

*Н.О. Рингач,*

к.мед.н., доц., докторант кафедри управління охороною  
суспільного здоров'я НАДУ;

*О.В. Виноградов,*

заступник завідувача секретаріату Комітету

Верховної Ради України з питань охорони здоров'я

## **МОБІЛІЗАЦІЯ ПОТЕНЦІАЛУ ГРОМАД ДЛЯ ПОКРАЩАННЯ СУСПІЛЬНОГО ЗДОРОВ'Я**

*Визначено роль громад у вирішенні проблем, пов'язаних із суспільним здоров'ям. Запропоновано варіант інтегрованої моделі мобілізації потенціалу громад для покращання суспільного здоров'я.*

**Ключові слова:** потенціал громад, державне управління, суспільне здоров'я.

Конституція України визначає спільну відповідальність суспільства і держави за рівень громадського здоров'я. Перший з основних принципів охорони здоров'я в Україні – визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним із головних чинників виживання та розвитку народу України (ст. 4 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” [1]), тобто законодавством на найвищому рівні задекларовано першочергову відповідальність суспільства за стан громадського здоров'я. Однак серед значної частини сучасного українського суспільства панує сформована ще за радянських часів патерналістська думка стосовно покладання обов'язків з охорони здоров'я виключно на державу та галузь охорони здоров'я. Така позиція не сприяє усвідомленню особистої відповідальності за власне здоров'я (як індивідууму, так і певної громади) та обмежує політичну активність громадян у цьому напрямі і можливості потенційного впливу громади на вирішення проблем, пов'язаних зі здоров'ям. Разом з тим відсутність чітких механізмів мобілізації потенціалу громад навіть за наявності бажання до здійснення такого роду діяльності і відповідної активності потребує наукових досліджень можливостей впливу на стан здоров'я саме громади та розробки практичних рекомендацій з

організації плідного діалогу на рівні суспільства і ефективних сумісних дій з реалізації конкретних нагальних питань у цій сфері.

Важливість участі громадськості у вирішенні проблем, пов'язаних зі здоров'ям, відображена в публікаціях як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. На думку видатного польського вченого і політика, “батька польських реформ” Л. Бальцеровича, громадська підтримка є однією з чотирьох необхідних складових будь-яких успішних соціально-економічних реформ (потрібно зазначити, що окрім неї, потрібні наявність фахівців-експертів, політичної волі та професійної команди, здатної і мотивованої до здійснення таких реформ). Фахівці наголошують на відмінності між системою охорони громадського здоров'я, яка повністю включає все, що суспільство робить для захисту життя и здоров'я своїх громадян (це і державне регулювання економіки, умов праці і побуту, харчування, безпечне навколишнє середовище, соціальний захист, охорона правопорядку, просвіта і соціальна реклама тощо) та системою відомства охорони здоров'я [8; 10]. Остання є сукупністю спеціалізованих органів і установ, що безпосередньо займаються вивченням проблем здоров'я і його порушень, профілактикою і лікуванням хвороб і пошкоджень, підготовкою медичних кадрів і лікарським забезпеченням (у різних країнах відомство може називатися міністерством або якимось інакше, проте функції залишаються подібними). При значній кількості спільного, між цими системами є відмінність – у суспільних масштабах, засобах та державному характері управління. Керує системою охорони громадського здоров'я і несе повну відповідальність за її функціонування тільки держава, її уряд, а не міністерство охорони здоров'я, хоча досі в українському суспільстві (як і в деяких пострадянських країнах) досить поширене хибне уявлення про делегування відповідальності на відомчий рівень. Причому таке розуміння проблеми спостерігається як на рівні частини політиків вищого рангу, так і на рівні пересічних громадян.

Здоров'я як перша життєва необхідність, умова і невід'ємна якісна характеристика життя, оцінка гармонії і динамічної рівноваги організму

(індивідуальне здоров'я) або популяції (громадське здоров'я) з оточуючим природним і соціальним середовищем є одним із найважливіших системоутворюючих факторів і одночасно критерієм ефективності функціонування обох систем.

