

УДК 32.019.15:351.77:352/354(477)

С. Пак

ГРОМАДСЬКІ РАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ В УКРАЇНІ

Подано результати дослідження, що стосуються залучення громадського сектора в управлінні охороною здоров'я шляхом участі у громадських радах при структурних підрозділах охорони здоров'я місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: державне управління, охорона здоров'я, громадська рада.

Пріоритетним напрямом державної політики в охороні здоров'я України є активізація участі громадських об'єднань, політичних організацій та кожного громадянина в процесах удосконалення системи охорони здоров'я.

Проблемою залишається недостатня обізнаність громадян у питаннях своїх можливостей і механізмів впливу на державну політику управління охороною здоров'я (далі – ОЗ) в Україні. Це не дивно, адже на сьогодні все, що не підвладне контролю з боку чиновницького апарату, часто свідомо не належать у коло їхніх інтересів. Тому в суспільстві, та й у медичному середовищі зокрема, все частіше виникають запитання щодо діяльності влади і медичних закладів із покращення громадського здоров'я, які вимагають негайної відповіді.

Питання впливу громадського сектора на процеси державного управління на регіональному та місцевому рівнях, зокрема, на розвиток ОЗ, були предметом вивчення багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Зазначеній темі присвячено низку публікацій вітчизняних авторів, зокрема: В. Удовиченка, В. Куйбіди, М. Лациби, Н. Нижник, Ю. Сурміна, В. Толкованова, М. Туленкова, Ю. Шайгородського та інших, також зарубіжних науковців Ю. Васютіна, В. Гриба, И. Мерсіянова, В. Якимец, Г. Гаріфулліної та інших. Проблеми взаємодії влади і суспільства в процесах управління ОЗ відображені в роботах З. Гладуна, Л. Жаліло, В. Лехан, В. Лещенко, І. Рожкової, Я. Радиша, А. Frączkiewicz-Wronka. Особливість впливу неурядових організацій, політичних партій та окремих громадян на державне управління ОЗ через участь у діяльності громадських рад вивчали В. Глуховський, А. Гук, О. Корвецький, В. Олуйко, Г. Слабкий та інші.

Проблеми участі громадськості в державних справах на рівні органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а зокрема в такій соціально важливій галузі як охорона здоров'я, вивчаються достатньо [1, 2]. Проте, поширення громадського впливу на діяльність структурних підрозділів управління ОЗ регіональних та місцевих органів влади, установ, підприємств та закладів сфери охорони здоров'я вивчалось надто фрагментарно. Хоча перспективною в цьому напрямі є участь громадського сектора в підготовці та прийнятті управлінських рішень, акредитації і ліцензуванні закладів охорони здоров'я, контролі та експертизі нових програм галузі, вдосконаленні технології виконання управлінських функцій органами влади, оптимізації комунікативних зв'язків із населенням через роботу з громадськістю [3].

Метою статті є вивчення важливої ролі громадського сектора в управлінні системою охорони здоров'я на регіональному та місцевому рівнях в Україні шляхом участі у надзвичайно перспективній моделі – громадських радах.

Розглядаючи участь громадськості в управлінні державними справами потрібно зауважити, що лише незначна її частина безпосередньо, або через громадські чи політичні організації, намагається долучитися до життєво важливих суспільних процесів в Україні. Такий стан є основною проблемою суспільно-економічних перетворень на сучасному етапі розвитку держави. На думку деяких авторів [4, 5], в умовах реформування і демократизації суспільства, подолання кризових наслідків проблема становлення та розвитку громадянського суспільства, їх взаємодія з органами державної і представницької влади набуває особливої актуальності.

Важливим є те, що законодавство України сповна забезпечує права громадян на участь у вирішенні державно-управлінських завдань. Статтями 36 та 38 Конституції України надається право громадянам на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для задоволення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, соціальних, культурних інтересів, також право приймати участь в управлінні державними справами. Участь громадянського суспільства в управлінні державою виноситься у ранг державної політики України. Її реалізація через сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначена Указом Президента України і передбачає [6]:

- проведення консультацій з громадськістю у процесі прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- сприяння роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, удосконалення механізмів їх взаємодії;
- створення умов для проведення громадських експертиз діяльності органів влади, громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів та врахування їх рекомендацій;
- удосконалення порядку участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, у діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів;
- здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності тощо.

