

Форми громадського контролю у сфері охорони здоров'я

здобувач кафедри загальноправових
дисциплін Харківського національного
університету внутрішніх справ
Крут Катерина Олегівна

Форми громадського контролю у сфері охорони здоров'я

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено та надано характеристику основних форм громадського контролю у сфері охорони здоров'я. Наголошено, що саме форми діяльності суб'єктів громадського контролю у сфері охорони здоров'я виражають всю специфіку зазначеної діяльності та її основні аспекти. Акцентовано увагу на необхідності закріплення форм громадського контролю на законодавчому рівні.

Ключові слова: форма, контроль, громадський контроль, охорона здоров'я, законодавство, діяльність.

Формы общественного контроля в сфере здравоохранения

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы основные формы общественного контроля в сфере здравоохранения. Отмечено, что именно формы деятельности субъектов общественного контроля в сфере здравоохранения выражают всю специфику указанной деятельности и ее основные аспекты. Акцентировано внимание на необходимости закрепления форм общественного контроля на законодательном уровне.

Ключевые слова: форма, контроль, общественный контроль, здравоохранение, законодательство, деятельность

Forms of public health control

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the main forms of public health control are defined and provided. It was emphasized that the forms of activities of public health control subjects in the sphere of health care express all the specifics of the mentioned activity and its main aspects. The emphasis is placed on the need to consolidate forms of public control at the legislative level.

Keywords: form, control, public control, health care, legislation, activity

Постановка проблеми. Нажаль доводиться констатувати, що наразі політика нашої держави у сфері охорони здоров'я є непослідовною, а фінансування недостатнім. За таких умов особливого значення набуває здійснення контролю у сфері охорони здоров'я не лише уповноваженими державними органами, а й громадськістю. Зазначимо, що громадський контроль у сфері охорони є більш глибоким, адже він охоплює абсолютно усі аспекти сфери охорони здоров'я України. Враховуючи зазначене вище, особливого значення набувають дослідження, присвячені інституту громадського контролю. Варто підкреслити, що всебічне дослідження громадського контролю у сфері охорони здоров'я неможливе без з'ясування форм такої діяльності, адже вони дозволяють досить повно та обґрунтовано розкрити зміст такої діяльності та її особливості.

Стан дослідження. Проблема визначення форм громадського контролю у різних сферах була предметом дослідження: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т. М. Слінько, М.М. Тищенко, О.Б. Червякової, Ю.С. Шемшученка та багатьох інших. Однак, справедливим буде зазначити, що незважаючи на таку велику кількість наукових пошуків, залишається багато нерозкритих питань щодо форм громадського контролю у сфері охорони здоров'я України.

Саме тому метою статті є: визначити та розглянути зміст основних форм громадського контролю у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи наукові погляди вчених та норми чинного законодавства України можемо виділити наступні форми громадського контролю у сфері охорони здоров'я:

- звернення громадян. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року, під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [1]. В рамках нашого дослідження слід вказати точку зору В.П. Яценко, у своїй науковій праці слушно зазначає, що звернення громадян - це важливе джерело реалізації та охорони прав та свобод особистості. З іншого боку звернення, особливо пропозиції та заяви, є однією із самих найдоступніших форм безпосередньої (поза громадськими організаціями та іншими формуваннями) участі громадян у державному управлінні. Цінність звернень полягає в тому, що вони віддзеркалюють стан справ безпосередньо на місцях. Крім того, продовжує вчена, звернення - одне з обов'язкових умов нормального функціонування апарату управління, оскільки виступають необхідним джерелом інформації при вирішенні питань різного масштабу. Інакше кажучи, звернення громадян образно можна порівняти з ниткою, що зв'язує державу з конкретним громадянином [2, с. 25]. Таким чином, звернення громадян, є важливою формою громадського контролю у сфері охорони здоров'я, адже такий спосіб

