

Ірина ХОЖИЛО, Світлана МОРОЗ
Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ ВСЕСВІТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У НАДНАЦІОНАЛЬНІЙ СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАРОДНОЇ МЕДИЦИНИ

Аналізуються основні принципи наддержавного регулювання політики в галузі народної медицини. Досліджується роль Всесвітньої організації охорони здоров'я у підтримці і зміцненні здоров'я населення та профілактиці і лікуванні захворювань. Аналізуються основні функції Всесвітньої організації охорони здоров'я у наднаціональній системі управління народною медициною. Надається характеристика основних інструментів наднаціонального регулювання та підтримки країн-учасниць Всесвітньої організації охорони здоров'я щодо розробки ефективної державної політики у сфері народної медицини. Досліджується ступінь кореляції основних засад реалізації політики у сфері народної медицини на наднаціональному та національному рівнях (на прикладі України). Обґрунтовується необхідність подальших наукових розвідок у зазначеному напрямі.

Ключові слова: управління, наднаціональний рівень, народна медицина, інструменти, державна політика.

Сучасною тенденцією у розвитку країн є трансформація життєвих стандартів, моделей поведінки та людських потреб під впливом процесу глобалізації. Забезпечення цих потреб не є компетенцією однієї держави, це вимагає більш широкої інтеграції зусиль на міжнародному рівні, адже навіть найміцніша в соціально-економічному плані держава не в змозі протистояти глобальним викликам самостійно [3, с. 158]. Одним із сучасних викликів, що потребує інтеграції та співробітництва на міжнародному рівні задля розв'язання спільних проблем, є збереження здоров'я населення. Здоров'я – це, насамперед, суспільна й індивідуальна цінність. Розуміння здоров'я як найбільшої цінності української держави гарантується Конституцією України. Такий підхід до розуміння цінності здоров'я демонструють національні уряди всіх країн, підписавши декларацію про Цілі розвитку тисячоліття. І цей важливий крок наближає країни до нового формату політичних відносин, що формують нові політичні погляди на цілі та наслідки змін у системі охорони здоров'я. Так, у всьому світі національні системи охорони здоров'я стикаються зі збільшенням частоти хронічних захворювань, передчасної надсмертності населення від серцево-судинних хвороб та онкології, зростанням витрат на стаціонарну медичну допомогу. Саме тому Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОІВ) та Світова організація торгівлі (СОТ) розвивають співпрацю і практичну координацію для вирішення питань, що стосуються охорони здоров'я, інтелектуальної власності і торгівлі. Так, учасники всесвітнього Технічного симпозиуму ВООЗ, ВОІВ, СОТ (2018) «Цілі в галузі сталого розвитку – інноваційні технології в підтримку здорового способу життя і добробуту» акцентували увагу на тому, що політична воля – це найперший і найважливіший фактор у вирішенні складних питань у сфері охорони здоров'я [9].

Як пацієнти, так і працівники охорони здоров'я вимагають, щоб послуги медико-санітарної допомоги були оновлені і щоб акцент в ній був зроблений на персоналізовану допомогу. Це включає в себе розширення доступу до продукції і практики народної медицини (НМ), а також до народних цілителів.

Тож актуальність нашого дослідження в сучасних умовах підсилюється необхідністю удосконалення механізмів державного регулювання НМ в Україні в контексті реалізації медичної реформи з орієнтацією на зразки кращих європейських практик. Проблематика управління та державного регулювання діяльності у сфері НМ почала активно розроблятися в Україні наприкінці 90-х рр. минулого століття. Найбільш відомими науковими працями в цьому напрямі можна назвати доробки таких знаних науковців, як: М. Білинська, Н. Бенюх, В. Євтушенко, Т. Гарник, В. Поканевич, Ю. Поляченко, Н. Похмурська-Гудим, Я. Радиш, С. Соколовський, Є. Товстуха та ін.

Однак у період реформування медичної галузі в Україні існує безліч проблем та іноді абсурдних суперечностей, коли вищий орган управління в особі профільного міністерства скасовує діяльність державного підприємства «Комітет з питань народної і нетрадиційної медицини Міністерства охорони здоров'я України». Більш того, забороняє діяльність у сфері НМ, навіть у тих її галузях, які активно розвиваються в усьому світі, зокрема в країнах ЄС. Тому актуальність розгляду проблем управління на наднаціональному рівні у сфері НМ, на наш погляд, залишається надзвичайно високою і розширює горизонти наукового пізнання управлінських функцій у цій сфері.

