

УДК 351.9: 336.14 (477)

А. О. Лебедєв

аспірант

Класичного приватного університету

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Протидія порушенням у сфері охорони здоров'я може передбачати застосування таких заходів як підвищення оплати праці медичного персоналу, офіційне запровадження платних медичних послуг або часткової оплати пацієнтом вартості наданих послуг у закладах охорони здоров'я, налагодження системи соціального та комерційного медичного страхування тощо. Проте службові зловживання у цій царині можуть виявлятися не лише під час надання певної послуги конкретному пацієнтові, а й у ширшому вимірі – через організацію непрозорих тендерних закупівель ліків, нецільове використання коштів міжнародних донорів, ухвалення національних і регіональних програм в інтересах зацікавлених груп, зокрема фармацевтичних компаній. Одним з ефективних механізмів протидії цим негативним явищам можна вважати громадський моніторинг.

Автор в своїй статті визначає громадський моніторинг у сфері охорони здоров'я як комплекс заходів, які можуть проводитися громадськими організаціями, іншими об'єднаннями громадян, територіальною громадою, з метою визначення проблемних питань у діяльності установ охорони здоров'я незалежно від форми власності під час здійснення ними своєї діяльності, профілактики зловживань медичних працівників, встановлення справедливості розподілу бюджетних коштів, оцінки виконання органами державної влади та місцевого самоврядування їхніх соціальних завдань у сфері охорони здоров'я, а також надання пропозицій щодо усунення виявлених проблем у розвитку медичної галузі. Вважає, що впровадження громадського моніторингу в систему охорони здоров'я України сприятиме не лише протидії службовим зловживанням у цій галузі, а й становленню в країні як громадянського суспільства, так і демократичного врядування, що ґрунтується на ідеях соціального капіталу та громадянської участі.

Ключові слова: громадський моніторинг, комплекс заходів, службові зловживання, громадські організації, громадянське суспільство.

Постановка проблеми: Згідно з даними проведених в Україні опитувань, населення вважає медиків однією з найкорумпованіших груп населення. А фахівці наголошують на нераціональному використанні ресурсів у цій галузі, незадовільному стані інфраструктури й обладнання, сумнівній якості ліків, ненадійному інфекційному контролю – чинниках, які істотно підвищують ризики небажаних явищ в українській медицині.

Мета статті. Провести аналіз громадського моніторингу як механізму попередження порушень у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Аналіз громадського моніторингу як механізму попередження порушень у сфері охорони здоров'я свого часу проводили українські науковці та вчені, зокрема, В. В. Токовенко, В. В. Тертичка, Ю. О. Чернецький, Ф. І. Шамхалов, Ю. П. Шаров.

Передусім слід навести ключові характеристики громадського моніторингу як суспіль-

но-політичного явища. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський моніторинг є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підмоніторинговими об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий моніторинг – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави.

О. Полтараков визначає громадський моніторинг як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський моніторинг) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ). Отже, громадський моніторинг сприяє становленню громадянського суспільства, в якому реально забезпечуються всі права та свободи людини і громадянина, а об'єктом моніторингу є органи влади.

На нашу думку, громадський моніторинг у сфері охорони здоров'я – це комплекс заходів, які можуть проводитися громадськими організаціями, іншими об'єднаннями громадян, територіальною громадою, з метою визначення проблемних питань у діяльності установ охорони здоров'я незалежно від форми власності під час здійснення ними своєї діяльності, профілактики зловживань медичних працівників, встановлення справедливості розподілу бюджетних коштів, оцінки виконання органами державної влади та місцевого самоврядування їхніх соціальних завдань у сфері охорони здоров'я, а також надання пропозицій щодо усунення виявлених проблем у розвитку медичної галузі.

Основними методами громадського моніторингу є такі: аналіз нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів влади на місцевому та загальнодержавному рівнях; подання інформаційних запитів і звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування з метою отримання офіційної точки зору посадових осіб з приводу того чи іншого питання; зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів під час розробки та прийняття управлінських рішень. Це дає можливість з'ясувати реальні процедури прийняття рішень для подальшого їх аналізу щодо відповідності чинному законодавству. Спостереження проводиться шляхом присутності громадських спостерігачів на засіданнях органів влади відповідного рівня та дає змогу відслідкувати процес прийняття рішення за такими складовими, як: доступ членів колегіальних органів до всієї необхідної інформації та документів, їх активність в обговоренні питання; час, що витрачався на розгляд конкретного питання; дотримання передбачених законом та регламентом процедур; присутність журналістів, їх можливість ознайомитися з порядком денним та проєктами рішень тощо; аналіз наявних сайтів центральних органів державної влади та місцевого самоврядування щодо їх інформаційного наповнення; проведення експертних опитувань.