контролю дозволяє уповноваженим суб'єктам: по-перше, на практиці реалізувати гарантовані їм Конституцією та законами України права та інтереси; по-друге, відкрито та без перешкод отримувати всю необхідну інформацію для здійснення контролю; по-третє, дає можливість оцінити реальний стан справ у сфері охорони здоров'я. Щодо об'єктів громадського контролю, то звернення громадян як форма громадського контролю, дозволяє їм визначити можливі шляхи покращення власної діяльності та забезпечити ефективний «зворотній зв'язок» із громадянами. Узагальнюючи все вище вказане можна стверджувати, що звернення громадян має важливе значення із точки зору забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів та об'єктів громадського контролю у сфері охорони здоров'я, що в свою чергу робить контроль більш якісним та об'єктивним, а діяльність цих об'єктів прозорою та ефективною. Крім того, це дозволяє створити позитивний імідж як для закладів охорони здоров'я зокрема, так і для держави взагалі.

- громадська перевірка. Перевірка, зазначають В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко та С.М. Попова – це одноразова контрольна дія, що полягає в зіставленні фактичних і документальних даних, як правило, за якими-небудь окремими напрямками фінансово-господарської діяльності суб'єкта. Тобто перевірка - це обстеження і вивчення окремих ділянок діяльності закладів охорони здоров'я. Результати перевірки оформляються довідкою або доповідною запискою [3]. Таким чином, громадська перевірка дає змогу об'єктивно оцінити стан окремих аспектів діяльності закладів охорони здоров'я шляхом зіставлення реальних даних, що стосуються якості діяльності закладів охорони здоров'я, та документальними даними, які надаються об'єктами такого контролю. Зазначене в свою чергу, дозволяє не лише оцінити якість діяльності закладів у сфері охорони здоров'я, а й надати об'єктивну оцінку керівництву цих закладів.

- громадська експертиза. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» експертизу визначають як розгляд, дослідження якої-небудь справи, певного питання з метою зробити правильний висновок, дати

правильну оцінку відповідному явищу [4, с. 257]. Л.М. Усаченко доводить, що «громадська експертиза - ініційоване з боку громадянського суспільства або органів влади комплексне дослідження представниками громадськості рішень або актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що завершується наданням обґрунтованого висновку з елементами рекомендацій» [5]. У науковій літературі, зазначає С.С. Вітвіцький, для більшої наочності структурно і текстуально виділяють наступні основні ознаки експертизи, які найчастіше пов'язують з її сутнісною характеристикою: експертиза заснована на використанні спеціальних знань; використання спеціальних знань виражається в дослідницькій діяльності (переважно оціночно-аналітичної спрямованості); експертне дослідження проводиться компетентною особою – експертом (тобто залученим фахівцем, що володіє необхідними для конкретної експертизи спеціальними знаннями); експертна діяльність має процесуальну основу (її порядок та умови здійснення, як правило, регламентовані); метою експертного дослідження є отримання зацікавленими організаціями (особами) об'єктивної інформації, необхідної для прийняття більш обґрунтованих і точних рішень; підсумки проведеного експертом дослідження, як правило, відображаються в особливому документі – експертному висновку [6, с. 27].

Громадська експертиза діяльності органів влади у сфері охорони здоров'я спрямована на виконання таких функцій [5, с. 431]: отримання комплексної інформації щодо стану сфери охорони здоров'я, її специфіки, динаміки, обсягів нормативно-правової бази тощо; отримання інформації щодо проблем і потреб зацікавлених сторін, що сприятиме визначенню подальших пріоритетів; аналіз та оцінка ефективності діяльності як з точки зору виконавців, так і з точки зору якості медичних послуг; аналіз ефективності взаємодії суспільних, державних, муніципальних і бізнес-структур на території; прогноз розвитку ситуації в найближчій та віддаленій перспективі; пошук варіантів рішень існуючих проблем, оптимізація цих рішень, узгодженість дій сторін; створення атмосфери довіри між

