

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ПІД ЧАС РЕФОРМ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES WITH THE PUBLIC DURING HEALTH CARE REFORMS

Зазначено, що у суспільному дискурсі сучасної України реформа охорони здоров'я залишається найбільш гострою та дискусійною темою, за якою досі немає консенсусу між суспільством та органами влади. Актуальним є важливим з'ясувати, які позиції в цій суперечливій ситуації займає публічне управління органів влади та адміністрування (ПУА). Позиції ПУА з ключових соціальних питань з усією очевидністю розкриваються з використанням теорії фреймінгу. Запропоновано до дослідницького інструментарію ввести поняття «фрейм», інтерпретуючи цей термін як цілеспрямовано заданий ракурс відображення дійсності, який явно чи завуальовано програмує розуміння інформації аудиторією. Фрейми створюються на основі ідентичних культурних кодів, що сформувалися в соціумі, та реалізуються на текстуальному рівні. До «символічних маркерів» медіафреймінгу, на думку ряду дослідників, відносять заголовки, приклади, посилання на джерела, прецедентні факти, текстові ремінісценції. Функції вербальних маркерів медіафреймінгу виконують «мовні кліше та штампи, прецедентні висловлювання, прецедентні імена та метафори». Вони стають смисловими домінантами тексту, що визначають його меседж. Таким чином, комплексний фреймінг-дискурс-аналіз можна розглядати як ефективний інструмент вивчення медіапрактики у соціальній сфері. Сучасну українську медіапрактику слід визнати унікальною, оскільки кожен із видів медіакомунікацій відтворює свою специфічну картину реальності, яка не збігається з картинами інших ЗМІ. Акцентовано, що реформування охорони здоров'я не відносяться до медіаприводів постійного інтересу загальноукраїнської преси, розробка тематики цього напрямку носить переважно постподійний характер. Преса не пропускає найважливіших подій у сфері охорони здоров'я, що миттєво на них реагує (офіційні заяви органів влади щодо стану охорони здоров'я). Слід зазначити, що «сканування» реальному світу українськими масмедіа відбувається у напрямку зверху донизу: в першу чергу йде докладне відображення діяльності найвищих поверхів влади; во другу чергу увага переключється на повсякденну діяльність інституту охорони здоров'я, причому від центру і потім – у загасаючому режимі – до регіонів; у третю чергу – епізодично – увага доходить до людини, для якої власне і призначено працюватиме соціальний інститут охорони здоров'я.

Ключові слова: публічне управління органів влади та адміністрування, охорони здоров'я, медіафреймінг, реформування, органи влади, медіакомунікація, громадськість.

It is noted that in the public discourse of modern Ukraine, health care reform remains the most acute and debatable topic, on which there is still no consensus between society and authorities. It is urgent and important to find out what positions the public administration of authorities and administrations (PUA) takes in this controversial situation. PUA's positions on key social issues are clearly revealed using framing theory. It is proposed to introduce the concept of "frame" into the research toolkit, interpreting this term as a purposefully given angle of reflection of reality, which explicitly or covertly programs the audience's understanding of information. Frames are created on the basis of identical cultural codes formed in society and implemented at the textual level. The "symbolic markers" of media framing, according to a number of researchers, include the title, examples, references to sources, precedent facts, and textual reminiscences. The functions of verbal markers of media framing are performed by "language clichés and clichés, precedent statements, precedent names and metaphors." They become semantic dominants of the text, determining its message. Thus, complex framing-discourse-analysis can be considered as an effective tool for studying media practice in the social sphere. Modern Ukrainian media practice should be recognized as unique, since each type of media communication reproduces its own specific picture of reality, which does not coincide with the pictures of other mass media. It is emphasized that health care reform does not belong to the media drives of permanent interest of the all-Ukrainian press, the development of topics in this direction is mostly post-event. The press does not miss the most important events in the field of health care, which instantly reacts to them (official statements of the authorities regarding the state of health care). It should be noted that the "scanning" of the real world by the Ukrainian mass media takes place in the direction from top to bottom: first of all, there is a detailed reflection of the activities of the highest levels of power; secondly, the attention is switched to the daily activities of the health care institute, and from the center and then - in a fading mode - to the regions; in the third place - episodically - attention comes to the person for whom the social institute of health care is actually intended to work.

Key words: public management of authorities and administration, health care, media framing, reform, authorities, media communication, public.

УДК 35.338
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.33.33>

Андрющенко К.А.