Для здійснення громадського моніторингу можуть створюватися: громадські ради при органах державної влади чи місцевого самоврядування; інститути місцевих уповноважених з прав людини (запровадження посад державних омбудсменів); асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський моніторинг,

що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування і реалізацію державної політики у певній сфері. Структурними елементами громадського моніторингу вважаються масмедіа та незалежні аналітичні центри. Якщо йдеться про парламентський моніторинг як різновид громадського, то одним із його елементів можуть бути спеціальні комісії.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського моніторингу: звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів; громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення; громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування; моніторинг діяльності та моніторингові (рейдові) перевірки на об'єктах громадського моніторингу [4].

Не зайве звернути увагу на міжнародний досвід у цій царині. Наприклад, Громадські ради охорони здоров'я у Великій Британії (Community Health Councils) є самостійними, легітимними органами, створеними для репрезентації інтересів громадськості в діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні. Членів рад висувають місцеві об'єднання й організації громадян. Ради фактично інтегровані в усі структури охорони здоров'я на конкретній адміністративній території, можуть ретельно перевіряти всі організації й напрями системи охорони здоров'я, їх члени мають право відвідувати лікарняні палати, центри здоров'я та клініки, розмовляти з будь-якою особою в цих закладах.

В Україні впродовж останніх років низка громадських організацій де-факто намагається виконувати суспільну діяльність щодо громадського моніторингу за системою охорони здоров'я. У Міністерстві охорони здоров'я України діє громадська рада. Це – громадський колегіальний консультативно-дорадчий орган, котрий зобов'язався здійснювати експертизу, аналіз та оцінку планів роботи міністерства, проєктів національних, державних і регіональних програм та нормативно-правових актів у галузі охо-

рони здоров'я, моніторинг та оцінку їх виконання тощо.

Водночас поточним заходам громадського моніторингу в охороні здоров'я України притаманний спорадичний характер, відносини суб'єктів та об'єктів моніторингу не врегульовані. Для належної інституціоналізації громадського моніторингу в згаданій сфері потрібна низка правових, інформаційних і соціальних умов [6].

1. Розвиток правових засад здійснення громадського моніторингу. Правове регулювання має, зокрема, стосуватися того, які питання підлягають громадському моніторингу, хто має право здійснювати такий моніторинг, яким чином органи влади та інші об'єкти моніторингу мають реагувати на процес і наслідки моніторингу.

Сьогодні актами законодавства, що регулюють певні питання громадського моніторингу, є закони «Про звернення громадян», «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деякі інші нормативно-правові документи, зокрема Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Попри певну правову неврегульованість питань здійснення громадського моніторингу, його елементи вже впроваджуються в окремих сферах публічної політики. Це засвідчують відомчі нормативні акти, зокрема «Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів», затверджене Міністерством освіти і науки України (№ 284 від 01.04.2008 р.). Схожі документи мало б розробити й Міністерство охорони здоров'я для ефективної співпраці з радами із захисту прав пацієнтів та іншими громадськими організаціями. При цьому варто було б врахувати так звану «несиметричність» інформації, притаманну охороні здоров'я через відмінність у рівнях знань лікарів і пацієнтів.

2. Забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів влади. Лише повна, об'єктивна та своєчасна інформація дає змогу громадянам оцінити, наскільки результативні дії уряду, наскільки ефективно уряд витрачає кошти платників податків. В Україні ухвалено Закон «Про доступ до

публічної інформації», покликаний забезпечити прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень. Впровадження цього нормативно-правового акта потребує іншого ставлення органів державної влади й управління, державних закладів до оприлюднення інформації про свою діяльність.

Досі система охорони здоров'я України, особливо в частині інформування про фінансування галузі та конкретних закладів, використання ресурсів міжнародних організацій, залишається непрозорою, на що вказують низка досліджень. Введення в дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» в охороні здоров'я внесло системні зміни як на центральному, так і на місцевому рівнях управління галуззю, налагодження внутрішнього й зовнішнього моніторингу ефективності профілактичних заходів і надання медичних послуг. Важливою є й активізація ролі засобів масової інформації і у висвітленні діяльності органів влади, і в просуванні ідей громадського моніторингу як суспільної діяльності, спрямованої на зменшення правопорушень та зловживань, зокрема у сфері охорони здоров'я.

3. Активне формування та розвиток соціального капіталу як основи становлення і функціонування громадянського суспільства. Відомо, що соціальний капітал утворюють три компоненти: моральні принципи й норми, соціальні цінності (особливо довіра) й соціальна інфраструктура (передусім, добровільні асоціації). Громадяни, здобуваючи соціальний капітал завдяки участі в організаціях громадянського суспільства, надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів в управлінні державою.

