



УДК: 32.351:321

Федоренко Тетяна Анатоліївна,
аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я, Національна академія державного управління при Президенті України, Україна, 03057, м. Київ, вул. Єжена Пот'є, 20, тел.: (044) 481 21 55, e-mail: fedorenko_2008@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

Федоренко Тат'яна Анатольєвна,
аспірант кафедри управління охороною громадського здоров'я, Національна академія державного управління при Президенті України, Україна, 03057, г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (044) 481 21 55, e-mail: fedorenko_2008@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

Fedorenko Tatyana Anatolievna,

postgraduate student of the Department of Public Health Management, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Eugene Potier, 20, tel.: (044) 481 21 55, e-mail: fedorenko_2008@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ФОРМУВАННЯ, РЕАЛІЗАЦІЇ ТА МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. Сформувано концептуальні засади участі громадян у формуванні, реалізації та модернізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я з метою використання потенціалу партисипаторної демократії в процесі проведення медичної реформи в Україні, а також обґрунтовано відповідні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та державно-управлінської практики. Висвітлено залежність успіху медичної реформи в Україні від її підтримки громадянським суспільством. Визначено та систематизовано міжнародні договори та інші документи, які є джерелами міжнародних стандартів партисипаторної демократії. Акцентується увага на відображенні міжнародних стандартів партисипаторної демократії у

XXI ст. в рішеннях Європейського суду з прав людини і в практиці міжнародних лікарських і правозахисних організацій. Розкрито їх сутність, зміст і особливості. Виявлено перспективи імплементації міжнародних стандартів “демократії участі” при реформуванні системи охорони суспільного здоров’я в Україні.

Ключові слова: охорона суспільного здоров’я, медична реформа, участь громадян у медичній реформі, партисипаторна демократія, міжнародні стандарти партисипаторної демократії.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ФОРМИРОВАНИЮ, РЕАЛИЗАЦИИ И МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. Сформированы концептуальные основы участия граждан в формировании, реализации и модернизации государственной политики в сфере охраны общественного здоровья с целью использования потенциала партисипаторной демократии в процессе проведения медицинской реформы в Украине. Обосновываются соответствующие предложения касательно усовершенствования действующего законодательства и государственно-управленческой практики. Освещена обусловленность успеха медицинской реформы в Украине от ее поддержки гражданским обществом. Определены и систематизированы международные договора и другие документы, являющиеся источниками международных стандартов партисипаторной демократии. Акцентируется внимание на отображении международных стандартов партисипаторной демократии в XXI в. в решениях Европейского суда по правам человека и в практике врачебных и правозащитных организаций. Раскрыто их сущность, содержание и особенности. Виявлено перспективи імплементації міжнародних стандартів “демократії участія” при реформуванні системи охорони суспільного здоров’я.

Ключевые слова: общественное здравоохранение, медицинская реформа, участие граждан в медицинской реформе, партисипаторная демократия, международные стандарты партисипаторной демократии.

ATTRACTING OF THE PUBLIC TO THE FORMATION, IMPLEMENTATION AND MODERNIZATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF HEALTH IN UKRAINE: THE INTERNATIONAL LEGAL ASPECT

Abstract. The article is devoted to the formation of conceptual bases of citizens' participation in the formation, implementation and modernization of the state policy in the sphere of public health protection in order to use the potential of participatory democracy in the process of medical reform in Ukraine. Substantiated proposals on improving the current legislation and public-management practice are substantiated. Attention is focused on the conditionality of the success of medical reform in Ukraine from its support by civil society. International

treaties and other documents that are sources of international standards for participatory democratization are defined and systematized. Attention is focused on the mapping of international standards of participatory democracy in the 21st century in the judgments of the European Court of Human Rights in the practice of criminal and human rights organizations. Their essence, content and peculiarities are revealed. The prospects for the implementation of international standards for “participatory democracy” in the reform of the public health protection system are identified.

