

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.1.16>**Н. О. Полковнікова**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ОСНОВНІ АКЦЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті висвітлено основні акценти державної політики у сфері охорони здоров'я населення України в умовах децентралізації управління; визначено основні напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості України; з'ясовано окремі проблеми у фінансуванні системи охорони здоров'я; окреслено шляхи і способи вирішення їх у контексті євроінтеграції. Досліджено праці науковців щодо формування та реалізації державної політики охорони здоров'я в Україні в умовах децентралізації управління.

Зауважено, що державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами, які дозволять вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території, зокрема й ті, що стосуються сфери охорони здоров'я.

Зазначено, що одним із пріоритетних напрямів трансформаційних процесів в Україні наразі є забезпечення охорони здоров'я населення й реформування цієї сфери в умовах децентралізації управління. Вказано на різний рівень ресурсного потенціалу охорони здоров'я в регіонах, що визначається їхніми соціально-економічними, територіально-організаційними, природно-ресурсними особливостями. Підкреслюється, що децентралізація є засобом покращання координації між окремими службами та видами діяльності на регіональному та місцевому рівнях. Акцентується увага на тому, що державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами, які дозволять вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території.

Зроблено висновок, що ефективне функціонування органів державної виконавчої влади та їхня тісна, злагоджена взаємодія з органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні, а також гарантоване правове регулювання відповідних суспільних відносин у контексті децентралізації є запорукою успішності процесу реформування системи охорони здоров'я в Україні, забезпечення здоров'я нації, розбудови й розквіту державності та міжнародного авторитету у світі.

Ключові слова: державна політика, державне управління, децентралізація, здоровий спосіб життя, здоров'я нації, охорона здоров'я, управлінські заходи, якість медичного обслуговування.

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів трансформаційних процесів в Україні наразі є забезпечення охорони здоров'я населення й реформування цієї сфери в умовах децентралізації управління, що набула розвитку після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6]. Особливостями державної політики України у сфері забезпечення охорони здоров'я населення в умовах децентралізації управління є те, що вона: базується на положеннях Європейської хартії місцевого самовря-

дування; ґрунтується на інтересах мешканців територіальних громад; передбачає децентралізацію влади; орієнтується на найкращі світові стандарти суспільних відносин у системі охорони здоров'я. Тому проблема основних акцентів державної політики у сфері охорони здоров'я населення України сьогодні є надзвичайно актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти державної політики охорони здоров'я в Україні висвітлювали З. Гладун [4], Я. Радиш [7] та ін. Питанням децентраліза-

ції присвятили наукові розвідки Б. Данилишин [6] Л. Жаліло, І. Солоненко й О. Кунгурцева [8], О. Кириленко [10], І. Коліушко та В. Тимошук [11], І. Хожило [19] та ін. Ресурсний потенціал охорони здоров'я регіону вивчали В. Куценко [12], Г. Трілленберг [18]; територіальні особливості формування і розвитку ринку медичних послуг досліджували О. Вашев [2], О. Мазурок [2] та ін.; специфіку організації медичної допомоги в територіальних громадах – О. Західна [9], Є. Латишев [13], Ю. Мидлик [9] та ін.

Проблему побудови бюджетної системи, заснованої на принципах децентралізації, розглядали І. Горленко та Л. Тарангул [5], Л. Жаліло, О. Кунгурцев, І. Мартинюк, І. Солоненко, Н. Солоненко [8] та ін.

Дослідницею Т. Пахомовою розкрито функції стратегічного планування у сфері охорони здоров'я на рівні регіону [14].

Особливості європейського досвіду розподілу повноважень між центральним і місцевим рівнями вивчали Р. Салтман, Дж. Фігерас [21].

Мета статті – висвітлити основні акценти державної політики у сфері охорони здоров'я населення України в умовах децентралізації управління; визначити напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості України.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – спосіб передачі державою територіальної організації влади органам місцевого самоврядування, відповідно до якого останніми приймаються управлінські рішення з питань регіонального рівня.

За роки соціальних та економічних реформ розходження між регіонами України в розвитку системи охорони здоров'я стали настільки значними, що вимагають розроблення і проведення регіональної політики відповідно до територіальних умов, що склалися [8].

Актуальність проблеми побудови бюджетної системи, заснованої на принципах децентралізації, що у площині наукових досліджень трактується як система збалансованих податково-бюджетних взаємин органів влади й керування різних рівнів на всіх стадіях бюджетного процесу, заснована на певних основоположних принципах [7, с. 24].