д.е.н., професор, професор кафедри бізнес- економіки та підприємництва, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана
<https://orcid.org/0000-0002-6274-5310>
katya373@i.ua

Шалько М.Н.

К.медич. н., доцент, Класичний приватний університет
<https://orcid.org/0000-0002-0302-9699>
katya_373@ukr.net

Постановка проблеми. У суспільному дискурсі сучасної України реформа охорони здоров'я залишається найбільш гострою та дискусійною темою, за якою досі немає консенсусу між суспільством та органами влади. Актуальним є важливим з'ясувати, які позиції в цій суперечливій ситуації займає публічне

управління органів влади та адміністрування (ПУА). Позиції ПУА з ключових соціальних питань з усією очевидністю розкриваються з використанням теорії фреймінгу. Цей інструментарій у вітчизняній дослідницькій практиці поки що сприймається як порівняно новий. Теоретичне обґрунтування фреймінгу в укра-

їнській науці ще не набуло завершеної концептуалізації, проте існуючі напрацювання дозволяють ефективно аналізувати інформаційні стратегії ПУА [3, с. 15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Стан та перспективи розвитку взаємодія органів влади з громадськістю під час реформ охорони здоров'я в Україні досліджують такі вчені, як: Б. Андресюк, В. Бабаєв, В. Барков, Ю. Битяк, А. Гошко, О. Кіндратець, І. Козюра, В. Куйбіда, Ю. Куц, В. Мамонова О. Михайловська, Ю. Панейко, Т. Розова, В. Рубцов, А. Ткачук, Н. Федчун, В. Шаповал та ін.

Зокрема М. Логунова, М. Пірен, В. Ребкало, В. Тертичка. досліджували концептуальні питання державної політики та механізми її впровадження в Україні, співпраці різних державних та недержавних інституцій в сучасних умовах. В. Рубцов, С. Телешун досліджували питання розвитку громадянського суспільства в Україні, В. Купрій – стан та динаміку розвитку неурядових організацій України, питання організації громадянського суспільства як суб'єктів вироблення державної політики, досліджував проблематику громадських експертиз та громадського моніторингу діяльності органів влади

За твердженням В. Куйбіда, «найширше фреймінг використовують у політичному та соціальному дискурсе», В. Бабаєв акцентує на тому, що «терміни «дискурс», «фрейм» і «фреймінг» часто перебувають у сусідстві один з одним, допомагаючи різнобічно розкривати особливості репрезентації новин та впливу ПУА на різні галузі суспільно-культурного життя». Згідно з визначенням, В. Бабаєв, у дефініції «інтегруються структурні та ідейно-функціональні можливості використання дискурсів і фреймів як взаємопов'язані інструментів».

Мета статті полягає в дослідженні особливостей перспектив розвитку взаємодія органів влади з громадськістю під час реформ охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Розвиваючи тему, В.В. Баштанник виділяє два аспекти фреймінгу: перший «відноситься до процесу створення контенту та співвідношенню його зі знаковим контекстом, що виводиться з колишніх повідомлень», другий – до «впливу на аудиторію, яка схильна приймати запропонований журналістами підхід і бачити світ у тому ж ракурсі» [1, с.18]. До нашого дослідницького інструментарію ведено поняття «фрейм», інтерпретуючи цей термін як цілеспрямовано заданий ракурс відображення дійсності, який явно чи завуальовано програмує розуміння інформації аудиторією. Фрейми

створюються на основі ідентичних культурних кодів, що сформувалися в соціумі, та реалізуються на текстуальному рівні. До «символічним маркерам» медіафреймінгу, на думку ряду дослідників, відносять заголовки, приклади, посилання на джерела, прецедентні факти, текстові ремінісценції. Функції вербальних маркерів медіафреймінгу виконують «мовні кліше та штампи, прецедентні висловлювання, прецедентні імена та метафори». Вони стають смисловими домінантами тексту, що визначають його меседж. Таким чином, комплексний фреймінг-дискурс-аналіз можна розглядати як ефективний інструмент вивчення медіапрактики у соціальній сфері. Сучасну українську медіапрактику слід визнати унікальною, оскільки кожен із видів медіакомунікацій відтворює свою специфічну картину реальності, яка не збігається з картинами інших ЗМІ.

