

**Н. О. Полковнікова**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*У статті розкрито сутність політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я. Підкреслюється, що здоров'я нації є необхідною умовою соціально-економічного розвитку держави. Акцентовано увагу на необхідності вдосконалення політики органів місцевого самоврядування щодо збереження здоров'я населення та розробки нових управлінських механізмів у контексті реформування медичної галузі в Україні. Відстежено наукову дискусію щодо політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я. Визначено основні повноваження органів місцевого самоврядування.*

*Окреслено основні положення Конституції України та законодавчих актів щодо забезпечення громадян України медичною допомогою. З'ясовано основні проблеми місцевих органів влади з охорони здоров'я: недостатньо розвинена мережа закладів охорони здоров'я в регіонах (до того ж їх об'єднання, а подекуди й закриття), відсутність механізмів економічної мотивації діяльності закладів охорони здоров'я, обмежене ресурсне забезпечення.*

*Зазначено, що стан громадського здоров'я є показником здорової нації, одним із основних факторів соціально-економічного розвитку держави. Встановлено, що важливим напрямом діяльності органів муніципального регулювання у сфері охорони здоров'я є фінансування комунальної системи охорони здоров'я. При реалізації повноважень у галузі планування та бюджетно-фінансовій сфері муніципальні органи управління затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, затверджують місцевий бюджет. Необхідно вдосконалювати політику органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення, розвивати їхню соціальну функцію та організаційно-правові засади відповідно до умов інтеграції України в європейський простір.*

*Зроблено висновки, що в нових умовах реформування медичної галузі органи місцевого самоврядування повинні виконувати функції замовника послуг відповідно до потреб територіальних громад, діяльність яких спрямована на підвищення рівня забезпечення громадян сучасними медичними послугами та невідкладною якісною медико-санітарною допомогою, тому основною метою соціального розвитку будь-якої країни є збереження здоров'я людей, профілактика захворювань та інвалідності.*

**Ключові слова:** державна політика, здоров'я нації, охорона громадського здоров'я, органи місцевої влади, повноваження органів місцевого самоврядування, соціальний розвиток.

**Постановка проблеми.** У системі людських цінностей здоров'я відіграє першорядну роль, оскільки є одним із головних чинників, які впливають на економічний, соціальний і культурний розвиток держави, її міжнародний авторитет і конкурентоспроможність у світі. Здоров'я нації визначає демографічну ситуацію і стан національної безпеки в країні, є одним із показників високорозвиненого суспільства.

Пріоритетними напрямами державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні є збереження здоров'я нації; активне здорове

довголіття і збільшення тривалості життя українців; забезпечення їм гідного рівня кваліфікованої медичної допомоги; вдосконалення правових, економічних та управлінських механізмів реалізації конституційних прав громадян України на охорону здоров'я; адекватна участь держави й органів місцевого самоврядування у фінансуванні послуг із надання громадянам медичної допомоги тощо.

На місцевому рівні процес управління охроною здоров'я здійснюють органи місцевого самоврядування, серед функцій яких у цій сфері – покращення стану здоров'я терито-

ріальної громади, задоволення потреб громадян у послугах з охорони здоров'я відповідної якості тощо. Проте в умовах медичної реформи в Україні питання сутності та змісту політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення ще потребують глибокого вивчення.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Державна політика щодо збереження здоров'я нації стала предметом досліджень багатьох українських вчених: Л. Батіг (зв'язки з громадськістю в забезпеченні інформаційного супроводу реформи системи охорони здоров'я в Україні [1]), С. Вовк (механізми державного управління в період реформування сфери охорони здоров'я в Україні [6]), М. Білинська (державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні, нова парадигма державного управління охороною здоров'я, управління змінами охорони здоров'я [2–4]), Я. Радиш (упровадження Концепції розвитку охорони здоров'я населення України в контексті вдосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я [8; 19]), І. Солоненко (державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні [21]).

Питання політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я висвітлювали у своїх наукових розвідках такі дослідники, як О. Бориславська та Н. Янюк [26], В. Вакулєнко [25], О. Васюк [5], З. Гладун [7], Т. Карабін [10], В. Кравченко [12], І. Рожкова [20], І. Солоненко, Н. Солоненко [22], О. Торбас [23; 24] та інші.

**Мета статті** – розкрити сутність політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я та відстежити наукову дискусію щодо цього поняття; визначити основні повноваження органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Стан здоров'я населення є інтегральним індикатором ступеня благополуччя суспільства. Рівень здоров'я нації визначає структуру та обсяги медичної та медико-соціальної допомоги і є кінцевим результатом діяльності щодо збереження та зміцнення здоров'я, яке здійснюється державою та галуззю охорони здоров'я [5]. У статті 3 Конституції України задекларовано, що людина, її життя та здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [11].

В основі державної політики України в галузі охорони здоров'я лежать загально-

державні рішення щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я української нації шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових і медичних заходів [8, с. 7].

Важлива роль у регулюванні діяльності сфери охорони здоров'я на регіональному рівні належить органам місцевого самоврядування, які згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] виконують функцію практичної реалізації завдань з охорони здоров'я людей певного населеного пункту (села, селища чи міста, району, області).