Децентралізація у сфері охорони здоров'я необхідна тому, що центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державне управління і регулювання в цій сфері, розміщені надто дале-

ко від конкретних користувачів медичних послуг (громадян), аби своєчасно та ефективно реагувати і приймати необхідні рішення в умовах, що постійно змінюються [4].

Зарубіжні дослідники зауважують, що на успіх процесу реформування безпосередньо впливають система державного устрою та розподіл повноважень між центральним і місцевим рівнями (Р. Салтман, Дж. Фігерас [21]).

«Метою децентралізації є досягнення важливих політичних цілей, оскільки вона забезпечує участь населення у процесі охорони здоров'я і передбачає, що місцеві органи будуть розраховувати на власні сили. Це засіб покращання координації між окремими службами та видами діяльності на регіональному та місцевому рівнях» [14].

Історія, теорія та практика місцевих бюджетів України досліджувалася О. Кириленко [10]. Регіоналізація здійснюється, насамперед, через залучення регіонально-конкретизованих стратегій соціально-економічного розвитку, які мають виходити із загальнодержавних цілей і враховувати можливості, ресурси й інтереси регіонів [14, с. 11].

Ресурсний потенціал охорони здоров'я регіону є різним і визначається соціально-економічними, територіально-організаційними, природно-ресурсними особливостями регіонів [18].

Медицина виступає найпроблемнішою галуззю в Україні, особливо це стосується організації медичної допомоги в територіальних громадах [9].

Проблема забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіону стала предметом наукової розвідки Б. Данилишина [6].

Як зазначає Б. Данилишин, однією з важливих проблем децентралізації влади у сфері медичної реформи є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіону, а для цього необхідним завданням є підвищення рівня фінансової самодостатності. Щоб громада могла бути здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат.

На думку дослідника А. Гальчинського, «успіх державно-управлінських перетворень можливий лише за умови реалізації подвійної залежності, коли цілі та завдання таких перетворень зумовлюються загальною логікою системних суспільних змін, а можливості останніх детермінуються реальними змінами в системі державного управління» [3].

У процесі проведення реформи будь-якої складової частини системи державного управління важливо враховувати, що вона нерозривно пов'язана з іншою системою, що виконує управлінські функції, – системою місцевого самоврядування. За твердженням Ю. Шарова, органи державного управління та місцевого

самоврядування створюють системний комплекс, що складається з різних за своєю природою органів, проте об'єднаних в організаційне ціле необхідністю забезпечувати реалізацію практично тих самих управлінських функцій і повноважень державної виконавчої влади на місцях [20, с. 42–43].

Таблиця 1

Основні напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості України

№ з/п	Напрями виконання заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості
1	<p><i>Наближення якісного медичного обслуговування до населення шляхом сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності закладів охорони здоров'я:</i></p> <p>розвиток центрів первинної медичної допомоги та їх матеріально-технічної бази, створення умов для діяльності лікарів загальної практики – сімейних лікарів та лікарів інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу та зареєстровані як фізичні особи – підприємці, одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, проведення в сільській місцевості періодичних виїзних прийомів лікарів-спеціалістів.</p>
2	<p><i>Упровадження сучасних технологій із медичного обслуговування:</i></p> <p>здійснення належного ресурсного забезпечення впровадження медичного обслуговування з використанням телемедицини (телемедичне консультування, телемедичний консилиум, телеметрія та домашнє телеконсультування).</p>
3	<p><i>Розроблення та реалізація програм із медичного обслуговування в сільській місцевості:</i></p> <p>діагностика, лікування, реабілітація та профілактика захворювань населення, насамперед дітей, вагітних жінок та літніх людей</p>
4	<p><i>Надання медичних послуг, лікарських засобів та виробів медичного призначення, передбачених програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, за рахунок коштів державного бюджету в порядку, визначеному законом.</i></p>
5	<p><i>Розроблення та реалізація програм із забезпечення населення ефективними, якісними та необхідними лікарськими засобами і виробами медичного призначення.</i></p>
6	<p><i>Запровадження дієвих механізмів залучення до медичного обслуговування в сільській місцевості кваліфікованих медичних і фармацевтичних працівників, зокрема шляхом:</i></p> <p>створення для них додаткових гарантій оплати праці та належних умов праці (забезпечення необхідним медичним обладнанням та спеціальним транспортом, розроблення і реалізація мотиваційних пакетів, у т. ч. надання службового житла, транспорту, мобільного зв'язку, пільгових (іпотечних) кредитів на будівництво або придбання житла, компенсації плати за житлово-комунальні послуги й енергоносії, обслуговування та експлуатацію автомобільного транспорту, сприяння підвищенню рівня професійних знань і практичних навичок таких працівників).</p>
7	<p><i>Розвиток необхідної телекомунікаційної інфраструктури</i></p> <p>забезпечення закладів охорони здоров'я і сімейних лікарів та лікарів інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу та зареєстровані як фізичні особи-підприємці і одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження медичної практики сучасними телекомунікаційними технологіями (широкозмуговим доступом до мережі Інтернет із гарантованою пропускнуною спроможністю, необхідним програмним забезпеченням, комп'ютерним та іншим обладнанням) із метою запровадження функціонування електронної системи охорони здоров'я, електронних рецептів, організації надання первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги та медичної реабілітації із застосуванням телемедицини</p>
8	<p><i>Розвиток транспортної інфраструктури:</i></p> <p>створення умов для застосування авіаційних, водних, автомобільних спеціальних та спеціалізованих санітарних транспортних засобів, у тому числі обладнаних реанімаційними засобами, для надання медичної допомоги в сільській місцевості.</p>
9	<p><i>Залучення інвестицій у розвиток медичного обслуговування в сільській місцевості, сприяння розширенню державно-приватного партнерства та здійсненню благодійної діяльності у сфері охорони здоров'я.</i></p>
10	<p><i>Сприяння дієвій просвітницькій роботі серед населення:</i></p> <p>соціальна орієнтація на здоровий спосіб життя, залучення населення до активних занять фізичною культурою і спортом для збереження здоров'я та активного довголіття.</p>

