

УДК 35.01:351.77:061.2



ГРОМАДСЬКІСТЬ І ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Т. А. Федоренко,
аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я,
Національна академія державного управління при Президентові України

У статті розглянуто актуальні питання визначення державно-управлінського та правового статусу громадськості та громадянського суспільства як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Акцентовано увагу на тому, що в численних актах чинного законодавства та державно-управлінських документах громадськість визначається як важливий учасник формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, і на тому, що розмитість категорій "громадськість", її спорідненість з категорією "громадянське суспільство" та іншими ускладнює ідентифікацію її правосуб'єктності.

Досліджено сутність і зміст категорій "громадськість" і "громадянське суспільство". Визначено їх нормотворчий і державно-управлінський потенціал у сфері охорони здоров'я в Україні. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення державно-управлінських механізмів залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в умовах сьогодення.

Ключові слова: громадськість, громадянське суспільство, інститут громадянського суспільства, державна політика у сфері охорони здоров'я, участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я.

T. A. Fedorenko,
Post-graduate student of the Department of Public Health Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE PUBLIC AND CIVIL SOCIETY AS ACTORS OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF HEALTH CARE

The publication is dedicated to topical issues of the definition of public-administrative and legal status of the public and of civil society as actors of the development and implementation of state policy in the field of public health. It is noted that in numerous acts of current legislation and public-administrative documents the public is determined as an important member of the formation and implementation of state policy in health care. At the same time, the uncertainty of the category of "public" and its relationship with the category of "civil society" and others make it difficult to identify its legal status.

Within the article the essence and content of categories of "public" and "civil society" are analyzed. Their rule-making and public-management capacity in the health sector in Ukraine is determined. Proposals for improving public-management mechanisms for involving the public in shaping and implementing public policy in health care in today's conditions are substantiated.

Key words: public, civil society, civil society institution, public policy in health care, participation in the formulation and implementation of public policy in health care.

Т. А. Федоренко,
аспірант кафедри управління общественным здравоохранением,
Національна академія державного управління при Президенті України

ОБЩЕСТВЕННОСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК СУБЪЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В статье рассмотрены актуальные вопросы определения государственно-управленческого и правового статуса общественности и гражданского общества как субъектов формирования и реализации государственной политики в сфере здравоохранения. Акцентируется внимание на том, что в многочисленных актах действующего законодательства и государственно-управленческих документах общественность определяется как важный участник формирования и реализации государственной политики в сфере здравоохранения, а также на том, что размытость категории "общественность", ее сходство с категорией "гражданское общество" и другими усложняет идентификацию ее правосубъектности. Исследованы сущность и содержание категории "общественность" и "гражданское общество". Определен их нормотворческий и государственно-управленческий потенциал в сфере охраны здоровья в Украине. Обоснованы предложения относительно усовершенствования государственно-управленческих механизмов привлечения общественности к формированию и реализации государственной политики в сфере здравоохранения в современных условиях.

Ключевые слова: общественность, гражданское общество, институт гражданского общества, государственная политика в сфере здравоохранения, участие в формировании и реализации государственной политики в сфере здравоохранения.

© Федоренко Т. А., 2016

Постановка проблеми (опис проблеми, що аналізується, у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями). Здоров'я кожного громадянина є невід'ємною складовою здоров'я та успіху націй, запорукою конкурентоспроможності держав у сучасному світі. Соціальний вимір розвитку держави та суспільства визначається також ефективністю системи медичної допомоги людям із різними видами інвалідності.

Так, Нобелівський лауреат А. Сен зазначає, що нині глобальна проблема обмеженості фізичних чи розумових можливостей людей набула катастрофічних масштабів. Адже, за даними Світового банку, понад 600 млн осіб у світі живуть з тією чи іншою формою обмеженості. Із них понад 400 млн осіб проживають у країнах, що розвиваються, та належать до найбільш вразливих верств населення (витрачають менше ніж 2 дол. США на день). Лише незначна частина із них отримала таку обмеженість від народження, а інші – в результаті захворювання на поліомієліт, кір, СНІД, а також у результаті дорожніх пригод чи травм на виробництві [7, с. 335, 337]. Таким чином, зв'язок ефективності державного управління системою охорони здоров'я з рівнем розвитку держави і суспільства є закономірним та очевидним.