Keywords: public health, medical reform, participation of citizens in medical reform, participatory democracy, international standards of participatory democracy.

Постановка проблеми. Здоров’я нація в XXI ст. є не меншою цінністю для сучасної країни, ніж її економічний, технічний, військовий чи інший розвиток. Тому більшість держав світу, включаючи й Україну, спрямовують усі свої зусилля на вдосконалення існуючих систем охорони суспільного здоров’я. І якщо в одних державах світу медичні реформи одноразово трансформували системи державного управління в сфері охорони здоров’я у зразкові (у 1948 р. у Великій Британії започатковано роботу Національної служби охорони здоров’я), то в інших — вони мають перманентний характер, коли кожен новий уряд змінює ціннісні орієнтири, стратегію та підходи до реформування державного управління у сфері охорони суспільного здоров’я.

Показовим є й досвід реформування системи державного управління у сфері охорони суспільного здоров’я в Україні. Зокрема, в частині запровадження медичного страхування. Так, в.о. міністра охорони здоров’я України У. Супрун схарактеризувала “успіхи” відповідних медичних реформ в Україні наступним чином:

“... за роки незалежності було розроблено 21 законопроект про медичне страхування та змінилось понад 20 міністрів охорони здоров’я, а українців стало на 10 мільйонів менше” [1]. Тому нове керівництво Міністерства охорони здоров’я України одразу приступило до унормування власних напрацювань у чинному законодавстві України.

Як відомо, 8 червня 2017 р. Верховна Рада України прийняла законопроект “Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів” (реєстр. № 6327 від 10.04.2017 р.) [2]. 14 червня 2017 р. Уряд України схвалив Бюджетну резолюцію на 2018–2020 рр., яка передбачає фінансування всіх етапів започаткованої реформи охорони суспільного здоров’я. Однак Законопроект № 6327 так і не був винесений на голосування Верховної Ради України в останній перед канікулами тиждень у липні цього року.

Натомість, у день ймовірного розгляду Законопроекту № 6327 парламентом 14 липня 2017 р. біля приміщення МОЗ України розгорнулися громадські акції (демонстрації), ме-

тою яких було ... спинити медичну реформу. Парадоксальність цієї ситуації відзначив і заступник міністра охорони здоров'я О. Лінчевський: "Коли ще під МОЗ виходили керівники клінік, головлікарі, академіки? Коли ще таке було? Коли демонстрації очолювали депутати? Найбагатіші виходять на демонстрації під МОЗ" [3, с. 17].

Загалом можна погодитися з українськими науковцями, що основними принципами реформування охорони здоров'я в Україні є принципи справедливості; солідарності; орієнтованості на покращення громадського здоров'я; орієнтованості на задоволення справедливих потреб населення; орієнтованості на покращення якості медичної допомоги; результативності; ефективності; участі громадськості у формуванні політики [4, с. 3]. Саме використання потенціалу партисипаторної демократії, або ж "демократії участі", є, на наше переконання, запорукою легітимації та популяризації реформ з охорони суспільного здоров'я в Україні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблеми теорії та практики проведення реформ у сфері охорони суспільного здоров'я в Україні неодноразово досліджувалися такими вченими з державного управління, як М. Банчук, М. Білинська, Н. Васюк, В. Князевич, Я. Радиш, М. Щербина та ін. Законмірним буде згадати і про наукові здобутки таких всесвітньо відомих фундаторів партисипаторної демократії, як П. Бахрах, Дж. Кін, К. Макферсон, Дж. Менсбрідж, К. Оффе, О. Хьоффе, Дж. Ціммерман та ін. Водночас проблематика міжнарод-

них стандартів партисипаторної демократії в контексті застосування їх для формування, реалізації та реформ державного управління в сфері охорони суспільного здоров'я в Україні в публічно-управлінських реаліях сьогодення залишається малодослідженою.

