

Сіделковський О. Л.,
кандидат медичних наук,
директор клініки «Аксімед» (м. Київ)

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

PUBLIC PARTICIPATION AS AN ELEMENT OF PUBLIC HEALTH POLICY MAKING IN UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL DIMENSION

Стаття присвячена проблематиці залучення громадськості до формування публічної політики у сфері охорони здоров'я України. Акцентована увага на адміністративно-правовому компоненті цього явища.

Реформа охорони здоров'я в Україні набирає обертів. Зараз завершено реформування первинної медичної допомоги, де ключовою ідеєю є реалізація принципу «гроші йдуть за пацієнтом». Держава та органи місцевого самоврядування готуються до впровадження реформ у сфері вторинної медичної допомоги, що дозволить, на думку реформаторів, досягти позитивних результатів. Це фокус на впровадження ключових рамок публічної політики у сфері охорони здоров'я. Залучення громадськості справедливо розглядається як один із елементів публічної політики у сфері охорони здоров'я. Події останніх двох десятиліть наочно демонструють, що інститути громадськості та громадянського суспільства є рушійною силою багатьох перетворень, у тому числі в соціальній, економічній та політичній сферах. Сфера охорони здоров'я не є винятком.

Існує кілька аспектів участі громадськості у формуванні політики охорони здоров'я: законотворчість; організаційно-управлінський аспект; юридична освіта; права людини. Що стосується правового виміру участі громадськості, то необхідно вказати на необхідність залучення представників громадськості до різноманітних робочих груп, метою яких є підготовка законодавства про охорону здоров'я. Організаційно-управлінський вимір участі громадськості полягає у залученні активних небайдужих, професійно орієнтованих громадян до фактичного прийняття рішень певних органів управління у сфері охорони здоров'я. Участь громадськості у розробці політики охорони здоров'я низка фахівців демонструє як прояв демократії державної політики загалом.

Ми не повинні втрачати свого оптимізму. Нам потрібно рухатися вперед. Провести медичну реформу. Залучати громадськість, громадські організації до формування політики охорони здоров'я. Це потенційно може покращити стан справ у вітчизняній медицині.

Ключові слова: громадськість, медичне право, публічна політика, охорона здоров'я, адміністративне право.

The article is devoted to the issue of public involvement in public health policy making in Ukraine. Emphasis is placed on the administrative and legal component of this phenomenon.

Ukraine's health care reform is gaining momentum. The reform of the primary care unit has now been completed, where the key idea is to implement the principle of "money goes after the patient". The state and local governments are preparing for the implementation of reforms in the secondary health care, which will allow, according to the reformers, to achieve positive results. This is the focus of the implementation of key public policy frameworks in the field of public health. Involvement of the public is justly considered as one of the elements of public policy in the field of public health. The events of the last two decades clearly demonstrate that the public and civil society institutions are the driving force behind many transformations, including in the social, economic, and political spheres. The area of public health and health care is no exception.

There are several dimensions of public participation in the shaping of public health policy: law-making; organizational and managerial; law education; human rights. With regard to the legal dimension of public involvement, it is necessary to point out the need to involve members of the public in a variety of working groups whose purpose is to prepare health legislation. With regard to the legal dimension of public involvement, it is necessary to point out the need to involve members of the public in a variety of working groups whose purpose is to prepare health legislation. The organizational and managerial dimension of public participation is to involve active indifferent, professionally oriented citizens in the actual decision-making of certain managerial authorities in the field of health care. Public involvement in public health policy making by a number of professionals is demonstrated as a manifestation of public policy democracy in general.

We must not lose our optimism. You need to move forward. Implement medical reform. To involve the public, public organizations in the formation of public health policy. This is potentially able to improve the state of affairs in domestic medicine.

Key words: public, medical law, public policy, health care, administrative law.