Метою дослідження є ознайомлення наукової спільноти та управлінців-практиків з діяльністю ВООЗ як наддержавного органу управління у сфері народної медицини на підставі аналізу її ролі та функцій управління.

На сьогодні різними послугами НМ користуються понад 100 млн європейців [7], із них 1/5 регулярно вдаються до цих послуг (фітотерапія, гомеопатія, китайська медицина, апітерапія тощо). Тому цілком закономірно, що ВООЗ як суб'єкт наднаціонального рівня управління у сфері охорони здоров'я (179 країн-учасниць) взяла на себе роль координатора з проблем інтеграції підходів традиційної високотехнологічної медицини з практикою народної медицини з метою формування нових політичних поглядів та прийняття управлінських рішень на національному рівні для реалізації ефективного етапу збереження здоров'я населення в третьому тисячолітті. Основним статутним завданням ВООЗ є допомога в порятунку життів і зміцнення здоров'я.

Розглянемо більш ґрунтовно управлінські функції ВООЗ з позицій системного аналізу та наукової ретроспективи. Одразу необхідно зазначити, що в нормативно-правових документах ВООЗ понятійно-категоріальний апарат з проблем НМ містить доволі широку палітру синонімічних понять, таких як: «додаткова», «альтернативна», «комплементарна» та «нетрадиційна» медицина. Ці терміни вживаються разом із терміном «народна медицина» в нормативно-правових документах зарубіжних країн з метою ідентифікації широкого арсеналу існуючих видів практики у сфері охорони здоров'я, які не є частиною власних традицій країн і не включені в основну систему медико-санітарної допомоги.

Погляди науковців та експертів ВООЗ у сфері НМ ґрунтуються на тому, що НМ інтегрує в собі нагромаджені знання, вірування і навички, засновані на теорії, переконаннях і досвіді корінних народів і представників різних культур, які використовуються для підтримки здоров'я та з метою профілактики, діагностики і поліпшення стану при фізичних і психічних розладах. Отже, ця сфера потребує належної доказової бази та регулювання як на національному, так і на наднаціональному рівні. І такою структурою, точніше головним суб'єктом у наднаціональній системі управління у сфері народної медицини, є ВООЗ.

Першими кроками ВООЗ у сфері регулювання НМ на наднаціональному рівні слід вважати прийняття у 1977 р. резолюції 30-ї сесії щодо забезпечення підготовки кадрів і наукових досліджень традиційної медицини, а також розвитку та координації медико-біологічних досліджень та вивчення служб охорони здоров'я [5]. У резолюції

Public administration mechanisms

засначалося, що НМ традиційно виконує важливу роль у забезпеченні збереження здоров'я населення, будучи важливим ресурсом системи охорони здоров'я та організації медичного обслуговування. Крім того, у резолюції зазначалося про необхідність ґрунтовного вивчення можливостей інтеграції народної та сучасної медицини, здійснення комплексних наукових досліджень у цьому напрямі та включення до складу комісій із зазначених проблем, окрім представників наукової медичної спільноти, також представників соціологічної науки та науки управління.

У 1991 р. ВООЗ прийняла низку документів рекомендаційного характеру: «Керівництво з оцінювання рослинних лікарських засобів», «Науково-дослідне керівництво з оцінювання безпеки та ефективності лікарських засобів рослинного походження», «Керівництво з клінічного дослідження акупунктури». Але зазначені документи не забезпечили керівних принципів у застосуванні широкого спектру напрямів НМ. Тож група національних експертів Інституту здоров'я США в 1997 р. на підставі спеціальних досліджень дійшла висновку, що має місце значна кількість конкретних випадків, які підтверджують ефективність лікування на основі застосування акупунктурних технік. Експерти визнали, що такі техніки є більш ефективними і мають значно менше побічних ефектів для пацієнтів, наприклад під час застосування з метою знеболювання, ніж звичайні методи анестезії.

Подальшими кроками ВООЗ стало проведення в 1997 р. низки неформальних дискусій з проблем НМ за участю провідних фахівців Національного центру додаткової альтернативної медицини при Національному інституті охорони здоров'я у Бетезде (США) і розробка проекту керівництва з методології наукових досліджень і оцінювання НМ.