Так, українське національне інформаційно-аналітичне телемовлення останніми роками тяжіє до глобальності, зосередившись на міжнародній політиці та зарубіжній тематиці. Українська реальність у телевізійному проступає фрагментарно і ситуативно. «Розмовне» радіо, що набирає популярності, демонструє тенденцію зміщувати акценти у бік загострення проблем, а нерідко і тролінгу – з метою підігріву дискусій у прямому ефірі (очевидно, керуючись комерційними інтересами) [2, с. 309]. На цьому фоні картина соціальної реальності на сторінках Телеграм каналів, Ютуб (особливо – сукупна) має вигляд найбільш адекватної, повної, багатогранної, збалансованої – з усіма проблемами та позитивними змінами. Телеграм канали, незважаючи на фінансове становище, що посилюється, ближче до балансу інтересів медіабізнесу та громадських інтересів, ніж будь-які інші традиційні ЗМІ. Звичайно, і тут комерційна вигода залишається потужним чинником формування інформаційних стратегій.

Практику преси у медіарепрезентації соціальної тематики необхідно розглядати у парадигмі функціонального призначення ЗМІ та соціальної відповідальності. Наші підходи до аналізу емпіричного матеріалу ґрунтуються на розробках зарубіжних та вітчизняних медіадослідників.

Реформування охорони здоров'я не відносяться до медіаприводів постійного інтересу загальноукраїнської преси, розробка тематики цього напрямку носить переважно постпозитивний характер. Преса не пропускає найважливіших подій у сфері охорони здоров'я, що миттєво на них реагує (офіційні заяви органів влади щодо стану охорони здоров'я) [5, с. 13]. Слід зазначити, що «сканування» реаль-

ного світу українськими масмедіа відбувається у напрямку зверху донизу: в першу черга йде докладне відображення діяльності найвищих поверхів влади; во другу чергу увага переключується на повсякденну діяльність інституту охорони здоров'я, причому від центру і потім – у загасаючому режимі – до регіонів; у третю чергу – епізодично – увага доходить до людини, для якої власне і призначено працюватиме соціальний інститут охорони здоров'я. Національні ЗМІ, в тому числі друковані, зосереджені переважно на подіях та фактах загальноукраїнського масштабу: моніторинг провінційної соціальної насправді здійснюється вибірково, або у зв'язку з екстраординарними подіями [4, с. 10].

За рахунок диспропорції уваги відбувається спотворення реального світу: дзеркало преси перебільшує роль владних структур у соціальному будівництві та замовчує безліч великих та маленьких проблем місцевого значення (для країни з величезною територією особливо актуально, щоб населення віддалених районів відчувало увагу центральних ЗМІ до свого життя – це своє) роду свідчення соціальної солідарності, яка згуртовує суспільство). Слід також мати на увазі, що соціальні проблеми в українській провінції стоять більш гостро, ніж у процвітаючому центрі [7, с.87]. Водночас наслідки реформування української охорони здоров'я на регіональному рівні відображені у загальнонаціональній пресі фрагментарно.

По мірі зміцнення в Україні вертикалізації влади можна спостерігати посилення тенденції, яку В.В. Баштанник позначив тезою: «голоси влади отримують привілеї до доступу» в медіапростір. З цим аспектом ми вже стикалися, коли говорили про інфоприводи. Присутність Президента на заході або його публічні заяви на тему є гарантованою умовою попадання до порядку денного, причому – на перші смуги. Привілеї поширюються і інших посадових осіб різних рівнів влади: прем'єр-міністра, міністрів, представників місцевих органів влади, мерів та голів ОТГ. Суспільство надзвичайно зацікавлене у виступах перших осіб держави, які приймають рішення, що визначають життя мільйонів, – у очікуванні отримати інформацію з перших рук. На жаль, подібні виступи частіше не виправдовують надій суспільства на вирішення соціальних проблем. Якщо дослідити практику преси у контексті згадок представників влади, можна помітити, що найбільш проблемні сфери соціального життя стають зонами активного піару представників влади: практично будь-яке висловлювання перших осіб держави про охорона здоров'я стає інфоприводом для ЗМІ, при цьому фокусу-

вання уваги на важливій державній персоні не завжди детерміновано соціальною значимістю змісту висловлювання. Активна участь преси в піарівських кампаніях влади сприяє вкоріненню патерналізму у суспільній свідомості, зниженню громадянської активності населення і зрештою віддаляє вирішення назрілих соціальних проблем.