Реформа системи охорони здоров'я України набирає обертів. Наразі завершилось реформування первинної ланки медичної допомоги, де ключовою ідеєю є реалізація принципу «гроші ходять за пацієнтом». Держава та органи місцевого самоврядування готуються до впровадження реформ у вторинну медичну допомогу, що дозволить, за задумом реформаторів, досягнути позитивних результатів. Вказане знаходиться у фокусі впровадження ключових засад публічної політики у сфері охорони здоров'я громадян.

Одним із елементів публічної політики у сфері охорони здоров'я громадян справедливо вважається залучення громадськості. Події останніх двох десятиліть наочно демонструють, що громадськість та інституції громадянського суспільства є рушійною силою багатьох перетворень, зокрема й у соціальній, економічній, політичних сферах. Не є виключенням і сфера охорони здоров'я громадян, медичної діяльності.

Можна виокремити декілька вимірів участі громадськості у формуванні публічної політики у сфері охорони здоров'я громадян:

- правотворчий;
- організаційно-управлінський;
- правопросвітній;
- правозахисний.

Стосовно правотворчого виміру залучення громадськості варто вказати на необхідність включення представників громадськості до різного роду робочих груп, метою діяльності яких є підготовка нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я. Як зазначають автори Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України, розробленої Експертною платформою «ПРОСВІТА» (це один із прикладів залучення громадськості до правотворчої роботи), стрижневою ідеєю побудови національної системи охорони здоров'я (далі – національної СОЗ) є забезпечення цивілізаційного прогресу на засадах людиноцентричності, соціальної справедливості та національної безпеки. Громадяни України, а саме весь людський ресурс нації, мають стати запорукою соціального прогресу загалом.

Прогрес у розбудові національної СОЗ як скоординованої множини всіх інструментів і секторів економіки в міру їх прямого або опосередкованого впливу на здоров'я можливий за умови, що політика охорони здоров'я стане територією політичного консенсусу та загальнонаціональним пріоритетом. В її основу має бути покладено системний міжгалузевий і комплексний підходи. Прості для вимірювання індикатори досягнень у побудові національної СОЗ стануть орієнтирами для держави, суспільства та міжнародної спільноти щодо наступності політики охорони здоров'я, прагматичного та відповідального ставлення українських громадян і політиків до цивілізаційного вибору нації [1]. Не погодитись із такою постановкою питання важко. Дійсно, важливо, щоб політика охорони здоров'я стала територією політичного консенсусу та загальнонаціональним пріоритетом. Ще один потенційно можливий «адресат» допомоги громадських організацій – фахове обговорення законопроектів, присвячених запровадженню в Україні обов'язкового медичного страхування [2].

Організаційно-управлінський вимір участі громадськості полягає у долученні активних небайдужих, фахово орієнтованих громадян до реально-го прийняття тих чи інших управлінських рішень суб'єктами владних повноважень у сфері охорони здоров'я. Р.А. Майдан стверджує, що механізм прав людини у сфері охорони визначають шість основних елементів:

- 1) доступна та своєчасна, рівна та якісна медична допомога;
- 2) висока якість і доступність лікарських засобів, вакцин та інших імунобіологічних препаратів, виробів медичного призначення;
- 3) належний рівень біобезпеки в країні як складник світової системи біобезпеки;
- 4) гідність професії медичного працівника та участь медичного працівника у формуванні стандартів медичної професії і контролі за їх дотриманням;

- 5) справедливе, прозоре та відповідальне управління системою охорони здоров'я та вплив громадськості на прийняття державних рішень у цій сфері;
- 6) захист права особи на охорону здоров'я та медичну допомогу [3, с. 6].

На чільному місці автор виокремлює вплив громадськості на прийняття державних рішень у сфері охорони здоров'я. Це стосується механізму забезпечення, реалізації та захисту прав людини. Загалом організаційно-управлінський вимір участі громадськості не варто сприймати як втручання у дискреційні повноваження суб'єктів владних повноважень у медицині. Це і допомога, і контроль, і актуалізація на невирішених питаннях. Саме таким чином адміністративне право дозволяє та сприяє залученню інституцій «третього сектору» до прийняття важливих рішень всередині медичної сфери.