Метою статті є формування концептуальних засад міжнародних стандартів участі громадян у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я для використання потенціалу партисипаторної демократії в процесі проведення медичної реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Українські вчені визначають партисипаторну (від англ. *participate* — брати участь) демократію або демократію участі як "форму політичного режиму, що передбачає організацію всього суспільного та державного життя із залученням до розроблення і прийняття владних і управлінських рішень громадськості" [5, с. 27]. Інтерпретуючи зміст цієї категорії щодо предмета нашого дослідження, можна стверджувати, що партисипаторна демократія є важливим управлінсько-правовим інструментом формування, реалізації та модернізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я, що передбачає широке залучення громадян, громадськості та інститутів громадянського суспільства до цілеспрямованого процесу трансформації існуючої в Україні системи охорони здоров'я в нову — інноваційну, економічну обґрунтовану модель забезпечення реалізації права громадян на охорону здоров'я,

медичну допомогу та медичне страхування.

Реалізація потенціалу партисипаторної демократії у сфері формування, реалізації та модернізації державної політики щодо охорони суспільного здоров'я передбачає наявність щонайменше трьох визначальних компонентів. По-перше, креативний (доктринальний) компонент, який передбачає наявність сталих теоретико-методологічних підходів щодо залучення громадськості до медичної реформи, а в ідеалі — наявність відповідної концепції чи стратегії, затвердженої Урядом України чи профільним міністерством. По-друге, нормативно-правовий компонент, репрезентований системою міжнародних договорів і документів та системою чинного законодавства України, який дозволяє конструктивно залучати потенціал партисипаторної демократії до проведення медичної реформи. По-третє, організаційно-управлінський компонент, зміст якого полягає в наявності зрілого та структурованого громадянського суспільства й наявності організаційно-правових механізмів їх взаємодії з державою в особі спеціально уповноважених державних органів, що формують і реалізують державну політику у сфері охорони суспільного здоров'я.

Очевидно, що ці компоненти, розвинені тією чи іншою мірою, характерні й для партисипаторної демократії щодо формування, реалізації та модернізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я в Україні. Розглянемо один із найважливіших із них — міжнародні стандарти партисипаторної демокра-

тії щодо державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я та медичної реформи.

Категорія “міжнародні стандарти” є доволі поширеною. У найбільш загальному значенні — це стандарти, розроблені визначеною міжнародною організацією, наприклад *International Organization for Standardization (ISO)*. Міжнародні стандарти регулюють діяльність більшості видів професійної діяльності. Коли ж ми говоримо про демократію, верховенство права, основоположні права та свободи людини, партнерство громадянського суспільства та держави, місцеве самоврядування тощо — йдеться про вимоги і положення міжнародних договорів (угод), рекомендацій ООН, Ради Європи чи її органів тощо, а також рішень Європейського суду з прав людини etc.

Міжнародні стандарти партисипаторної демократії у сфері охорони суспільного здоров'я в Україні є системою загальних принципів міжнародного права, вимог і положень міжнародних організацій і держав-учасниць цих організацій у сфері реалізації прав людини на участь в управлінні державними справами і свободу асоціацій при формуванні, реалізації та модернізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я.

Міжнародні стандарти втілюються в таких документах:

а) універсальні і регіональні міжнародні договори і угоди правозахисного характеру (Загальна декларація прав людини 1948 р. [6], Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини 1950 р. [7], Міжнародний пакт про громадянські

та політичні права 1966 р. [8], Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [9], Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р. [10] та ін.);

б) рекомендації міжнародних організацій і їх органів (резолуції, рекомендації, кодекси, висновки — Європейська конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій (ETS № 124) [11], Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ від 29 червня 1990 р. [12], Паризька хартія для нової Європи 1990 р. [13] тощо);

в) рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються захисту прав людини на участь в управлінні державними справами і захисту права на охорону здоров'я (“Вінтерверп проти Нідерландів” (*Winterwerp vs the Netherlands*) (1979), “Претті проти Великобританії” (*Pretty vs the United Kingdom*) (2002), “Во проти Франції” (*Vo vs France*) (2004), “Биржиковський проти Польщі” (*Byrzykowski vs Poland*) та ін.).