У сучасній Україні сформовано достатню законодавчу базу стосовно участі громадськості в розробці та здійсненні політики, у т.ч. у сфері громадського здоров'я. При вищих органах влади організовано низку громадських інституцій. Зокрема, у 2006 р. створено Національну раду з питань охорони здоров'я населення як вищий консультативно-дорадчий орган при Президентові України, основним завданням якої є сприяння формуванню та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я населення [5]. При Комітеті з питань охорони здоров'я з 2007 р. функціонує громадська організація, яка об'єднує практичних лікарів, науковців, представників НУО, управлінців у сфері охорони здоров'я – Дорадча рада з питань охорони здоров'я. При міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади функціонують громадські ради/колегії [3]. При Кабінеті Міністрів України можуть створюватись для вирішення окремих актуальних питань і спеціальні консультативно-дорадчі органи Кабінету Міністрів України (прикладом може служити Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу [4]). Однак діяльність на рівні територіальної громади з покращання суспільного здоров'я на сьогодні ще не є достатньо розвинутою і організованою.

Метою роботи є висвітлення ролі громади у вирішенні проблем, пов'язаних із формуванням та збереженням здоров'я, запропонування варіанта інтегрованої моделі мобілізації потенціалу громад для покращання суспільного здоров'я.

Ще в Концепції розвитку охорони здоров'я (2000 р.) наголошувалось на державно-комунальній моделі надання медичної допомоги, контролі територіальної громади за її фінансуванням, якістю медичної допомоги тощо [6].

Останнім часом у світовій практиці часто використовується термін «потенціал громад» (community capacity). Найбільш відомими визначеннями змісту поняття є такі:

– характеристики громад, які впливають на їх можливості визначати соціальні проблеми і проблеми охорони громадського здоров'я, мобілізуватися на їх вирішення (Goodman, et.al, 1998; Poole, 1997);

– набір якостей і сильних сторін, які населення індивідуально або колективно використовують для підвищення власного рівня життя (Easterling, Gallagher, Drisko, & Johnson, 1998);

– здатність людей і громад здійснити роботу, необхідну для вирішення ключових факторів, що впливають на здоров'я цих людей на місцях (Bopp, GermAnn, et.al, 2000).

Під мобілізацією розуміють процес розвитку потенціалу громад, через який індивідуальні члени громади, групи або організації планують, здійснюють і оцінюють діяльність для покращання їх здоров'я і задоволення інших потреб (на постійній основі або з періодичним залученням до участі). Така мобілізація може відбуватися за їх власною ініціативою, бути стимульованою зовні (ознайомлення з досвідом інших громад, відповідні кампанії в засобах масової інформації), або навіть бути обумовленою конкретними подіями, кричущим порушенням прав людини чи інтересів громади.

Ідея створення моделі взаємодії в суспільстві, спрямованої на соціальні зрушення, потреба в яких визначена і усвідомлена громадськістю, народилась та обговорювалась на таких міжнародних форумах з підтримки розвитку потенціалу громад, як “Rockefeller Foundation Conferences” (у 1997 р., 1998 р. та 2000 р.) та “CCP-SAVE Community Mobilization Task Force”. На практиці інтегровану модель взаємодії в суспільстві заради соціальних змін (CFSC) розроблено спеціалістами Університету Джона Хопкінса за підтримки Фонду Рокфеллера (рис. 1). Основними її складовими є суспільний діалог на основі виваженої оцінки ситуації і усвідомлення наявних потреб та інтересів, розробка узгодженого плану заходів, спрямованих на вирішення конкретної проблеми,

що стосується територіальної громади (не лише пов'язаної з охороною здоров'я, але й інших соціальних проблем) та організація сумісних дій з його реалізації і наступного оцінювання відповідності досягнутих результатів поставленим цілям.