В Україні держава взяла на себе високі зобов'язання у сфері охорони здоров'я. Зокрема, в Конституції України у ч. 1 і 3 ст. 49 записано: “Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності” [5]. Разом із тим, як констатувала в.о. Міністра охорони здоров'я України У.Супрун в одному зі своїх останніх інтерв'ю, “за останні 25 років було подано 21 законопроект щодо реформи системи охорони здоров'я, але жоден не ухвалений” [8, с. 15].

Серед численних причин, наслідком яких є криза державного управління у сфері охорони здоров'я, слід назвати відсутність результативної взаємодії громадськості з державою у цій царині. Однак висновок Д.Кіна про те, що “держави та громадянське суспільство мають стати обопільною умовою демократизації” [4, с. 59], в Україні не справджується. Однією з причин цього, на нашу думку, стало розмивання в чинному законо-

давстві та науковій літературі сутності та змісту категорії “громадськість”, наслідком чого є невизначеність правосуб'єктності громадськості щодо формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблематика участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні залишається актуальною в науці державного управління. Про це свідчать численні публікації таких учених, як Т.П.Авраменко, М.М.Білинська, Т.В.Бельська, Т.О.Бутирська, Л.І.Жаліло, В.М.Князевич, Н.П.Кризина, В.В.Лещенко, О.Г.Пухкал, Я.Ф.Радиш, О.П.Якубовський та ін. Також слід згадати і про активізацію досліджень проблем розвитку та функціонування громадянського суспільства й у правовій науці (М.В.Денисюк, О.С.Лотюк, К.А.Постол, О.В.Скрипнюк та ін.).

Крім того, в загальній частині “Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки” записано: “Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем” [6]. Очевидно, що нині впливове і розвинене громадянське суспільство має зосередити зусилля на нагальних суспільних змінах у сфері охорони здоров'я в Україні.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є визначення державно-управлінського і правового статусу громадськості та громадянського суспільства як суб'єктів формування й реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні в трансформаційний період.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Переважна більшість країн Європи і Америки ще в другій половині ХХ ст., після завершення Другої світової війни, закріпила і гарантувала у своїх конституціях право людей на охорону здоров'я. Не стала винятком і Україна: право людей на охорону здоров'я було важливим компонентом багатьох конституційних прав і свобод людини в колишній Українській РСР. Із

проголошенням у 1991 р. незалежності України ці права були унормовані в розд. II в Конституції України та отримали розвиток у законах України. Також охорона здоров'я традиційно залишається однією з найбільш важливих сфер державного управління.

Водночас формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я не обмежуються участю держави і специфічним режимом державного управління. У цьому сенсі слід згадати відомого шотландського мислителя сучасності Н.Фергюсона, який у своїй роботі "Велике виродження. Як руйнуються інститути і гинуть держави" стосовно складної інституційної системи соціуму зазначає: "Ми, люди, живемо в складній інституційній матриці. У нас є держава. Є ринок. Є право. І ще громадянське суспільство" [10, с. 152]. Це твердження повною мірою можна віднести й до охорони здоров'я як пріоритетної сфери діяльності не лише держави, а й громадянського суспільства.

Як відомо, Конституція України наділяє громадян України не тільки правом на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, а й правом участі в управлінні державними справами (ст. 38) [5]. При цьому Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" унормовує порядок залучення громадськості до діяльності уряду України і центральних органів виконавчої влади, включаючи й діяльність Міністерства охорони здоров'я України.

Таким чином, аналіз змісту положень Конституції України та актів чинного законодавства України показує, що до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні можуть залучатися як окремі громадяни, так і громадськість та громадянське суспільство. Це нерідко спричиняє термінологічну плутанину, оскільки Основний Закон не містить категорій "громадськість" і "громадянське суспільство", а законодавство не визначає їх правосуб'єктність. Унаслідок цього вказані категорії ототожнюються.