Універсальні та регіональні міжнародні договори правозахисного змісту закріплюють основоположне право громадян на свободу асоціацій та право на участь у державному управлінні. Для прикладу, у частині першій ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. встановлено: “Кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів” [8]. І лише в частині першій ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і

культурні права 1966 р. унормовано: “Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я” [9]. Утім серед заходів, які встановлені останнім Міжнародним пактом, не визначено залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Хоча такий захід є логічним продовженням права громадян — одноособово чи через інститути громадянського суспільства, брати участь у державному управлінні у сфері охорони суспільного здоров'я.

Важливі міжнародні стандарти щодо участі громадськості у формуванні, реалізації та модернізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я містяться в рекомендаціях міжнародних організацій і їх органів. Так, Європейська конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій, прийнята Радою Європи у Страсбурзі 24 квітня 1986 р., встановлює, що міжнародна NGO повинна: а) мати некомерційну мету міжнародної громадської діяльності; б) засновуватися на реалізації норм міжнародного права стороною-учасницею Конвенції; в) здійснювати свою діяльність не менше, ніж у двох державах; г) мати свій зареєстрований офіс на території однієї держави-учасниці Конвенції та центральний орган управління і контролю на території цієї ж держави чи іншої держави-учасниці Конвенції [11]. На наш погляд, названі стандарти є актуальними для міжнародних NGO, які діють на сьогодні у сфері охорони суспільного здоров'я та

сприяють проведенню медичної реформи в Україні.

Як відомо, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. не закріплює право на охорону здоров'я, але серед рішень Європейського суду з прав людини, що мають стосунок до права громадян на охорону здоров'я, вагомими є: “Горшков проти України” (2005 р.), “Єфименко проти України” (2006 р.), “Бендерський проти України” (2007 р.), “Каверзін проти України” (2012 р.), “Баріло проти України” (2013 р.), “Салахов та Іслямова проти України” (2013 р.), “Вітковський проти України” (2014 р.), “Сергій Антонов проти України” (2015 р.), “Луценко проти України” (2015 р.) та ін. [14, с. 76].

Можна також допустити, що джерелами міжнародних стандартів використання партисипаторної демократії у сфері охорони здоров'я є й узагальнена та систематизована практика діяльності неурядових організацій (NGO), насамперед міжнародних організацій лікарів-волонтерів і організацій правозахисного характеру. Очевидно, що авторитет таких міжнародних NGO, як “Лікарі без кордонів” (*Medecins sans frontiers, MSF*), “Корпус Милосердя” (*Mercy Corps*), Нагляд за правами людини (*Human Rights Watch*), Міжнародна неурядова організація “Дім свободи” (*Freedom House*), Міжнародна амністія (*Amnesty International*) є важливим для держав молодшої демократії, включаючи Україну. Наприклад, можна відзначити важливість для таких країн їх місця у рейтингу “Перехідні держави” (*Nations in Transit*), який формується організа-

цією “Дім свободи” (*Freedom House*) [15, с. 6].

Оскільки участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я має на меті не лише удосконалення та забезпечення транспарентності відповідного сектору державного управління, а й створення ефективних механізмів забезпечення права людей на якісну та доступну медицину, важливими є рекомендації, моніторингові звіти, методичні рекомендації, матеріали круглих столів, збірки кращих практик та інші документи, які визначають здобутки і недоліки участі громадянського суспільства та його інститутів у медичних реформах та у повсякденній взаємодії громадськості з урядами і профільними міністерствами при формуванні й реалізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я.

Важливим джерелом розвитку партисипаторної демократії у сфері медичної реформи є “Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони” від 16 вересня 2014 р., ратифікована у 2017 р. всіма державами-учасницями ЄС. Стаття 44 цієї Угоди визначила наступні заходи, потрібні для досягнення договірними сторонами задекларованих цілей: 1) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між організаціями громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо; 2) сприяння процесу інституційної

розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі серед іншого, лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо; 3) забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні [16].