Наступним кроком ВООЗ з питань управління у сфері НМ є прийняття у 2000 р. першого нормативно-правового документа під назвою «Загальне керівництво з методологій наукового дослідження і оцінювання народної медицини» [6]. Тобто цей рік можна назвати початком офіційного визнання практик у сфері НМ на наднаціональному рівні. У названому документі вперше національним урядам країн пропонується звернути увагу на використання характерних і прийнятних для культур своїх держав методів НМ відповідно до чинних юридичних норм, що застосовуються національними системами охорони здоров'я. Тож прийняття цього керівництва ознаменувалося як початок нормотворчої функції ВООЗ у сфері регулювання НМ на наднаціональному рівні. Зокрема, у ньому зазначалося, що до методів лікування належать практики з остеопатії, натуропатії, мануальної терапії, йоги та інші фізичні, психічні та духовні практики, які впливають на розум та тіло пацієнта (розділ 2.1 керівництва) [6]. Крім того, у цьому документі вперше офіційно визначається місце НМ в системі організації та надання медико-санітарної допомоги та надаються керівні принципи (настанови) для країн-учасниць з питань інтеграції НМ в національній системі охорони здоров'я. Один із таких принципів закріплював за ВООЗ моніторингову функцію (контроль) як наднаціонального суб'єкта управління у сфері НМ. Таким чином, ВООЗ здійснювала моніторинг впливу керівних принципів у сфері НМ на національному рівні з метою необхідних дій щодо вдосконалення політики на міждержавному рівні. Також у документі країнам-учасницям рекомендується визначити на національному рівні відповідні заклади з питань клінічної апробації засобів НМ. Звіт з питань моніторингу заслуховувався на спеціальній консультативній нараді один раз на два роки.

У 2002 р. ВООЗ презентувала першу глобальну стратегію в галузі НМ на 2002 – 2005 рр. [4]. Один із розділів стратегії презентує керівну та координуючу роль ВООЗ у сфері НМ, яка розкривається на підставі таких функцій:

– надання допомоги державам-членам під час розробки національної політики щодо інтеграції НМ в національній системі охорони здоров'я – *організаційна функція;*

– розроблення коротко- та довготермінових стратегій у сфері НМ – *функція планування*;

– розроблення рекомендацій стосовно вирішення питань НМ на підставі підготовки і надання міжнародних стандартів, технічних інструкцій і методологій для наукових досліджень щодо продукції, практики НМ і народних цілителів – *функція наукового супроводу*;

– мотивування до стратегічних наукових розробок у сфері НМ на підставі підтримки клінічних досліджень із проблем безпеки й ефективності НМ – *мотиваційна функція*;

– пропагування раціонального використання НМ на основі сприяння застосуванню НМ, заснованому на фактичних даних – *функція інформаційного супроводу*;

– *посередницька функція* ВООЗ у поширенні даних про НМ, адже ВООЗ є інформаційно-аналітичним центром (платформою) для обміну даними.

Розвиваючи цей напрям у подальшому, ВООЗ скликала перший конгрес з проблем НМ в Пекіні (2008). Генеральний директор ВООЗ доктор Маргарет Чен акцентувала увагу на тому, що настав час розглядати НМ в трьох контекстах, таких як: поточна дійсність, оновлення первинної медико-санітарної допомоги та зростання тягаря хронічних хвороб. Такий підхід забезпечить краще застосування досягнень НМ і ефективних народних цілителів у збереженні життів та зміцненні здоров'я багатьох мільйонів людей, які користуються послугами НМ як у найбідніших країнах, так і у високорозвинених країнах у всьому світі. Новацією прийнятої декларації стали рекомендації для національних урядів щодо створення системи для сертифікації, акредитації або ліцензування практиків НМ. Крім того, увага акцентується на необхідності зміцнення зв'язків між постачальниками послуг традиційної медицини і НМ і створенні на національному рівні належних програм підготовки для фахівців системи охорони здоров'я, студентів-медиків і дослідників, які працюють у відповідних напрямках НМ.

У 2009 р. ВООЗ прийняла спеціальну резолюцію, яка вперше містила окремий розділ «WHA62.13. Народна медицина». Новітніми змінами у цьому документі були рекомендації для національних урядів країн-учасниць щодо формулювання національної політики, нормативних положень і стандартів у межах всеосяжних національних систем охорони здоров'я з метою сприяння належному, безпечному й ефективному використанню НМ. Крім того, у документі зазначалося на необхідності продовжувати політику інтеграції НМ на основі наукових досліджень та інновацій, подальших дій у напрямі міжнародного співтовариства, урядів, фахівців і працівників охорони здоров'я для забезпечення належного використання НМ як важливого елемента у зміцненні здоров'я всіх людей відповідно до національних можливостей, пріоритетів і законодавств. У цьому документі вперше проголошувалося 31 серпня як щорічний День народної медицини. А також уперше в межах інтеграційної політики у сфері НМ суб'єктом національної політики визнається сектор неурядових організацій поряд із науковцями, управліннями та практиками традиційної і нетрадиційної медицини. Можливості співпраці з неурядовими організаціями розглядалися у контексті обміну заснованою на фактичних даних інформацією з урахуванням традицій та звичаїв корінних народів і громад, а також з метою підтримки програми підготовки кадрів для зміцнення національного потенціалу у сфері НМ.