Дійсно, ці категорії є спорідненими, але не тотожними. Одним із перших громадянське суспільство як феномен буржуазного ладу, що виник у XIX ст., охарактеризував Г.В.Ф. Гегель, який зазначив, що у громадянському суспільстві "... кожен сам собі мета, все менше для нього ніщо. Але без взаємодії з іншими він не може досягнути своїх цілей у всьому їх обсязі ..." [2, с. 228].

Як відомо, від часів Г.В.Ф. Гегеля громадянське суспільство пройшло складний шлях розвитку, отримуючи різні сенси та інтерпретацію, а також цікаву, нерідко котраверсивну практику. Це створило підґрунтя для різноманітних періодизацій генезису теорії та практики громадянського суспільства у світі.

Найбільш відомою з них стала періодизація Дж. Александера "Громадянське суспільство-I, -II, -III". Її зміст полягає у виокремленні трьох основних періодів історії, теорії та практики громадянського суспільства у світі.

"Громадянське суспільство-I" (як соціальний феномен і як теоретична концепція) охоплює період з кінця XVII ст. до першої половини XIX ст. У цей період доктринальні основи громадянського суспільства в Україні були сформульовані такими видатними мислителями, як: Т.Гоббс, Дж.Локк, А.Фергюссон, Ш.-Л.Монтеск'є, І.Кант, Ф.-Г.Гегель, А. де Токвіль. Основою громадянського суспільства стало молоде буржуазно-демократичне суспільство з романтичними ліберальними поглядами на свободу, рівність, демократію, повагою до приватної власності та підприємництва, які об'єднувалися в асоціації для захисту своїх інтересів, прав і свобод та відстоювали їх шляхом активного громадського опору деспотії. Це суспільство закріпило в деклараціях і біллях про права та конституціях межі втручання держави в суспільне життя та її обов'язки перед громадянським суспільством.

"Громадянське суспільство-II" охоплює період, який тривав із середини XIX ст. і до другої половини XX ст. Цей період можна охарактеризувати як кризу теорії і практики громадянського суспільства та переосмислення його цінностей. Так, у другій половині XIX ст. отримав розвиток парламентаризм, повсюдною стала практика виборів та референдумів і дістали поширення ідеї народовладдя. Під впливом кризи ідей лібералізму та марксисту громадянське суспільство втрачає популярність у Європі та частково у США. Між Першою і Другою світовими війнами ідеї та ідеали громадянського суспільства остаточно зазнали поразки унаслідок установа сталінізму у СРСР, нацизму в гітлерівській Німеччині, фашизму в Італії та інших різновидів авторитарних і мілітаристських режимів в Угорщині, Румунії та інших країнах.

"Громадянське суспільство-III" охоплює період, що розпочався після Другої світової війни і триває до цього часу. Воно ознаменувалося відродженням і модернізацією ідеалів і доктрини громадянського суспільства, впровадженням її

в конституції та державно-політичні практики не лише демократичних країн Західної Європи і Північної Америки, а й нових держав, і навіть континентів (Австралія, Африка, Азія). У 70–80-х рр. XX ст. ідеї громадянського суспільства у результаті масових студентських та антивоєнних громадянських рухів були втілені в конституції та конституційну практику більшості держав світу [9, с. 192–193].

Сучасні вчені по-різному визначають громадянське суспільство, іноді досить оригінально. Наприклад, Т.В.Бельська вважає, що XXI ст. позначилося розквітом так званого “глобального громадянського суспільства”, під яким пропонується розуміти “великий, взаємопов’язаний і багаторівневий соціальний простір, сповнений конфліктів і компромісів, що містить у собі величезну кількість взаємодіючих середовищ і видів існування; організацій і громад, коаліцій і громадських рухів, громадських та бізнес-ініціатив, які, незважаючи на значні географічні відстані, часові бар’єри та результати діяльності цих об’єднань, стають відчутними на регіональному рівні й у планетарному масштабі” [1, с. 251].