На нашу думку, реалізація міжнародних стандартів, закріплених в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, передбачає широке залучення до медичної реформи в Україні не лише вітчизняних, а й міжнародних NGO, які мають високу репутацію та успішні результати у проведенні медичної реформи. Раціональним було б, у контексті створення спільних NGO-платформ, об'єднати зусилля лікарських, пацієнтських, правозахисних та інших громадських організацій в Україні та державах-учасниках ЄС, США, Канади, Швейцарії, Японії та інших держав щодо реформування державної політики і управління у сфері охорони суспільного здоров'я в Україні.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Очевидно, що запорукою успішного проведення медичної реформи в Україні є не лише її підтримка громадськістю, а й участь у формуванні її цілей, сенсів і стратегій реалізації громадянами інститутів громадянського суспільства та громадянського суспільства загалом. При цьому важливо імплементувати існуючі міжнародні стандарти партисипаторної демократії у сфері участі

громадян в державному управлінні в трансформацію національної системи охорони суспільного здоров'я, а також ініціювати утвердження нових стандартів партисипаторної демократії, адаптованих до потреб медичної сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Рада частково схвалила медичну реформу Супрун. Поки у першому читанні [Електронний ресурс] // Українська правда. — Режим доступу: <https://life.pravda.com.ua/health/2017/06/8/224608/> — Назва з екрана.
2. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів : законопроект (реєстр. № 6327 від 10.04.2017) [Електронний документ] / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566 — Назва з екрана.
3. Лінчевський О. Найбагатші люди виходять на демонстрації проти МОЗ / О. Лінчевський // Тиждень. — 2017. — № 30 (506). — С. 17–19.
4. Щербина М. Б. Реформа системи охорони здоров'я України: проблеми сьогодення / М. Б. Щербина, І. Ю. Скирда // Новини медицини та фармації. — 2012. — № 4 (402). — С. 3.
5. Федоренко В. Л. Конституційне право України: До 20-ї річниці Конституції України та 25-ї річниці незалежності України: підручник / В. Л. Федоренко. — К.: Ліра, 2016. — 616 с.
6. Загальна декларація прав людини : прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. № 217 А (III) //

- Офіц. вісн. України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103.
7. *Конвенція* про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. : ратифікована Законом України від 17 лип. 1997 р. № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4, 7 та 11 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 40. — Ст. 263.
 8. *Міжнародний* пакт про громадянські і політичні права від 16 груд. 1966 р. : ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 груд. 1973 р. № 2148-VIII (з двома факультативними протоколами) // *Международ. акты о правах человека: зб. док.* — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — С. 53–76.
 9. *Міжнародний* пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 груд. 1966 р. : ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 груд. 1973 р. № 2148-VIII // *Международ. акты о правах человека: зб. док.* — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — С. 44–52.
 10. *Конвенція* про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні від 5 лют. 1992 р. // Офіц. веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318 — Назва з екрана.
 11. *Європейська* конвенція про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій (ETS № 124) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=124&> — Назва з екрана.
 12. *Документ* Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ від 29 черв. 1990 р. // *Международ. акты о правах человека: зб. док.* — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — С. 653–664.
 13. *Паризька* хартія для нової Європи від 21 листоп. 1990 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_058 — Назва з екрана.
 14. *Кошіль Н. М.* Систематизація конституційного законодавства України : дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук / Н. М. Кошіль. — Одеса, 2017. — 187 с.
 15. *Правові* умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносілляська [та ін.]; Укр. незалежн. центр. політ. дослідж. — К. : Агентство “Україна”, 2011. — 132 с.
 16. *Угода* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами членами, з іншої сторони, від 16 верес. 2014 р.; угода, список, міжнародний документ від 27 черв. 2014 р. // Офіц. вісн. України. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.