Окремими законами передбачена взаємодія між місцевими радами та місцевими державними адміністраціями і громадським сектором у виробленні та прийнятті спільних рішень [7, 8]. Уваги заслуговує норма ст. 24 Закону України “Про основи законодавства України про охорону здоров'я”, якою забезпечується реалізація права громадян на участь в управлінні ОЗ. Найважливішим у цьому Законі є те, що він єдиний, де регламентовано створення громадських консультативних або наглядових рад при структурних підрозділах охорони здоров'я органів влади і закладах охорони здоров'я.

Держава відповідним юридичним документом ініціює та закріплює проведення консультацій з громадськістю, що має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [9].

Одним із важливих аспектів участі громадського сектора у виробленні та прийнятті рішень є інформаційне забезпечення. Найуспішнішим в утвердженні принципів

підконтрольності влади доцільно вважати чинний Закон України “Про доступ до публічної інформації” № 2939-VI від 13.01.2011 р. У ньому визначено механізми реалізації одного з фундаментальних прав людини – права на отримання інформації, зокрема й про діяльність органів влади.

Ми поділяємо думку автора про те, що різна природа органів влади і структур управління ОЗ, з одного боку, та інститутів громадянського суспільства – з іншого обумовлюють відмінності у розумінні їхніх інтересів і завдань [10]. Ця теза підтверджується збереженням тенденції своєрідної конфронтації між територіальними громадами та структурами управління охороною здоров’я і лікувальними закладами. Згідно з даними окремих авторів основними чинниками такого стану є [11, 12]:

- взаємна недовіра;
- відсутність налагодженого обміну інформацією;
- відсутність усталених традицій і партнерських взаємин у процесах прийняття рішень, вирішення конфліктів та суперечок;
- відсутність достатнього рівня знань специфіки роботи і проблем галузі;
- громадська апатія й пасивність, часто відсутність мотивації і бажання змінити ситуацію.

Здійснений огляд доступних нам літературних джерел дає підстави вважати, що незадовільне співробітництво органів управління, різних установ і організацій з громадянським суспільством, зокрема у сфері охорони громадського здоров’я, – це результат не тільки низької активності громадян і незацікавленості влади, але й значних проблем в організації та функціонуванні необхідних громадських структур [13].

Адже, як зазначають у своїх наукових дослідженнях деякі автори проблемою є створення і забезпечення ефективного функціонування більш складних організованих громадських структур, метою яких повинна бути консолідація суспільства, влади й професіоналів у виробленні спільних рішень у сфері охорони здоров’я [14, 15].

Як доводить набутий національний і міжнародний досвід, такими структурами можуть бути постійно діючі громадські ради охорони здоров’я такі як колегіальні консультативно-дорадчі органи, сформовані із представників громадськості, що діють при структурних підрозділах ОЗ органів влади регіонального та місцевого рівнів [16, 17]. Громадські ради на даний час набувають статусу найважливішого контрольно-комунікативного інструмента громадянського суспільства [18].

Метою діяльності громадських рад охорони здоров’я на регіональному та місцевому рівнях в Україні є [19]:

- створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- налагодження ефективної взаємодії органів влади з громадськістю;
- врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики тощо.

Через громадські ради охорони здоров’я окремі громадяни, громадянські організації, зокрема й громадські медичні організації та організації пацієнтів, мають можливість лобювати інтереси і права своїх цільових груп, відстоювати їх на етапі розробки тих чи інших соціальних і медичних заходів та програм. У такий спосіб “голос” цільової групи презентується органам влади і керівникам галузі ОЗ раніше, ніж буде сформовано і реалізовано той чи інший напрям їхньої діяльності [20].

Окремі дослідники та вчені, розглядаючи громадські ради як прояв партисипативної* демократії, виділяють вигоди і загрози для органів влади, які потрібно враховувати у практичній діяльності [21].

Перша вигода – підняття іміджу. Громадська рада відіграє роль каналу, яким інформація у максимально правдивому вигляді доноситься до зацікавлених споживачів.

Друга вигода – колективна мудрість. Вона створює можливість залучення додаткових експертних знань у процес прийняття рішень з метою ідентифікації оптимального варіанту вирішення проблем галузі.

Третя вигода – розбудова громади. Залучення громадського сектора до вирішення проблем, у цьому випадку в охороні здоров'я, допомагає зняти протиріччя.