громадськими об'єднаннями та державними структурами [5, с. 431]. Таким чином, громадська експертиза надає можливість провести оцінку ефективності діяльності певного державного органу або закладу охорони здоров'я та їх посадових осіб, оцінити виконання державної програми або витрачання бюджетних коштів, оцінити якість надання медичних послуг або виконання законодавства. В свою чергу, державні органи зобов'язані сприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи, розглядати висновки експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати своє рішення [7, с. 20]. Отже, громадська експертиза, як форма громадського контролю, дозволяє забезпечити ефективну взаємодію закладів охорони здоров'я із громадськістю на всіх етапах здійснення своєї діяльності останніми. Можна також говорити про те, що громадська експертиза є наочним проявом реалізації дієвої демократії в нашій країні, адже вона не лише дає можливість надати об'єктивну оцінку діяльності державних органів та закладів охорони здоров'я, вона також є дієвим інструментом впливу громадськості на державну політику у зазначеній сфері, а також на функціонування відповідних закладів.

- громадський моніторинг. Будь-який моніторинг, слушно зазначає Д.Ю. Арабаджієв, представляє собою процес отримання певної інформації, проте не кожне отримання інформації є моніторингом. У рамках громадського моніторингу отримання інформації завжди цілеспрямоване й усвідомлюване (як правило, воно набуває форми спостереження) на відміну від інших видів отримання інформації – неусвідомлюваного, безсистемного, стихійного і т.д. Крім того, продовжує автор, цей процес передбачає не тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу [8, с. 129]. До основних завдань громадського моніторингу сфери охорони здоров'я України можна віднести: 1) вивчення та аналіз громадської думки щодо діяльності органів державної влади та закладів охорони здоров'я, а також щодо вдосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку

вітчизняної сфери охорони здоров'я; 2) забезпечення своєчасного реагування суб'єктів громадського контролю на пропозиції громадян, запровадження механізму громадського контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я та оцінювання ефективності їх функціонування; 3) забезпечення прозорості і відкритості сфери охорони здоров'я для громадськості; 4) запобігання корупції, налагодження зворотнього зв'язку та співробітництва закладів охорони здоров'я та громадськістю; тощо. Отже, громадський моніторинг є практичною реалізацією соціального контролю в демократичному суспільстві, особливою формою діяльності, адже, залежно від поставлених завдань, він може включати і контроль, і оцінку, і спостереження, і прогнозування тощо. У найпоширенішому розумінні, громадський моніторинг являє собою дослідження певного явища чи процесу. Його характерною відмінністю є систематичність, комплексність, регламентованість. Очікуваним результатом громадського моніторингу є покращення досліджуваного явища чи процесу, тому особливо важливим є оприлюднення отриманих результатів [9]. Таким чином, громадський моніторинг як форма громадського контролю, дозволяє зібрати якомога більшу кількість інформації про об'єкт контролю, що в свою чергу робить результати такого контролю більш об'єктивними.

- громадські (публічні) слухання. Громадські слухання є, мабуть, найдавнішим та найефективнішим засобом залучення громадськості до процесу управління державою. У багатьох містах вони стали дуже популярною формою спілкування влади та населення, дієвим інструментом залучення громадськості до вирішення нагальних проблем міста [10]. Публічні слухання проводяться з метою: 1) впливу на формування громадської думки з питань, що обговорюються; 2) забезпечення права громадян на участь в обговоренні, прийнятті рішень; 3) здійснення контролю за прийняттям і реалізацією рішень, зокрема щодо встановлення публічних сервісів; 4) з'ясування думки населення з відповідних питань; 5) обговорення та з'ясування думки населення щодо проектів нормативних

акті [11, с.34]. Отже, громадське слухання, як форма громадського контролю дозволяє вести ефективний діалог між громадськістю та державними органами та/або закладами охорони здоров'я України. А відтак, воно сприяє відкритості та прозорості діяльності об'єктів громадського контролю для населення.