Правопросвітницька діяльність у медичній сфері – те, до чого у держави часто «не доходять руки». Це досить ефективно можуть виконувати різноманітні громадські організації. Можуть робити і роблять. Як стверджують С.Г. Стеценко та В.О. Галай, наступним напрямом правової допомоги пацієнтам є право-просвітницька робота, яка включає:

1. Проведення тематичних лекцій, семінарів із проблемних питань медичного права у школах, ліцей-ях, інститутах правового та медичного спрямування.
2. Проведення інтерактивних тренінгів (програма «практичне право») з питань медичного права та захисту прав пацієнтів.
3. Участь у державній та соціальній політиці щодо формування та розвитку правосвідомості пацієнтів.
- Проведення тематичних семінарів і тренінгів для пацієнтів, фахівців із медичного права, лікарів є досить розповсюдженою формою сприяння захисту прав пацієнтів [4, с. 127]. Важливим елементом право-просвітньої діяльності може стати створення державно-громадських утворень, які діятимуть на функціональних засадах і забезпечуватимуть ефективну діяльність у питанні просвіти широких верств населення щодо їх прав і можливостей у сфері медичної діяльності.

На думку А.В. Саверського, створення державно-громадської організації в сфері прав громадян на охорону здоров'я допоможе:

- 1) знизити соціальну напругу в сфері охорони здоров'я за рахунок контролю за виконанням законів, інших норм права, досягнень медичної науки;
- 2) підвищити якість і своєчасність медичної допомоги за рахунок інтенсивного (через досудові і судові розгляди) впровадження галузевих стандартів і правових норм;
- 3) упорядкувати діяльність системи охорони здоров'я, зробити її більш прозорою як з точки зору управління, так і з точки зору фінансування;
- 4) легалізувати доходи лікарів у сфері охорони здоров'я;
- 5) адаптувати нинішню модель охорони здоров'я до умов ринкової економіки, де поняття послуги, її гарантованості і якості, конкурентоспроможності є ключовими;

б) повернути охорону здоров'я обличчям до пацієнта;

7) створити між лікарем і пацієнтом нову культуру відносин на партнерській основі [5, с. 47]. Сприймаючи такого роду ініціативи, все ж із деякими з них погодитися складно. Наприклад легалізація доходів лікарів у сфері охорони здоров'я. Автору важко спрогнозувати легальний напрям діяльності такого державно-громадського утворення, який би переслідував саме цю мету.

Ще один елемент, на який варто звернути увагу. Намагання наведений приклад державно-громадського партнерства використати із сумнівними цілями на користь інституцій громадянського суспільства. Як стверджує Д.О. Колесніченко, необхідність створення та підтримки спільнот у вигляді громадських організацій для поширення та розвитку напрямку профілактичної медицини, формування адекватного зворотного зв'язку у ланці «лікар-пацієнт» та розвитку суспільства щодо актуальних нагальних проблем і задач у сфері охорони здоров'я, культивування та розвитку здорового способу життя потребує розробки та підтримки з боку держави.

Особливо важливим є підтримка ініціатив ГО «Сучасна територія здоров'я» щодо формування багатоетапної системи поширення знань щодо здорових звичок і відповідальності за власне здоров'я завдяки існуючим установам: дитячим садкам, шкільним закладам, вищим навчальним закладам та іншим підрозділам системи освіти [6, с. 98]. Автор не може підтримати таку ініціативу, оскільки якщо «цей механізм потребує розробки та підтримки з боку держави», то виникає логічне питання: а заради чого це все робиться? Заради суспільної користі, розвитку системи охорони здоров'я, чи, використовуючи ресурси держави, це лише намагання покращити стан справ у самій громадській організації?