На наш погляд, громадянське суспільство – це процес і результат діяльності громадян і формалізованих та неформалізованих інститутів громадянського суспільства (громадськості) з метою утвердження та захисту прав і свобод людини, а також участі в управлінні державними справами та здійсненні контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема у сфері охорони здоров’я. При цьому саме громадянське суспільство відповідно до положень Національної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68 [6], визнається основним партнером держави у проведенні системних реформ у нашій державі.

Таким чином, громадянське суспільство є добровільною, відкритою, самоорганізованою і функціональною спільнотою соціально активних громадян та інститутів громадянського суспільства, їх об’єднань і асоціацій, які взаємодіють з державою, стимулюють її розбудову [3, с. 51].

Термін “громадянське суспільство” здебільшого розглядається як теоретико-методологічна категорія. Натомість для позначення взаємодії “соціально активного ядра” громадянського суспільства з державою в законах України, указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України традиційно вживається категорія “громадськість”. Подібні нормотворчі підходи

мають давні витоки та узгоджуються з міжнародними документами у сфері розвитку громадянського суспільства.

Упродовж XIX ст., коли відбувалося етимологічне становлення категорії “громадськість”, цей термін вживався як узагальнюючий для позначення групи людей, наділених такими позитивними якостями: а) прогресивність; б) самоорганізованість; в) згуртованість; г) ініціативність; г) небайдужість. Аналізуючи роботу Дж.Груніга, український правознавець В.Ф.Нестерович пов’язує зміст категорії “громадськість” із громадською активністю. Остання ж, у свою чергу, визначається такими критеріями: 1) усвідомлення проблеми; 2) усвідомлення обмежень; 3) рівень проникнення – засвідчує, якою мірою люди бачать себе залученими до проблемної ситуації та відчувають її вплив на собі [3, с. 56–57].

Позитивна практика участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики спонукала до закріплення її цілей і цінностей в міжнародних документах. Подібне трактування громадськості наведено в Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 1 жовтня 2009 р., де термін “громадськість” використовується для позначення організованого громадянського суспільства (*organized civil society*), представленого об’єднаннями волонтерів, некомерційними організаціями, асоціаціями, фондами, благодійними організаціями, а також спільнотами або групами громадських активістів. Тому категорії “громадянське суспільство” та “громадськість” є не взаємовиключними, а взаємодоповнюючими [3, с. 52]. Також слід звернути увагу на поширеність використання в чинному законодавстві такого суб’єкта, як “інститут громадянського суспільства”, що узагальнює громадські організації, громадські спілки, профспілки та організації роботодавців, благодійні фонди, релігійні організації та інші недержавні організації (NGO) в Україні.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що громадськість, інститути громадянського суспільства та, врешті-решт, усе громадянське суспільство є єдиним надійним партнером держави щодо забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування. Використовуючи інше своє конституційне право – право на участь в управлінні державними справами, гарантоване ст. 38 Конституції України, громадяни безпосередньо або через громадські організації й інші інститути громадянського суспільства повинні мати рівний

доступ до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні. Натомість держава зобов'язана забезпечити легітимні методи і форми партисипаторної демократії з метою залучення до такої співпраці фахівців-експертів так званого “третього сектора”.

Утім, спорідненість категорій “громадянин”, “громадськість”, “інститут громадянського суспільства” та “громадянське суспільство” не означає їх тотожність. Так, у процесі формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я слід взяти до уваги, що громадяни та інститути громадянського суспільства (громад-

ські організації, профспілки, ЗМІ та ін.) наділені Конституцією та законами України визначеною правосуб'єктністю, тобто вони є функціональним компонентом механізму формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Громадськість, у свою чергу, складається із соціально активних громадян та інститутів громадянського суспільства і не має чітко визначеної правосуб'єктності. Категорія ж “громадянське суспільство” є об'єднавчою стосовно попередніх категорій. Водночас вона має переважно узагальнюючий, доктринальний характер.