- подання запитів, зокрема, на отримання публічної інформації. Публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [12]. В свою чергу, запит на інформацію - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту [12]. Таким чином, зміст зазначеної форми громадського контролю у сфері охорони здоров'я полягає у тому, щоб забезпечити реалізацію права суб'єктів такого контролю на отримання всієї необхідної інформації задля здійснення об'єктивного та всебічного контролю у зазначеній сфері.

- вивчення громадської думки. Так, на думку О.В. Винославської, Громадська думка - це єдині за змістом судження, присвячені фактам соціального життя, колективної діяльності та діяльності окремих особистостей. Вона може формуватися стихійно або свідомо, набуваючи при цьому функції оцінки щодо предмета, відносно якого виникла [13]. Як соціальний феномен, зазначає В.Г. Городяненко, громадська думка має такі сутнісні характеристики: вона є не арифметичною сумою думок окремих індивідів щодо певного питання, а інтегративним утворенням, яке має історичні, часові, територіальні особливості, складну структуру і виконує

певні функції; формується внаслідок висловлювання групи людей, яка є не механічним утворенням, а характеризується певною спільністю інтересів, цілісністю; постає лише щодо актуальних для соціальної спільноти чи суспільства проблем, ситуацій; її характеризують інтенсивність поширення, стабільність, вагомість, компетентність, соціальна спрямованість; може виражатися як у вербальних судженнях, так і в реальній поведінці; часто є конфліктною [14].

Вивчення громадської думки може бути здійснено шляхом проведення опитування, під яким слід розуміти одержання первинної соціологічної інформації, що ґрунтується на усному або письмовому зверненні до людей за допомогою анкети [15, с. 380], або через анкетування, що передбачає опитування респондентів за допомогою чітко сформульованих і спеціально підібраних запитань. Окрім зазначеного вище, вивчення громадської думки може проводитись шляхом: контент-аналізу інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки [16, с.128]. Таким чином, вивчення громадської думки дає можливість суб'єктам контролю об'єктивно оцінити стан діяльності органів державної влади та закладів охорони здоров'я не лише із точки зору перевірки інформації яка ними надається задля здійснення контролю, а й оцінити інші аспекти їх діяльності, як то: рівень корупції, відношення до пацієнтів, задоволеність якістю надання медичних послуг. Крім того, вивчення громадської думки дозволяє визначити слабкі місця у сфері охорони здоров'я, а відтак вона є своєрідним координатором щодо визначення напрямків здійснення громадського контролю.

- журналістське розслідування. Журналістське розслідування – один із найпомітніших жанрів, який з моменту виникнення перебуває на захисті інтересів суспільства, привертає загальну увагу до існуючих проблем, активізує процес мислення у глядача та допомагає вирішенню актуальних питань [17]. О.К. Глушко відмічає, що журналістські розслідування в сучасній Україні відображають дійсність у розрізі гострих політичних, економічних, моральних зрушень, присвячені пошукам рішення актуальних проблем: злочинність, корупція, наркоманія тощо. При всьому розмаїтті тем їх об'єднує наявність «кричущих» фактів, аналітичний погляд на те, що відбувається, відкритість авторської позиції [18]. Дієвість журналістського розслідування визначається ефективністю виявлення, ідентифікації й запобігання шляхом оприлюднення (висвітлення) неочевидних суспільних ризиків. Його реалізація, зазначає І.А. Хоменко, напряму залежить від: можливості виявлення прихованої інформації про суспільну небезпеку (канал надходження сигналу); можливості оприлюднення прихованої інформації про суспільну небезпеку (канал розповсюдження сигналу); наявності механізмів адекватного суспільного реагування на виявлену приховану небезпеку (власне зворотний зв'язок). Відсутність будь-якого із зазначених елементів, продовжує автор, обмежує функціональність журналістського розслідування або нівелює його до імітаційних форм, перетворює на соціальну фікцію [19, с.107]. Отже, узагальнюючи все зазначене вище, можемо прийти до висновку, що журналістське розслідування є ефективним способом виявлення інформації, яка може бути умисно прихованою об'єктами контролю. Крім того, журналістське розслідування дозволяє розкрити його результати широкій громадськості.