Четверта вигода – розподіл відповідальності. Юридичну відповідальність за прийняття рішень несе відповідний орган влади чи посадова особа, проте моральна відповідальність може бути перенесена на громадську раду або на всю громаду.

Одночасно науковці визначають певні загрози під час залучення громадян до справ, зокрема й у галузі охорони здоров'я, а саме [22]: відкритість дій влади, посадових осіб, керівників закладів охорони здоров'я унеможливить приховати існуючі недоліки та популізм в їхній роботі; розмивання відповідальності; витрати часу та ресурсів.

Зважаючи на особливість завдань громадських рад охорони здоров'я у науковій літературі багато уваги приділено проблемам їх формування.

Так, Г. Гарифулліна наголошує, що основною ознакою громадських рад є їхнє функціонування на постійній основі, участь представників неурядових організацій і відсутність прав приймати рішення [23].

Враховуючи наукові результати окремих дослідників, можна констатувати, що громадські ради охорони здоров'я можуть бути створені як при органах виконавчої та представницької влади, так і безпосередньо при управліннях (відділах) охорони здоров'я держадміністрацій та міських і районних рад [24]. Ми цілком погоджуємося з висновками цих авторів зважаючи на специфічність галузі в розумінні суто медичних знань, бо така співпраця має особливу значимість на етапі проведення системних реформ в Україні. Опираючись на наукові праці В. Глуховського, Г. Гарифулліної, та інших ми можемо з упевненістю стверджувати, що створені громадські ради при управліннях і відділах охорони здоров'я регіонального та місцевого рівнів потрібно оцінювати не тільки як механізм впливу громадськості на вироблення програм або рішень, але й як додатковий дорадчо-інформаційний і експертно-консультативний ресурс [25, 26].

Діяльність громадських рад охорони здоров'я ґрунтується на таких засадах [27]:

1) створення громадської ради – започатковується своєрідна угода між органами влади або структурами управління ОЗ та громадськими організаціями про спільні дії;

2) посередництво – між органами влади та громадським сектором налагоджується співпраця та обмін інформацією;

3) демократія – створення середовища, у якому зважають на думку громадськості;

4) забезпечення впливу громадськості на процеси спільного вироблення та прийняття рішень;

5) громадськість та професійні неурядові організації повинні самостійно ініціювати участь в управлінні ОЗ та підтвердити її діями;

* Participate (від англ.) – приймати участь.

б) рішення громадських рад є рекомендаційними, але обов'язково розглядаються органами влади і структурами управління ОЗ.

Законодавчо громадська рада охорони здоров'я наділена наступними правами, які надають їй можливість діяти у правовому полі, а саме [28]:

– приймати участь у розробці та подавати пропозиції щодо підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їхнього перегляду;

– подавати зауваження і пропозиції щодо оголошених проектів регуляторних актів, приймати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю;

– бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу та експертних висновків щодо регуляторного впливу і виконання заходів, відстеження результативності регуляторних актів;

– робити аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність актів, подавати за результатами цієї діяльності зауваження і пропозиції;

– одержувати від регуляторних органів відповідь на запити, подані у встановленому законом порядку.

Громадська рада як громадська організація також має право [29]:

– виступати від свого імені та представляти інтереси громадян у державних і громадських органах будь-якого рівня;

– запитувати і одержувати у встановленому порядку матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань;

– користуватися у встановленому порядку інформаційними базами;

– створювати власну, не суперечливу чинному законодавству, інформаційну базу даних;

– вносити пропозиції, спрямовані на поліпшення роботи системи охорони здоров'я регіону і охорони навколишнього середовища;

– здійснювати громадський контроль за виконанням органами влади програм у сфері охорони здоров'я;

– здійснювати громадський контроль діяльності суб'єктів системи охорони здоров'я, що надають медичні послуги жителям регіону;

– вносити пропозиції про вживання заходів до лікувальної установи будь-якої форми власності на випадок порушення нею встановлених законодавством вимог;

– пропагувати в засобах масової інформації діяльність ради та інформувати про результати її роботи;

– створювати благодійні фонди і організації для фінансування медико-соціальних програм і діяльності громадської ради.

Висновки

На основі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Проблемою українського суспільства залишається недостатня обізнаність громадян про механізми впливу ними на державну політику з охорони здоров'я в Україні.