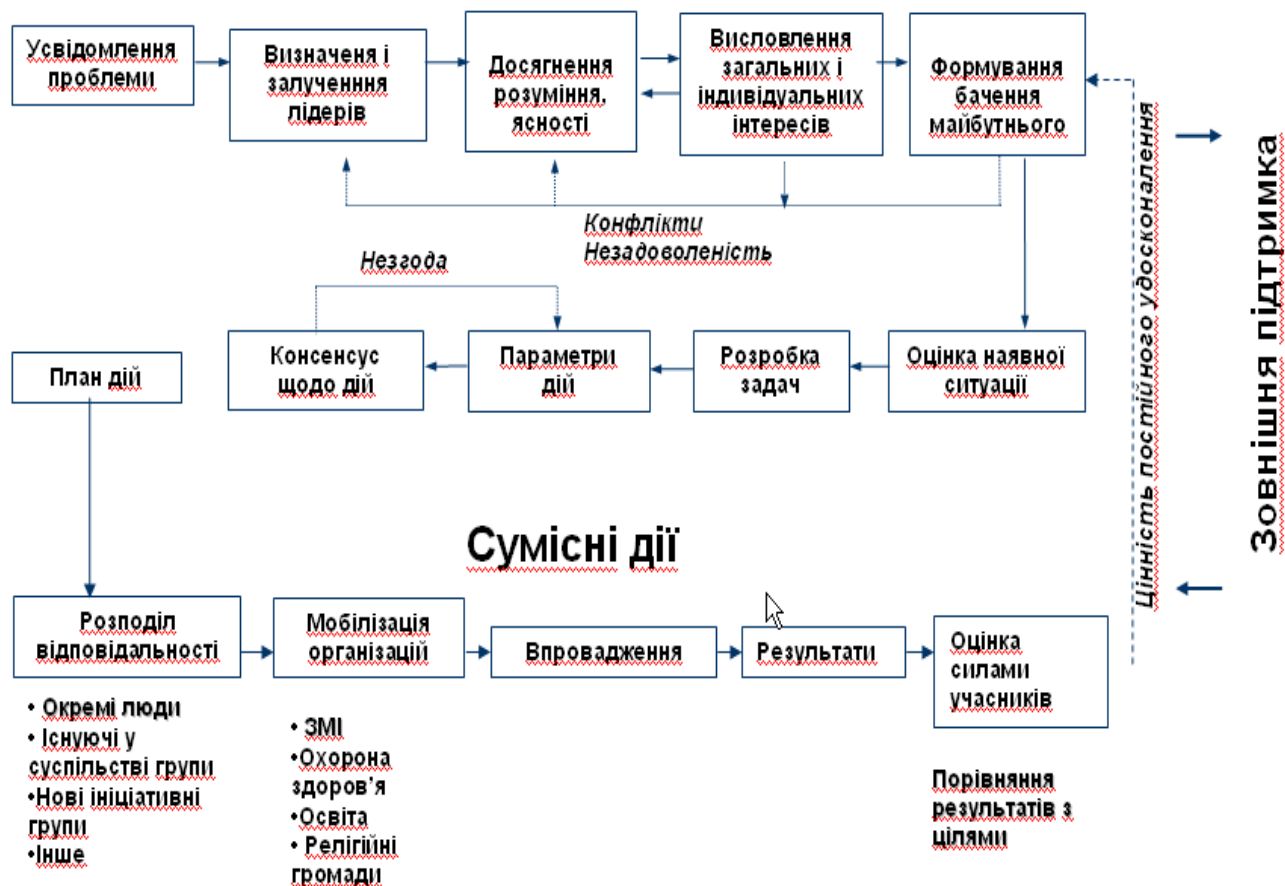


Рис. 1. Схема інтегрованої моделі мобілізації потенціалу громад для вирішення соціальних проблем [8].

Метою розвитку потенціалу громад є насамперед:

- захист і реальне наповнення прав людини;
- посилення політичного тиску;
- зміцнення громадянського суспільства та покращання державного управління як на місцевому, так і національному рівнях;
- забезпечення рівності та представництва інтересів різних груп населення;
- сталість і організованість дій на основі усвідомлення проблематики;

- підвищення соціального капіталу;
- розвиток потенціалу й компетентності громад для реагування в майбутньому і на інші соціальні проблеми тощо.

Дієвий суспільний діалог та реалізація наступних сумісних дій, ініційованих громадою, призводять як до індивідуальних, так і соціальних результатів, обумовлюючи певний соціальний вплив та відповідні соціальні зміни, особливо при наявності адекватної зовнішньої підтримки (Figueroa & Kincaid, 2001 p.).

Якщо розглянути можливості мобілізації громад стосовно зменшення дії ризиків, пов'язаних зі здоров'ям, та зміцнення/покращання його на рівні як громади, так і окремих індивідуумів, то важливо усвідомити, що реально позитивних результатів можна досягти лише за умови одночасного здійснення цілеспрямованих соціальних змін, прийняття цих змін населенням та зустрічну модифікацію індивідуальної поведінки громадян. У представленій схемі під соціальними змінами мається на увазі зміни в різних сферах життєдіяльності, спрямовані на зменшення шкідливого впливу різноманітних несприятливих чинників на різні складові здоров'я – фізичне, психічне, соціальне (рис. 2). Небезпека ігнорування наявних сьогодні проблем громадського здоров'я неминуче обернеться погіршенням його стану в найближчому майбутньому, або (у найкращому випадку) залишенням на нинішньому вкрай незадовільному рівні.