Список використаних джерел

1. Бельська Т. В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія / Т. В. Бельська ; за наук. ред. Е. А. Афоніна. – Київ : ВАДНД, 2016. – 300 с.
2. Гегель Г. В. Ф. Філософія права / Г. В. Ф. Гегель ; пер. с нем., ред. и сост. : Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц ; авт. вступ. ст. и примечаний В. С. Нерсисянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – Київ : Ліра-К, 2016. – 524 с.
4. Кин Дж. Демократия и гражданское общество. О трудностях европейского социализма, перспективах демократии и проблеме контроля над социально-политической властью / Дж. Кин ; пер. с англ., послеслов. М. А. Абрамова. – М. : Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68 // Офіц. вісн. Президента України. – 2016. – № 7. – Ст. 162.
7. Сен А. Идея справедливости / Амартія Сен ; пер. с фр. Д. Кралечкина ; науч. ред. пер. В. Софронов, А. Смирнов. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара; Фонд “Либеральная Миссия”, 2016. – 520 с.
8. Супрун Уляна. Медицина, як і оборонна галузь, досить консервативна: не хоче швидких системних змін / Уляна Супрун // Укр. тиждень. – 2016. – № 46 (470). – С. 14–16.
9. Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник ; до 20-ї річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В. Л. Федорен-

References

1. Biel's'ka, T.V. and Afonin, E.A. (ed.) (2016), *Hlobal'ne hromadians'ke suspil'stvo: sutnist', geneza ta vplyv na derzhavnu polityku Ukrainy* [Global civil society: the nature, genesis and influence on public policy of Ukraine], “VADND” Publisher, Kyiv, Ukraine.
2. Gegel', G.V.F. (1990), *Filosofija prava* [Philosophy of law], translated from German and compiled by Kerimov, D.A. and Nersesjanc, V.S., Mysl', Moscow, Russian Federation.
3. Vasylevych, V.V., Vasylevs'ka, T.E., Nesterovych, V.F., Rasiuk, E.V., Savchenko, A.V., Fedorenko, V.L. and others (2016), *Derzhavna antykoruptsijna polityka i zapobihannia ta protydia koruptsii na publichnij sluzhbi v orhanakh derzhavnoi vlady i orhanakh mistsevoho samovriaduvannia* [The state anti-corruption policy and preventing and combating corruption in public service in state and local self-government bodies], “Lira-K” Publisher, Kyiv, Ukraine.
4. Kin, Dzh. (2001), *Demokratija i grazhdanskoje obshhestvo. O trudnostjah evropejskogo socializma, perspektivah demokratii i probleme kontrolja nad social'no-politicheskoj vlast'ju* [Democracy and Civil Society. On the difficulties of European socialism, prospects of democracy and the problem of control of social and political power], translated from English by Abramov, M.A., “Progress-Tradicija”, Moscow, Russian Federation.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), “The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, № 30, p. 141.
6. The President of Ukraine (2016), “National Strategy for Civil Society Development in Ukraine for 2016-2020, adopted by the Decree of the President of Ukraine as of February 26 2016 № 68”, *Ofitsijnyj visnyk Prezydenta Ukrainy*, № 7, p. 162.
7. Sen, A. (2016), *Ideja spravedlivosti* [The idea of justice], translated from French by Kralechkin, D., Publisher Gaidar Institute; Foundation “Liberal Mission”, Moscow, Russian Federation.
8. (2016), “Ulyana Suprun: “Medicine as the defense industry, rather conservative, does not want

- ко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : Ліра, 2016. – 616 с.
10. Фергюсон Н. Великое вырождение. Как разрушаются институты и гибнут государства / Ниал Фергюсон ; пер. с англ. И. Кригера. – М. : Изд-во АСТ : Corpus, 2016. – 192 с.
9. Fedorenko, V.L. (2016), *Konstytutsijne pravo Ukrainy: pidruchnyk* [Constitutional law of Ukraine: Tutorial], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, "Lira" Publisher, Kyiv, Ukraine.
10. Fergjuson, N. (2016), *Velikoe vyrozhdzenie. Kak razreshajutsja instituty i gibnut gosudarstva* [Great degeneration. As institutions are destroyed and states perish], translated from English by Kriger, I., "AST: Corpus" Publisher, Moscow, Russian Federation.