2. Державою на законодавчому рівні проведена значна й достатня робота із законодавчого забезпечення участі громадського сектора в діяльності органів охорони здоров'я на регіональному та місцевому рівнях.

3. Найоптимальнішою та найдієвішою формою залучення громадян до вирішення проблем в охороні здоров'я є громадські ради при структурних підрозділах ОЗ органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямку є вивчення особливостей та принципів функціонування громадських рад при структурних підрозділах ОЗ органів влади регіонального та місцевого рівнів.

Література

1. Влада і суспільство: діалог через громадські ради [Текст] : монографія / [Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. — К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. — 148 с.

2. Громадські ради в системі охорони здоров'я: створення і робота [Текст] : метод. посіб. / [Глуховський В. В., Ангелов О. В., Корвецький О. Д. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Глуховського. — М. : ТЗОВ “Дизайн і поліграфія”, 2008. — 70 с.

3. Сучасні засоби залучення громадянського суспільства до місцевого урядування [Текст] : метод. рек. / [В. В. Корженко, Н. С. Миронова, Н. В. Фоміцька та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. — К. : НАДУ, 2008. — 44 с.

4. Васютин Ю. Государственное управление и институты гражданского общества: проблемы взаимодействия / Ю. Васютин // Государственная служба [Текст]. — 2012. — № 6 (80). — С. 41—43.

5. Сталий людський розвиток: забезпечення справедливості [Електронний ресурс] : нац. доп. / кер. авт. кол. Е. М. Лібанова ; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. — Умань : Видавничо-поліграфічний центр “Візаві”, 2012. — 412 с. — Режим доступу : ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid_zabezpechennya_spravedlyvosti.pdf.

6. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу. — www.president.gov.ua/documents/14621.htm.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1997. — № 24. — С. 170.

8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1999. — № 20/21. — С. 190.

9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : <http://civic.kmu.gov.ua>.

10. Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д. ю. н. : спец. : 12.00.02 “Конституционное право; муниципальное право” / В. В. Гриб. — М. : [б. и.], 2011. — 52 с.

11. Громадські ради в системі охорони здоров'я: створення і робота... — 70 с.

12. Форми і методи залучення громадськості [Текст] : навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. — К. : ІКЦ “Леста”, 2007. — 240 с.

13. Там само. — 240 с.

14. Посібник з розвитку громад [Текст] : практ. порад. для небайдужих / [Л. О. Сльчева, І. М. Ібрагімова та ін.]. — [2-е вид.]. — К. : [б. в.], 2008. — 458 с.

15. Frączkiewicz-Wronka A. Przywództwo w ochronie zdrowia: idee i instrumenty [Tekst] / Aldona Frączkiewicz-Wronka, Agata Austen-Tynda. — Kraków : Wolters Kluwer, 2009. — 228 s.
16. Влияние граждан и их организаций на систему здравоохранения : международный опыт [Текст] / [В. В. Глуховский, А. П. Гриб, Г. А. Слабкой, и др.]. — К. : Издательство ООО “Дизайн и полиграфия”, 2006. — 100 с.
17. Гарифулина Г. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура / Г. Гарифулина // Проблемы теории и практики управления [Текст]. — 2012. — № 2. — С. 120—126.
18. Сучасні засоби залучення громадянського суспільства до місцевого урядування... — 44 с.
19. Посібник з розвитку громад... — 458 с.
20. Сталий людський розвиток: забезпечення справедливості... — 412 с.
21. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні [Текст] : посібник / [Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. В. та ін.] ; під ред. В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2011. — 199 с.
22. Там само. — 199 с.
23. Гарифулина Г. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура... — С. 120—126.
24. Громадські ради в системі охорони здоров'я: створення і робота... — 70 с.
25. Там само. — 70 с.
26. Гарифулина Г. Общественные советы при ведомствах: функции, задачи, структура... — С. 120—126.
27. Посібник з розвитку громад... — 458 с.
28. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України № 1160-IV від 11.09.2003 р. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1160-15.
29. Громадські ради в системі охорони здоров'я: створення і робота... — 70 с.

S. Pak

PUBLIC COUNCILS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HEALTH CARE AT REGIONAL AND LOCAL LEVELS IN UKRAINE

The results of studies which concern the involvement of public sector in health care administration through participation in public councils under the structural health care units of local authorities and local self-government in Ukraine are represented.

Key words: public administration, health care, public council.