Водночас, як зазначають І. Коліушко і В. Тимошук, неможливо вихопити із загального контексту реформу органів місцевого самоврядування, не узгодивши її з реформою органів виконавчої влади [11, с. 256–257].

Як відомо, державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами, які дозволяють вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території.

У зв'язку із цим і створюються об'єднані територіальні громади; передаються на територіальний рівень реальні повноваження та ресурсне забезпечення влади як основа для ефективного виконання ними своїх функцій; створюються виконавчі органи районних і обласних рад, наділені реальною владою на місцевому рівні в регіонах.

Такі заходи є потужним підґрунтям демократичності влади на місцевому рівні. Окрім того, велике значення має той факт, що управлінці територіальних громад обиратимуться на місцевих виборах.

Передбачається ліквідація місцевих держадміністрацій. Натомість контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування й дотриманням норм Конституції і законів України здійснюватимуть представники міністерства внутрішніх справ у департаменті – префекти.

Власне децентралізація сприяє: зростанню активності громадян, їхньої ролі у вільному виборі суб'єктів управління територіальними громадами та правильній розстановці пріоритетів життя на місцевому рівні; визначенню оптимальних шляхів і найефективніших засобів досягнення їх; участі у прийнятті управлінських рішень та способів їх реалізації тощо.

Саме в контексті вищезазначеного зросте роль громад як замовників медичних послуг у виборі способів та форм організації медичних закладів (які наразі, переважно, є комунальними) на місцевому рівні, в розпорядженні асигнуваннями, що будуть виділені із цієї метою для фінансування заходів у сфері охорони здоров'я на місцях.

Як справедливо зауважують О. Мазурок та О. Вашев, «зважаючи на те, що основна кількість закладів охорони здоров'я в Україні перебуває в комунальній власності і, відповідно, управління ними здійснюється муніципальними органами управління, реформування системи

муніципального управління є одним із пріоритетних напрямків реформування системи охорони здоров'я загалом» [2, с. 106].

Учені наголошують на тому, що система охорони здоров'я в Європі ґрунтується на широкому використанні нових інформаційних технологій і результатів наукових досліджень, що створює новий фундамент для розвитку охорони здоров'я (А. Вашева, О. Вашев, Л. Іванова [1]).

Доречним буде зупинитися на проблемі підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості, регламентованій Законом України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості» [16], в якому гарантовано забезпечено виконання державою заходів із підвищення доступності та якості медичного обслуговування в сільській місцевості за основними напрямками (див. табл. 1).

Висновки. Отже, децентралізація у сфері охорони здоров'я є актуальною проблемою сьогодні, оскільки центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державне управління і регулювання в цій сфері, не спроможні здійснювати контроль за станом медичного обслуговування на місцевому рівні через об'єктивні причини (велика відстань між ними й конкретними користувачами медичних послуг, неможливість своєчасного й ефективного реагування і прийняття необхідних рішень у постійно змінних умовах тощо).

Ефективне функціонування органів державної виконавчої влади та їхня тісна, злагоджена взаємодія з органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні, а також гарантоване правове регулювання відповідних суспільних відносин у контексті децентралізації є запорукою успішності процесу реформування системи охорони здоров'я в Україні, забезпечення здоров'я нації, розбудови й розквіту державності та міжнародного авторитету у світі.