**Зміни індивідуальної поведінки стосовно власного здоров'я та здоров'я близьких, налаштованість на здоровий спосіб життя**

		<b>НІ</b>	<b>ТАК</b>
<b>Соціальні зміни</b>	<b>НІ</b>	Збереження статус-кво або погіршення громадського здоров'я	Обмежене покращання здоров'я для певної групи населення
	<b>ТАК</b>	Підвищення можливостей для збереження і укріплення здоров'я	Стабільне покращання громадського здоров'я

Рис. 2. Залежність потенційних зрушень громадського здоров'я від

## соціальних змін та індивідуальної поведінки

Якщо відбуватимуться лише ізольовані позитивні зміни людської свідомості, що детермінують повсякденні реальні дії стосовно поведінки, яка стосується власного здоров'я та здоров'я близьких (передусім дітей), їх загальний ефект без відповідних соціальних зрушень обмежиться покращанням здоров'я лише тієї групи населення, яка спроможна реалізувати свій здоровий вибір. Така спроможність не може бути примітивно зведена до фінансової можливості – адже значну роль відіграє особиста позиція особи, напряду залежна від виховання, звичного сімейного укладу, освіти, поінформованості про аспекти, пов'язані зі здоров'ям, довіру до рекомендацій лікаря тощо.

Має значення також і наявність та доступність певних послуг та товарів (безпечних продуктів раціонального харчування, медикаментів, можливості занять фізкультурою та спортом, надання необхідної профілактично-лікувальної допомоги, у т.ч. консультативної для звільнення від різних залежностей – тютюнової, алкогольної, наркотичної); державний контроль за дотриманням відповідного законодавства з безпеки життєдіяльності; тобто всього комплексу тих можливостей, яке суспільство надає громадянам для забезпечення здорового вибору.

З іншого боку, якщо в суспільстві будуть здійснені певні соціальні зміни, це означатиме лише надання певних можливостей для збереження і зміцнення здоров'я, які без усвідомлення, прийняття та активної підтримки пересічними громадянами можуть лишитися нереалізованими. Немаловажним є і схвалення спрямованої на зміцнення і збереження здоров'я поведінки у звичному оточенні індивідууму, наявність односторонньої підтримки громадською думкою і сприятливого клімату.

Таким чином, максимально ефективним є одночасні скоординовані зміни індивідуальної поведінки населення, що ініціюються, підкріплюються і стимулюються соціальними змінами. Лише в цьому випадку можна очікувати жаданий результат – стійке покращання громадського здоров'я.

Фахівці наголошують на необхідності виваженої інформаційної стратегії для формування громадської думки і усвідомлення проблем суспільного здоров'я шляхом підвищення інформованості як населення загалом, так і цільових груп, передусім представників влади всіх рівнів, фахівців охорони здоров'я та представників засобів масової інформації [7]. Особливо важливим є забезпечення одновекторності зусиль у досягненні суспільно корисних цілей, адже досить поширене останнім часом в українських медіа протиставлення інтересів пацієнтів і медиків, перекручене з метою підвищення гостроти матеріалу подання інформації зі смакуванням реальних або вигаданих помилок та недбалості або “тіньових” доходів медичних працівників, спроба перекласти відповідальність за системні недоліки на конкретних надавачів медичної допомоги, некваліфіковане оцінювання, а подекуди і відверте “цькування” медиків не сприяє довірі населення до працівників сфери охорони здоров'я, розводячи тих, хто має разом боротися з наявними проблемами, пов'язаними зі здоров'ям, по різні боки барикад. Мобілізація потенціалу громад буде більш ефективною, якщо вона відбуватиметься в тісному контакті та партнерській взаємодії з фахівцями охорони здоров'я.

Гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина (в т.ч. права на здоров'я) очолює перелік пріоритетів національних інтересів України (ст. 5 Закону України “Про основи національної безпеки України” [10]). Сучасним законодавством України охорона здоров'я розглядається як комплекс міжгалузевих дій, що здійснюють дотримання здорових і безпечних умов життя (підтримання необхідного для здоров'я життєвого рівня населення, забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя, сприятливих умов праці, навчання, побуту і відпочинку, сприяння здоровому способу життя), надання лікувально-профілактичної допомоги та інше, що потребує узгодженої співпраці влади та суспільства. Проте в сучасному суспільстві досить поширена думка, що обов'язок охорони здоров'я покладається абстрактно на державу, реально – очікується виключно від галузі охорони здоров'я, а індивідуум є пасивним об'єктом турботи і допомоги в разі необхідності. Самостійна свідомо



діяльність особи, спрямована на збереження і зміцнення власного здоров'я та здоров'я членів родини, особливо діяльність превентивна, а не вимушена, тобто детермінована наявними негараздами, в українському соціумі є явищем, що досить рідко зустрічається. Тому надзвичайно важливим є не лише декларування, але й усвідомлення та наступна ефективна реалізація міжгалузевого комплексного підходу до вирішення проблем охорони громадського здоров'я, залучення якнайширших кіл громадськості, адже проблеми здоров'я торкаються абсолютно всіх. Симптоматично, що одним із семи основних завдань державної політики, справою кожного громадянина і суспільства в цілому в утвердженні одного з визначальних чинників здоров'я нації – здорового способу життя – резолюцією Всеукраїнського форуму “Здорова нація” (13 вересня 2007 р.) визначено запровадження системи моніторингу діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо поліпшення стану громадського здоров'я, а серед заходів з його реалізації – істотно підвищити ефективність координації міжгалузевої взаємодії з охорони здоров'я територіальної громади, широко залучати громадськість та громадські організації до формування і впровадження державної політики на основі вивчення потреб територіальної громади.

Упровадження державної політики з охорони здоров'я має стати результатом спільних зусиль уряду та громадськості з метою збереження і покращання здоров'я населення України. Нагальною умовою ефективної реалізації політики з охорони суспільного здоров'я є активна позиція територіальних громад, мобілізація їх можливостей здійснення соціальної політики на місцевому рівні. Посилення потенціалу громад для вирішення проблем, пов'язаних зі здоров'ям, сприятиме оптимізації державного управління охороною здоров'я і створенню умов для зміцнення здоров'я нації.

#### **Список використаних джерел**

1. Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” // ВВР України від 26 січня 1993 р. – № 4. – Ст. 19.
2. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 р. № 1378 // Уряд. кур’єр. – 2004. – № 209. – 3 листоп.

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу” від 11 липня 2007 р. № 926 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 52. – С. 112. – 27 лип.

5. Указ Президента України “Про Національну раду з питань охорони здоров’я населення” від 26 травня 2006 р. № 443/2006 // Уряд. кур’єр. – 2006. – № 105. – 7 черв.

6. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку охорони здоров’я населення України” від 7 грудня 2000 р. № 1313 // Уряд. кур’єр. – 2000. – № 237. – 20 груд.

7. *Батіг Л., Лутшева Н.* Роль зв’язків з громадськістю в забезпеченні інформаційного супроводу реформи системи охорони здоров’я в Україні : посібник № 10. – К. : Проект ЄС “Фінансування та управління у сфері охорони здоров’я в Україні”, 2006. – 40 с.

8. Державна політика з охорони громадського здоров’я в Україні : навч. посіб. / за ред. І.М. Солоненка та Л.І. Жаліло. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 116 с.

9. Оцінка чисельності груп підвищеного ризику інфікування ВІЛ в Україні / Л. Гусак, Г. Довбах, О. Лавренов та ін. ; за заг. ред. О. Балакірева. – К. : Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні, 2006. – 48 с.

10. *Солоненко І.М., Жаліло Л.І., Мартинюк О.І.* та ін. Стан громадського здоров’я та якість життя як визначальні фактори стійкого економічного зростання // зб. наук. праць УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – Вип. 1. – С. 111 – 118.

***Ryngach N.O., Vinogradov O.V.* Community capacity mobilization for improvement of the public health.**

Article is devoted to role determining of the community in solving problems of public health. The variant of integrated model of community capacity mobilization for improvement of the public health is proposed.

**Key words:** community capacity, public administration, public health.

***Рингач Н.А., Виноградов А.В.* Мобилизация потенциала общин с целью улучшения общественного здоровья.**

Определена роль общин в разрешении проблем, связанных с общественным здоровьем. Предложен вариант интегрированной модели мобилизации потенциала общин для улучшения общественного здоровья.

**Ключевые слова:** потенциал общин, государственное управление, общественное здоровье.