Наступними ініціативами ВООЗ у розвитку НМ стали прийняті стратегії в галузі лікарських засобів на 2004 – 2007 рр. та 2008 – 2013 рр. У «Стратегії ВООЗ у сфері народної медицини 2014 – 2023 рр.» оновлюється і уточнюється порядок дій, презентований у попередніх стратегіях, а глобальні цілі в галузі НМ передбачають більш широку інтеграцію НМ до національних систем охорони здоров'я в контексті її включення в програму всеосяжного надання медичних

Public administration mechanisms

послуг [8]. З цією метою ВООЗ реалізує підтримку діяльності національних урядів у таких основних напрямках, як:

– використання потенційного внеску НМ в забезпечення здоров'я, добробуту, медико-санітарної допомоги, орієнтованої на людей, і всеосяжне охоплення послугами охорони здоров'я;

– належне сприяння безпечному та ефективному використанню НМ шляхом встановлення норм і правил, проведення наукових досліджень і інтеграції продукції, практики і практиків НМ в систему охорони здоров'я.

З 2018 р. ВООЗ обирає новий формат взаємодії у сфері НМ, використовуючи механізми міжгалузевого та міжсекторального партнерства. Так, у Женеві за участю секретаріатів СОТ, ВООЗ та ВОІВ, а також державних посадовців із 28 країн, що розвиваються, та країн із найменш розвинутою економікою проведена робоча нарада з питань торгівлі та громадського здоров'я на тему «Сприяння доступу до медичних технологій та інновацій: перетин між громадською охороною здоров'я, інтелектуальною власністю та торгівлею». Порядком денний цієї наради містив широке коло питань, пов'язаних з управлінням та адмініструванням. Зокрема, були розглянуті питання про детермінанти громадського здоров'я, системи інтелектуальної власності, політики в галузі ціноутворення та конкуренції на ринку лікарських засобів, управління наданням медичних послуг, регуляторної політики. У межах регуляторних питань учасники розглянули схвалення, контроль якості та ефективність лікарських засобів, захист даних клінічних випробувань згідно з Угодою про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності та заходи в галузі охорони здоров'я в Комітеті з питань технічних бар'єрів у торгівлі та Комітеті із санітарних та фітосанітарних заходів. Метою тристороннього співробітництва є сприяння розширенню бази емпіричної і фактичної інформації, призначеної для розробників політики, а також надання їм підтримки у вирішенні питань у галузі охорони здоров'я з урахуванням аспектів інтелектуальної власності та торгівлі.

Україна належить до тих країн, які мають модель НМ з частковою інтеграцією до системи офіційної медицини. Так, у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» зазначається, що «особам без спеціальної освіти як виняток за спеціальним дозволом МОЗ України або уповноваженим ним органом охорони здоров'я дозволяється діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини» [1, ст. 74]. Крім того, українська держава визнає необхідність підтримки НМ, що закріплюється відповідним указом президента України та профільного міністерства. В Україні розроблена програма розвитку системи НМ, яка включає п'ять основних напрямів: «Освіта», «Наука», «Атестація»; «Медична допомога» та «Загальні положення».

На підставі проведеного дослідження можна зробити певні висновки. У розвитку сфери НМ на наднаціональному рівні ключову роль відіграє ВООЗ як основний координатор взаємодії з національними урядами. Уперше ВООЗ актуалізувала питання управління у сфері НМ у 1997 р. на підставі застосування функції інформування. У подальшому спектр управлінських функцій ВООЗ значно розширився, а формат взаємодії набув рис міжгалузевого та міжсекторального партнерства з метою досягнення стратегічних цілей розвитку НМ. Україна як держава-учасниця ВООЗ активно сприяє інтеграції НМ в національну систему охорони здоров'я. Проведення досліджень у зазначеному напрямі є актуальною управлінською проблемою та потребує подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. (зі змінами) № 2801-ХІІ. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12?find=1&text=%ED%E0%F0%EE%E4%ED>.