Список використаної літератури:

1. Вашев О.Є., Вашева А.О., Іванова Л.А. Сучасні тенденції політики змін надання медичної допомоги в країнах ЄС. *Публічне управління XXI століття: традиції та інновації* : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу, 27 квітня 2017 р. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. С. 295–298.
2. Вашев О.Є., Мазурок О.В. Розвиток муніципальної медицини як складова реформування системи охорони здоров'я. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук.

- праць. Вип. 1 (48). Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015. С. 101–106.
3. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. Київ : Укр. пропілеї, 2001. С. 181–182.
 4. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економ. думка, 2005. 512 с.
 5. Горленко І.О., Тарангул Л.Л. Економічні райони України : посібник. Київ, 1999. 205 с.
 6. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? URL: <http://kontrakty.ua>.
 7. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
 8. Жаліло Л.І., Солоненко І.М., Кунгурцев О.В., Мартинюк І.О., Солоненко Н.Д. Нові технології управління реформуванням галузі охорони здоров'я: регіональний аспект. *Главный врач*. 2003. №11. С. 77–79
 9. Західна О.Р., Мидлик Ю.І. Медична реформа в умовах децентралізації влади в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 51.
 10. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ : НІОС, 2000. 384 с.
 11. Коліушко І.Б., Тимошук В.П. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямків адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади* : зб. матеріалів та доп. / наук. ред. М.О. Пухтинський. Київ : Атіка, 2005. С. 254–261.
 12. Куценко В.І., Трілленберг Г.І. Сфера охорони здоров'я: соціально-економічні та регіональні аспекти Львів, 2004. 23 с.
 13. Латишев Є.Є. Стан впровадження сімейної медицини в регіонах. *Главный врач*. 2004. № 6. С. 40–47.
 14. Пахомова Т.І. Проблеми стратегічного планування регіонального розвитку в контексті охорони здоров'я. *Главный врач*. 2003. № 9. С. 61–63.
 15. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19/>.
 16. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України від 14.11.2017 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 5. Ст. 32. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>.
 17. Територіальні особливості формування і розвитку ринку медичних послуг Вінницької області. *Продуктивні сили і регіональна економіка* : зб. наук. праць в 2-х ч. Київ : РВПС України НАН України. 2007. Ч. 1. С. 276–281.
 18. Трілленберг Г.І. Організаційно-економічний механізм формування і використання ресурсного потенціалу системи охорони здоров'я регіону : автореферат дис. ... канд. екон. наук. Львів, 2004. 23 с.
 19. Хожило І.І. Польський досвід децентралізації управління у соціальній сфері. *Вісник Академії служби України. Серія «Державне управління»*. UR: http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2009_1_20.pdf.
 20. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
 21. Saltman, Richard B, Figueras, Josep & World Health Organization. Regional Office for Europe. (1997): *European health care reform : analysis of current strategies* / edited and written by Richard B. Saltman and Josep Figueras. Copenhagen : WHO Regional Office for Europe. 308 p. URL : <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107267>.

Polkovnikova N. O. Main accents of state policy in the field of protection of health of Ukraine's population under decentralization of governance

The article highlights the main accents of the state policy in the field of public health in the conditions of decentralization of management; identified the main directions of implementation of measures to improve the availability and quality of health care in rural Ukraine; identified some problems in financing the health care system; ways and ways of solving them in the context of European integration are outlined.

It is noted that one of the priority directions of transformation processes in Ukraine is at present the provision of public health care and reform of this sphere in the conditions of decentralization of management. The different levels of health care resource potential in the regions are indicated, which are determined by their socio-economic, territorial-organizational, natural-resource characteristics.

It is emphasized that decentralization is a means of improving coordination between individual services and activities at regional and local levels. Attention is drawn to the fact that the state decentralization policy involves the transformation at the territorial level of local self-government bodies into a real entity with powers and resources that will allow to resolve all organizational, social, financial and other issues in a certain territory. In this connection, united territorial communities are created; real powers and resources of the authorities are transferred to the territorial level as a basis for

effective performance of their functions; Executive bodies of rayon and oblast councils are created, with real power at the local level in the regions.

It was stated that decentralization contributes to: increase of citizens' activity; their role in the free choice of territorial communities and the proper prioritization of local life; determining the best ways and the most effective means of achieving them; participation in management decisions and ways of their implementation, etc.

Key words: *public policy, public administration, decentralization, healthy lifestyles, nation health, health care, management measures, quality of health care.*