Аналіз виступів преси у проекції функції «тривожної кнопки». У практиці українських ЗМІ функція тривожної кнопки виявилася максимально реалізованою. Не можна відмовити українській пресі у її вмінні створити резонанс навколо гострих соціальних проблем. Останнім часом українські ЗМІ висунули на порядок денний цілу низку проблем, які потребують вирішення. Вони сигналізували і владі, і суспільству: про необґрунтоване скорочення потужностей охорони здоров'я у рамках оптимізації; про катастрофічну ситуацію з наданням медичної допомоги у сільській місцевості; про погану організацію паліативної допомоги та про перешкоди в отриманні знеболювальних препаратів для онкохворих; про зростання кількості ВІЛ-інфікованих у країні; про хворих людях, переважно дітям, яким потрібне дороге лікування і на які немає коштів ні в батьків, ні в держави. Про діяльне Участь мас-медіа можна говорити лише в частині організації благодійної допомоги: багато видання займаються збором коштів на лікування хворих [6, с.17]. Водночас друковані ЗМІ не стали майданчиком для публічного просування альтернативних пропозицій щодо реформування охорони здоров'я: у медіапросторі концентрується негативна інформація та практично немає конструктивних пропозицій щодо подолання кризової ситуації (крім збільшення фінансування). Таким чином формується громадська думка про тупиковість ситуації, про неможливість вирішити соціальні проблеми в найближчому майбутньому. Перехід ЗМІ на наступний рівень активності – мобілізації суспільства – вимагає від журналістики прийняття додаткових партиципаторних обов'язків: бути не лише «дзеркалом», що відображає реальність, «тривожною кнопкою» для громадянського суспільства, а й діяльним учасником створення соціальної реальності за допомогою свого специфічного медіаінструментарію.

Ранжування виступів преси відповідно до «континууму» ініціативи та активності» журналістів (використана схема Д.А. МакКудейла в дещо спрощеному варіанті): якщо проаналізувати діяльність друкованих ЗМІ з медіасупроводу реформи охорони здоров'я в проекції «континууму ініціативи та активності», слід визнати, що «ранжування» виступів преси в

українській практиці насамперед пов'язане з типологічним статусом видання. На рівні трансляторів подій та фактів працюють переважно масові та якісно-масові видання; із цього правила є винятки: наприклад, «МК» може запропонувати своїм читачам глибокі за змістом матеріали – і аналітику, і журналістські розслідування, і навіть публіцистику (приклади подібних матеріалів ми згадували у попередніх параграфах). Щодо якісної преси, то її кредо апріорі – аналітика; найбільш послідовно та регулярно відстежує зміни української охорони здоров'я в аналітичному ракурсі НГ.

Жанрові стратегії теми реформи охорони здоров'я у загалом відображають загальні тенденції сучасних журналістських практик: інформаційні тексти домінують; обсяг аналітики обмежений можливостями якісної преси; художньо-публіцистичні матеріали є рідкістю. Рівень активності української преси в медіасупроводженні реформи охорони здоров'я можна ранжувати як відповідний приблизно середнім значенням – «вибіркові попередження про ризики, загрози та небезпеки для громадськості» на основі інформування про найважливіші події та аналізу фактів. До високого рівня активності – до ролі «четвертої влади» – українські ЗМІ на цьому етапі недосягають через зниження ролі журналістики як соціального інституту за умов посилення вертикалі влади (ЗМІ, вбудовані у вертикаль влади, закономірно втрачають самостійність). Цей ефект посилюється економічними чинниками – комерціалізацією ЗМІ. Таким чином, недостатній рівень ініціативи та активності українських журналістів є значною мірою наслідком втрати політичної та економічної самостійності.

Аналіз діяльності преси у проекції «функція форуму». Оскільки будь-які масштабні перетворення соціальної сфери мають проводитися в демократичній державі на основі широкого громадського обговорення, а мас-медіа є основним майданчиком для висловлювання позицій та думок, то рівень соціальної відповідальності та зрілості ЗМІ виявляється в їх організаційній активності по розгортання громадського форуму. Йдеться саме про діяльну роль масмедіа як «модератора суспільного діалогу», оскільки, переконання багатьох фахівців, «журналістика може і має створювати середовище для рівноправного діалогу між різними соціальними групами, в ході якого можуть вирішуватися соціальні протиріччя та конфлікти на позиціях розумного та прагматичного публічного діалогу». Як ми знаємо, реформа охорони здоров'я залишається спірною та конфліктною зоною в суспільстві – між

владою та суспільством немає згоди ні щодо змісту перетворень, ні з їх результатами. Влада стверджує, що медична допомога, включаючи безкоштовну, стає більш якісною та доступною, а населення за власним досвідом свідчить про прямо протилежні тенденції. Преса представляє по черзі ці оцінки як точки зору з паралельних, які не перетинаються світів. Одним із сучасних форматів громадського обговорення стану охорони здоров'я є полеміка між офіційними та недержавними ЗМІ. Офіційні видання озвучують оптимістичну позицію влади і намагаються навіяти громадянам, що українська охорона здоров'я на вірному шляху). Державній риториці протистоїть потужний об'єднаний ресурс недержавних друкованих ЗМІ, вербалізують переважно критичне ставлення до перетворенням у медичній галузі. Слід зазначити, що останнє час українські ЗМІ націлилися на всебічне та компетентне обговорення ситуації у охороні здоров'я.