2. Резолюція ВООЗ А56/18 від 31.03.2003 р. Народна медицина. – Режим доступу : http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA56/ra5618.pdf.
3. Співак М. В. Державна політика здоров'язбереження: світовий досвід і Україна : монографія / Співак М. В. – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Логос, 2016. – 536 с.
4. Стратегія ВООЗ в галузі народної медицини (2002 – 2005 рр.). – Режим доступу : http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_EDM_TRM_2002.1_rus.pdf.
5. Тридцята сесія Всесвітньої асамблеї ВООЗ. Женева, 2 – 19 трав. 1977 р. – Режим доступу : https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/105970/Official_record240_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
6. *WHO. General Guidelines for Methodologies on Research and Evaluation of Traditional Medicine*. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66783/WHO_EDM_TRM_2000.1.pdf?sequence=1.
7. *WHO global report on traditional and complementary medicine 2019*. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/312342/9789241515436-eng.pdf?ua=1>
8. *WHO traditional medicine strategy: 2014 – 2023*. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/92455/9789244506097_rus.pdf?sequence=11.
9. *WHO, WIPO, WTO. Joint Technical Symposium on Sustainable Development Goals: Innovative technologies to promote healthy lives and well-being*. Retrieved from https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gc_17.pdf.

List of references

1. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia : Zakon Ukrainy vid 19 lystop. 1992 r. (zi zminamy) № 2801-XII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12?find=1&text=%ED%E0%F0%EE%E4%ED> [in Ukrainian].
2. Rezoliutsiia VOOZ A56/18 vid 31.03.2003 r. Narodna medytsyna. Retrieved from http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA56/ra5618.pdf [in Ukrainian].
3. Spivak M. V. Derzhavna polityka zdoroviazberezhennia: svitovyi dosvid i Ukraina : monohrafiia / Spivak M. V. – Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy ; Lohos, 2016. – 536 s. [in Ukrainian].
4. Stratehiia VOOZ v haluzi narodnoi medytsyny (2002 – 2005 rr.). Retrieved from http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/WHO_EDM_TRM_2002.1_rus.pdf [in Ukrainian].
5. Trydtsiata sesiia Vsesvitnoi asamblei VOOZ. Zheneva, 2 – 19 trav. 1977 r. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/105970/Official_record240_rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].
6. *WHO. General Guidelines for Methodologies on Research and Evaluation of Traditional Medicine*. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66783/WHO_EDM_TRM_2000.1.pdf?sequence=1 [in English].
7. *WHO global report on traditional and complementary medicine 2019*. Retrieved from <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/312342/9789241515436-eng.pdf?ua=1> [in English].
8. *WHO traditional medicine strategy: 2014 – 2023*. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/92455/9789244506097_rus.pdf?sequence=11 [in English].
9. *WHO, WIPO, WTO. Joint Technical Symposium on Sustainable Development Goals: Innovative technologies to promote healthy lives and well-being*. Retrieved from https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gc_17.pdf [in English].

Iryna Khozhylo, Svitlana Moroz. Role and functions of the World Health Organization in the supranational management system in the sphere of the traditional medicine

The article represents an analysis of the basic principles of supranational policy regulation in the sphere of traditional medicine. The role of the World Health Organization in the sphere of support and health promotion and prophylaxis and treatment of diseases is studied. Core functions of the World Health Organization in supranational management system of traditional medicine are analyzed. The main instruments of supranational regulation and support of the World Health Organization member countries in the development of an effective state policy in the sphere of traditional medicine are characterized.

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 3(42)

Public administration mechanisms

The status of the World Health Organization regulatory framework for the provision of services in the folk medicine is analyzed as the basis of the legal mechanism of intergovernmental management in this sphere.

The key management approaches to the World Health Organization strategy for traditional medicine 2014 – 2023 were explored. The strategy aims to support Member States in developing proactive policies and implementing action plans that will strengthen the role traditional medicine plays in keeping populations healthy. The strategy provides valuable information for policy makers, healthcare professionals and the public to use the potential contribution of traditional medicine to health and well-being.

Strategic goals:

- create a knowledge base for active governance through appropriate national policies.
- improve quality, safety, proper use and efficiency by regulating products and practices.
- promote general health insurance by integrating traditional medicine practices into health and care.

The conclusion was drawn about the need for the World Health Organization strategy to be implemented in Ukraine.

Correlation degree of the basic principles of the policy implementation in the sphere of traditional medicine at the supranational and national level is studied (through the example of Ukraine). The need for further scientific research in this direction is substantiated.

Key words: management, supranational level, traditional medicine, instruments, state policy.

Надійшла до редколегії 23.09.19