Висновок. Таким чином, під формою діяльності суб'єктів громадського контролю у сфері охорони здоров'я слід розуміти передбачений нормами чинного законодавства специфічний вияв діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення контролю у зазначеній сфері. Форми діяльності суб'єктів громадського контролю у сфері охорони здоров'я

виражають всю специфіку зазначеної діяльності та її основні аспекти. Суттєвим недоліком слід визнати, що жодна із зазначених нами форм громадського контролю не дістала свого законодавчого закріплення, що в свою чергу значно ускладнює їх застосування.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
2. Яценко В. П. Проведення із звернень громадян в органах внутрішніх справ: теоретичний та практичний аспекти [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Яценко Валентина Петрівна ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2007. - 206 арк.
3. Роль В. Ф., Сергієнко В. В., Попова С. М. Фінансове право. Навч. посіб. - К.: Центр учбової літератури, 2011. - 392 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел та ін. – К.: Ірпінь: Перун, 2002. – 1425 с
5. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л. М. Усаченко. - Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.Ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>.
6. Вітвіцький С. С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадського суспільства / С. С. Вітвіцький // Юридичний вісник. – 2014. – № 1. – С. 25-30.
7. Лациба, М. Уряд запровадив громадську експертизу своєї діяльності [Текст] /М. Лациба // Громадянське суспільство. — 2008. — № 5 (7). — С. 19-22.
8. Арабаджиев Д. Ю. Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом / Д. Ю. Арабаджиев // Грані. – 2013. – № 9 (101). – С. 128–132.

9. Арабаджиев Д.Ю. Громадський моніторинг як форма реалізації соціального контролю [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/1366>
10. Громадські слухання як засіб вирішення проблем територіальних громад: практичний посібник / [М.Д. Городок., А.В. Карташов, О.О. Радченко, В. Ю. Стасюк,]; за заг. ред. М.Д. Городка – Київ : 2015. – 108 с.
11. Скірський І. Організація та здійснення громадського контролю в Російській Федерації: питання теорії та практики / Публічне право № 3 (11) (2013) с.31-38
12. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
13. Психологія [Текст] : навчальний посібник / Винославська О. В., Бреусенко-Кузнєцов О. А., Зливков В. Л. та ін. - К. : ІНКОС, 2005. - 352 с.
14. Городяненко В. Г. Соціологія : підруч. / В. Г. Городяненко, О. В. Гілюн, А. В. Демічева, С. В. Легеза, Н. А. Липовська. - 3-є вид., переробл., доповн. - К. : Акад., 2008. - 544 с
15. Лукашевич М. П., Туленков М. В. Соціологія. Загальний курс : Підручник. – 3-є вид. / М. П. Лукашевич, М. В. Туленков. – К. : Каравела, 2006. – 408 с.
16. Борбунюк О. О. Форми громадського контролю як засобу забезпечення законності нормативно-правових актів у державному управлінні / О. О. Борбунюк // Часопис Київського університету права. - 2015. - № 1. - С. 127-132.
17. Притолок Ю. Журналістське розслідування в ТБ форматі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pravdapro.org/teleshkola/zhurnalist-ske-rozsliduvannja-v-tb-formati.html>.
18. Глушко О. К. «Вищий пілотаж» журналістики / Глушко О. К. // Наукові записки Інституту журналістики : [науковий збірник] ; [за ред. В. В.

Різуна]. – К. : КНУ імені Тараса Шевченка, 2006. – Т. 22 (січ.–берез.). – С. 115–122.

19. Хоменко І. А. Функціональність журналістського розслідування в українському медійному просторі: погляд практика / І. А. Хоменко // Current issues of mass communication. - 2013. - Issue 14. - С. 106-111