У сукупності матеріалів з медичної тематики реформування охорони здоров'я займає обсяг, що не відповідає рівню соціальної значимості даного тематичного напрямку: половини медичного контенту і не більше третини обсягу недержавних виданнях. Державні видання висвітлюють переважно ті аспекти перетворень галузі, які вселяють оптимізм. Недержавні видання зосереджені на руйнівних наслідках перетворень сфери охорони здоров'я. Стратегічні аспекти реформування розкриваються оглядово. Номенклатура розроблених проблемно-тематичних напрямів у більшості видань стандартна, не розглядає діяльність системи охорони здоров'я у широкому соціальному, правовому та гуманітарному аспектах.

Аналіз публічного обговорення основних заходів реформи охорони здоров'я у ретроспективі розкриває залежність динаміки від подієвих факторів, інтенсивність інформаційної кампанії по даному тематичному напрямку зростає у міру радикалізації реформи та досягає пікових значень на етапі оптимізації охорони здоров'я. Питання реформування охорони здоров'я опиняються в порядку ЗМІ переважно після подій, ініційованих зверху, що визначає переважання постподійних стратегій у медіаконструюванні сфери охорони здоров'я. Моніторинг найважливіших соціальних явищ не здійснюється пресою у постійному режимі. Досвід стратегічного планування у висвітленні соціальної сфери також не увійшов до практики преси.

Висновки і пропозиції. Узагальнений зміст фреймінгу довкола основних подій реформи охорони здоров'я дозволяє не лише

виявити позиції всіх зацікавлених сторін щодо реформи охорони здоров'я, в яких переважає критика проведених перетворень, а й розглянути його як прогностичний матеріал, який дозволяв завчасно передбачати поглиблення проблемної ситуації в охороні здоров'я та запобігти наростанню конфліктності в галузі.

Переважаючими стратегіями медіасупроводу реформи охорони здоров'я у пресі стали описові стратегії («сканування») соціальної сфери), монологічні та діалогічні стратегії.

Істотне місце посіли піарівські стратегії, що пов'язано з посиленням ідей патерналізму у соціальному медіадискурсі, при цьому роль громадянського суспільства знижується, соціальна активність та ініціатива перерозподіляються на користь владних структур. У практиці друкованих ЗМІ намітилися позитивні зрушення у розширенні суспільного діалогу навколо реформи охорони здоров'я за рахунок збільшення обсягу публікацій на тему та модерацію різних форматів суспільного діалогу. Однак, функція форуму друкованими ЗМІ реалізується не в повному обсязі: у публічній сфері обмежено представництво простих громадян, редакції не використовують форми масової участі аудиторії у створенні контенту. Перелічені вище фактори не дозволяють мас-медіа стати на сучасному етапі діяльними та рівноправними з владою акторами соціальної реальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баштанник В.В. Державне управління в системі владно-партійної взаємодії: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління: 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»; Дніпропетровський філіал Української

Академії державного управління при Президентові України. Київ, 2002. 20 с

2. Бобро А. Досвід реалізації функції забезпечення зв'язків урядів з громадськістю в країнах Європейського Союзу і США та напрями використання його в Україні. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук. практ. семінару. 11–12 березня 2002 р.* Київ: Видво УАД, 2002. С.305-312

3. Вінцукевич К.М. Громадські організації у політичному процесі сучасної України: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. політичних наук.: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси»; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка, Київ, 2010. 20 с

4. Місюра В.Я. Особливості взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в розбудові громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект): автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 «Механізми державного управління»; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Київ, 2006. 20 с.

5. Новак В.В. Організаційно-правові питання соціального партнерства органів державної влади та громадських об'єднань в Україні: стан та перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 "Теорія та історія державного управління"; Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2008. 20 с

6. Піроженко Н.В. Механізми становлення та розвитку соціального партнерства органів публічної влади і неурядових некомерційних організацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління"; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одес. регіон. ін-т., Одеса, 2007. 20 с.

7. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній та Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн [пер. з англ. С.Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К.: "К.І.С.", 2003. – 120 с.