Варто акцентувати увагу й на правозахисному складнику діяльності інституцій громадянського суспільства у сфері охорони здоров'я. Пацієнти є потенційно вразливою категорією у суспільних відносинах, які виникають при наданні медичної допомоги. Це зумовлює доцільність залучення проактивної діяльності інституцій громадянського суспільства у напрямі посилення захисту прав пацієнтів. В.О. Галай у межах своєї дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зазначає, що якщо виділити окремо основні проблеми, поставлені перед громадськими організаціями із захисту прав пацієнтів в Україні, то їх можна інтерпретувати так:

1. Відсутність належної уваги до діяльності організацій у сфері охорони здоров'я у засобах масової інформації, теле- та радіоефірах, а також у друкованих наукових і публіцистичних виданнях. Так, у державних і приватних закладах охорони здоров'я відсутня наявна (як на дошці оголошень) інформація про можливість пацієнта захистити свої права шляхом звернення за безкоштовною допомогою до профільних громадських організацій.

2. Мала ініціативність новостворених громадських організацій. Причиною цього є несприятли-

ва обстановка для розвитку громадського сектору, зокрема у сфері охорони здоров'я, замала підтримка держави. У цьому випадку на перший план виходить фінансова та організаційна допомога іноземних благодійних організацій, наприклад Міжнародного фонду «Відродження» чи Американської асоціації юристів (АВА).

3. Недостатня кількість правозахисників-спеціалістів у медичному праві, які змогли б надавати комплексну правову допомогу за умови звернення пацієнтів до громадської організації.

Вирішення зазначених проблем є завданням як самих громадських організацій, так і владних структур, що повинно виявлятися у тісній співпраці та підтримці з боку держави [7, с. 149].

Загалом погоджуючись із таким аналізом, все ж варто критично поставитися до певних моментів. Так, авторка зазначає про проблему того, що у приватних закладах охорони здоров'я відсутня інформація про можливість пацієнта захистити свої права шляхом звернення за безкоштовною допомогою до профільних громадських організацій. Маючи тривалий досвід керівництва приватною медичною клінікою, автор може констатувати, що така проблема навряд чи є реальною. Питання, яке виникає у цій ситуації: а хто повинен ініціювати розміщення подібного роду інформації у приміщенні приватного медичного закладу? Автор не пам'ятає випадків, щоб мали місце якісь перешкоди у такого роду реалізації пропозицій. Інша справа, що самих пропозицій від такого роду громадських організацій не було. Не варто відкидати і такий аргумент як певного роду різноспрямованість інтересів, які є у приватного медичного закладу та громадської організації, що спеціалізується на захисті прав пацієнтів. Можливо це є одним із факторів, який має бути взятий до уваги при відповіді на поставлене питання.

Що ж стосується недостатньої кількості правозахисників-спеціалістів у медичному праві, які змогли б надавати комплексну правову допомогу, то тут є певна проблема. Вона має стосунок не тільки до правозахисників, а й до фахівців, які опікуються проблематикою розвитку медичного права, медичного законодавства. Якісних спеціалістів небагато, це факт.

Залучення громадськості до формування публічної політики у сфері охорони здоров'я низкою фахівців демонструється як вияв демократичності публічної політики. Автор погоджується із позицією фахівців, які стверджують, що демократія передбачає широко розвинене громадянське суспільство, яке включає до своєї структури вільних та економічно незалежних індивідуумів, сукупність громадських формувань, громадських організацій, в тому числі благодійних організацій та інших інституцій громадянського суспільства. Як відомо громадянське суспільство є поняттям протилежним до держави, однак згідно теорії соціального партнерства громадянське суспільство є найбільшим партнером держави. В деяких випадках громадянське суспільство здійснює заміщення держави, виконує деякі функції замість держави у випадку її неспроможності [8, с. 48].

У активному залученні громадськості є і негативні елементи. Потенційно негативні. Як стверджують зарубіжні дослідники, формування глобального права охорони здоров'я несе в собі і нові можливості, зокрема зростання впливу громадянського суспільства, і серйозні виклики, а саме ризик того, що через розширення кола «гравців» на міжнародно-правовій арені за рахунок, наприклад, транснаціональних корпорацій чи філантропічних фондаций, епоха лікарського патерналізму може змінитися епохою фінансового та ідеологічного домінування суб'єктів, які керуватимуться своїми бізнесовими інтересами чи філософськими поглядами засновників [9, с. 458]. Ми в Україні маємо брати до уваги і такий можливий розвиток подій. І запобігати його появі.