1. **Висновок.** Під системою моніторингу у сфері державного управління медичним забезпеченням населення розуміється єдина (побудована з урахуванням ієрархії, на основі спільних принципів і методичних підходів) система поточного обліку, контролю, оцінки та причинно-наслідкового аналізу реалізації основних індикативних показників, що відображають реально існуючу, плановану (нормативну) і перспективну (в межах стратегічного планування) потребу населення в основних видах медичної допомоги, її ресурсну забезпеченість та соціальну ефективність, з пріоритетом видів, що найбільше впливають на рівень здоров'я населення та підвищення ефективності галузі. Процес становлення громадського моніторингу має

відбуватися в тісній співпраці між громадою та владою. Це підвищує довіру людей до влади, у тому числі – до органів і закладів охорони здоров'я.

Важливою, є система навчання громадських експертів, котрі беруть участь у здійсненні громадського моніторингу, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами. Вагому роль у становленні громадського моніторингу можуть відіграти незалежні аналітичні центри, спроможні надавати адекватну професійну оцінку плануванню та реалізації політики, зокрема в охороні громадського здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Адміністративні та функціональні реформи в системі охорони здоров'я : аналіт. огляд / за заг. ред. В. Ф. Москаленка. Тернопіль : Укрмедкнига, 2000. 245 с.
2. Головаха Є., Паніна Н. Українське суспільство 1992–2008 : соціологічний моніторинг. Київ : Інститут соціології НАН України, 2008. 85 с.
3. Громадський контроль органів влади ускладнено законодавчими прогалинами. *Вісник центру* : інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. 2005. № 31 (290). С. 1.
4. Карамішев Д. В. Програмно-цільовий підхід до реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я. *Університетські наукові записки* : часоп. Хмельниць. ун-ту упр. та права. 2006. Р. 1. С. 279–284.
5. Нагорна А. М., Степаненко А. В., Морозов А. М. Проблема якості в охороні здоров'я. Кам'янець-Подільський : Абетка-НОВА, 2002. 384 с.
6. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/> (дата звернення:).

Лебедев А. А. Общественный мониторинг как механизм предупреждения нарушений в сфере здравоохранения

Противодействие нарушениям в сфере здравоохранения может предусматривать применение таких мер как повышение оплаты труда медицинского персонала, официальное введение платных медицинских услуг или частичной оплаты пациентом стоимости оказанных услуг в учреждениях здравоохранения, налаживание системы социального и коммерческого медицинского страхования и тому подобное. Однако служебные злоупотребления в этой области могут проявляться не только во время предоставления определенной услуги конкретному пациенту, но и в более широком измерении – через организацию непрозрачных тендерных закупок лекарств, нецелевое использование средств международных доноров, принятие национальных и региональных программ в интересах заинтересованных групп, в частности фармацевтических компаний. Одним из эффективных механизмов противодействия этим негативным явлениям можно считать общественный мониторинг.

Автор в своей статье определяет общественный мониторинг в сфере здравоохранения как комплекс мероприятий, которые могут проводиться общественными организациями, другими объединениями граждан, территориальной общиной, с целью определения проблемных вопросов в деятельности учреждений здравоохранения независимо от формы собственности при осуществлении ими своей деятельности, профилактики злоупотреблений медицинских работников, установление справедливости распределения бюджетных средств, оценки выполнения органами государственной власти и местного самоуправления их социальных задач в сфере здравоохранения, а также предоставление предложений по устранению выявленных проблем в развитии медицины. Считает, что внедрение общественного мониторинга в систему здравоохранения Украины будет способствовать не только противодействию служебным злоупотреблениям в этой области, но и становлению в стране как гражданского общества, так и демократического управления, основанной на идеях социального капитала и гражданского участия.

Ключевые слова: общественный мониторинг, комплекс мероприятий, служебные злоупотребления, общественные организации, гражданское общество.

Lebediev A. O. Public monitoring as a mechanism of prevention of health violations

Countering violations in the health sector can include the implementation of such measures as increasing the remuneration of medical personnel, the official introduction of paid medical services or partial payment by the patient of the cost of services provided in health care institutions, the establishment of a system of social and commercial health insurance, and the like. However, official abuse in this area can manifest itself not only during the provision of a certain service to a specific patient,

but also in a broader dimension – through the organization of non-transparent tender procurement of medicines, the misuse of international donor funds, the adoption of national and regional programs in the interests of interest groups, in particular pharmaceutical companies. Public monitoring can be considered as one of the effective mechanisms to counter these negative phenomena.

The author in his article defines public monitoring in the field of healthcare as a set of measures that can be carried out by public organizations, other associations of citizens, a territorial community, in order to identify problematic issues in the activities of healthcare institutions, regardless of their form of ownership in the implementation of their activities, prevention of abuse of medical workers , establishing the fairness of the distribution of budgetary funds, assessing the implementation by public authorities and local governments of their social tasks in the field of health care, as well as providing proposals for eliminating the identified problems in the development of medicine. He considers that the introduction of public monitoring into the health care system of Ukraine will contribute not only to countering official abuse in this area, but also to the formation of both civil society and democratic governance in the country based on the ideas of social capital and civic participation.

Key words: *public monitoring, a set of measures, official abuse, public organizations, civil society.*