Активна роль інституцій громадянського суспільства, розвиток публічної політики, позиціонування медичного права як нового правового утворення мають приносити позитивні результати. Однак це не буває швидко. На завершення автор наводить приклад знаного фахівця у сфері медичного права С.Г. Стеценка, який стверджує, що «парадокс ситуації полягає в тому, що у практичному складнику сфери охорони здоров'я (а глобально

саме для покращення стану справ у ній і здійснюються наукові дослідження) практично нічого не міняється. Нічого! Що лежить в основі такого песимістичного висновку?»

Аргументів, що обґрунтовують таку точку зору, є велика кількість, проте автор зазначає лише ключові: керівники закладів охорони здоров'я здебільшого не зацікавлені у становленні та розвитку медичного права, оскільки його норми фактично обмежать дискреційні повноваження управлінців від медицини. У широкому сенсі не зацікавлена у цьому й держава. Оскільки це потребуватиме реального забезпечення прав пацієнтів, належного оснащення медичних закладів на засадах стандартизації, гарантування конституційно визначеної безоплатності надання медичної допомоги. Наразі у держави є багато інших проблем, які не дозволяють «сприяти» виникненню ще однієї» [10, с. 21].

Ми не повинні втрачати оптимізму. Рухатися потрібно тільки вперед. Здійснювати медичну реформу. Залучати до формування публічної політики у сфері охорони здоров'я громадськість, громадські організації. Це потенційно зможе покращити стан справ у вітчизняній медицині.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція побудови нової національної системи охорони здоров'я України, розроблена Експертною платформою «ПРОСВІТА» // Аптека. 2017. 27 жовтня. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/431762>.
2. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування як крок до вирішення багатьох проблем української медицини: правові засади // Публічне право. 2016. № 3. С. 48–53.
3. Майданик Р.А. Права людини у сфері охорони здоров'я: поняття, система, механізм // Права людини в сфері охорони здоров'я України: проблеми доктрини і практики : матеріали круглого столу (Київ, 24 вересня 2013 року). Біла Церква : ТОВ «Білоцерківдрук», 2013. С. 5–14.
4. Стеценко С.Г., Галай В.О. Медичне право України (реалізація та захист прав пацієнтів) : монографія. К. : Атіка, 2010. 168 с.
5. Саверский А.В. О необходимости создания государственной общественной организации в сфере прав граждан на охрану здоровья // Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности : материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции, М., 26 марта 2004 года / [под общ. ред. С.Г. Стеценка]. М. : Издательская группа «Юрист», 2004. С. 45–47.
6. Колесніченко Д.О. Громадські організації як суб'єкти правовідносин у сфері охорони здоров'я // Актуальні проблеми теорії та практики правового регулювання галузі охорони здоров'я: проблеми і перспективи : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу, присвяченого 25-й річниці прийняття Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (17 листопада 2017 року) / За заг. ред. Ю.М. Колесника. Запоріжжя : Запорізький державний медичний університет, 2017. С. 96–98.
7. Галай В.О. Реалізація прав людини та громадянина в контексті захисту прав пацієнта: теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.О. Галай. К., 2010. 209 с.
8. Алексеев О.Г., Аніщенко М.А. Благодійні організації як суб'єкти правовідносин у сфері охорони здоров'я, що сприяють реалізації прав громадян на медичну допомогу // Проблеми захисту суб'єктів правовідносин у сфері охорони здоров'я в контексті медичної реформи : збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Запоріжжя, 25 травня 2018 року) / За заг. ред. Ю.М. Колесника. Запоріжжя : ЗДМУ, 2018. С. 47–49.
9. Wattad Mohammed S., Hrevtsova Radmyla Yu. Reflections on International Medical Law (2011). The International Journal "Medicine and Law," 30 (4). P. 449–460.
10. Стеценко С.Г. Перспективи розвитку медичного права в Україні: концептуальні засади // Публічне право. 2016. № 3. С. 21–26.