Як зазначають дослідники [22, с. 251], організація діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я в Україні базується на традиційній пострадянській моделі утримання закладів охорони здоров'я, для якої характерними є фінансування їх на принципах постатейного кошторису. Відсутні економічні механізми підвищення доступності та якості медичної допомоги, відповідальності за стан здоров'я територіальних громад адміністративного району.

Згідно зі статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні та обласні ради забезпечують розвиток охорони здоров'я; сприяють відродженню осередків асоціацій, інших громадських і неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я та є підзвітними й підконтрольними у частині делегованих їм повноважень; сприяють виконанню рішень рад із цих питань [17].

У статті 15 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначено, що реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я в адміністративно-територіальних одиницях України здійснюють Рада Міністрів Автономної Республіки Крим і місцеві державні адміністрації [14]. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування відбувається відповідно до законодавства і охоплює такі функції: управління, регулювання, забезпечення, організації, контролю тощо. Згідно з Законом [14], органи місцевого самоврядування формують і реалізують місцеву та регіональну політику в межах своїх адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, органи місцевого самоврядування отримують важливу управлінську функцію у сфері охорони здоров'я.

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я належать:

- захист прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення виконання вимог законодавства про охорону здоров'я;

- затвердження місцевих цільових програм у сфері охорони здоров'я;

- забезпечення рівного доступу населення до медичних послуг, що фінансуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів;

- сприяння пріоритетному розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини;

- забезпечення розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі закладів охорони здоров'я всіх форм власності, визначення потреби у медичних працівниках для цих закладів та формування замовлень, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи з підвищення рівня професійних знань і майстерності медичних працівників;

- забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території; організація медичного обслуговування у закладах освіти, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

- управління закладами охорони здоров'я, які перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їх об'єднань або передані їм, організація їхнього матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

- прийняття рішень про створення та реорганізацію закладів охорони здоров'я, що перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їхніх об'єднань, про можливість об'єднання таких закладів із закладами охорони здоров'я, що перебувають у власності інших територіальних громад чи їхніх об'єднань, з метою підвищення якості медико-санітарної допомоги, оптимізації мережі зазначених закладів і забезпечення ефективного використання ресурсів; організація забезпечення населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення у порядку, визначеному законодавством;

- реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відпо-

відній території закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності;

- забезпечення умов рівного розвитку постачальників медичних послуг усіх форм власності та створення рівних можливостей для використання їх потенціалу з метою надання населенню медичних послуг;

- забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та створення умов для здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду на відповідній території, здійснення профілактичних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних і природоохоронних заходів; організація регулярного інформування населення про небезпечні фактори та ситуації, що можуть впливати на здоров'я, способи поведінки, спрямованої на формування здорового способу життя;

- вжиття у разі виникнення надзвичайної ситуації необхідних заходів для забезпечення порятунку людей, захисту їх здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя;

- сприяння роботі громадських організацій, які проводять діяльність у сфері охорони здоров'я;

- активне сприяння здійсненню протиепідемічних заходів тощо.

У діяльності місцевих органів влади з охорони здоров'я існує низка проблем, зокрема недостатньо розвинена мережа закладів охорони здоров'я в регіонах (до того ж їх об'єднання, а подекуди й закриття), відсутність механізмів економічної мотивації діяльності закладів охорони здоров'я, обмежене ресурсне забезпечення.

Відповідно до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, система охорони здоров'я повинна бути максимально наближеною до людини, місця її проживання, роботи, навчання і відпочинку; основою будь-якої національної системи охорони здоров'я має бути первинна медико-санітарна допомога населенню [15].

Виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [18], «Про місцеве самоврядування» [17]. Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються Конституцією або законом згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування [9]. В Україні вони закріплені в загальному

вигляді у статті 143 Конституції України [11], а деталізацію їх надано в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Важливим напрямом діяльності органів муніципального регулювання у сфері охорони здоров'я є фінансування комунальної системи охорони здоров'я. Зокрема, при реалізації повноважень у галузі планування та бюджетно-фінансовій сфері муніципальні органи управління затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, місцевий бюджет, вносять зміни до нього, затверджують звіт про виконання відповідного бюджету [7].

Головним пріоритетом держави у сфері охорони здоров'я є покращення здоров'я нації. Стратегічним планом у покращенні здоров'я нації є Концепція розвитку охорони здоров'я населення України [16], спрямована на створення умов для формування здорового способу життя українських громадян і збереження їхнього здоров'я; виконання законодавчих положень щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги; оновлення механізмів управління в сфері охорони здоров'я; покращення демографічної ситуації в Україні тощо.

Як слушно зауважує І. Рожкова, політику регіонального управління у сфері громадського здоров'я необхідно вибудовувати згідно з нагальними потребами часу. Місцеві органи управління дослідниця розглядає як стратегічного замовника послуг з охорони громадського здоров'я в інтересах територіальної громади [20].

На думку окремих українських учених, реформування сфери охорони здоров'я пов'язано з еволюцією органів державної влади й місцевого самоврядування від утримання сфери охорони здоров'я до формування стратегічного замовника послуг в інтересах територіальної громади, автономізацією закладів охорони здоров'я та упровадженням договірних відносин між розпорядником коштів державного та місцевого бюджетів і постачальниками послуг, що дасть змогу реалізувати конституційні права громадян на охорону здоров'я та медичне забезпечення [13].

Як зазначають І. Солоненко, Н. Солоненко, О. Торбас [22], сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні не відповідає потре-

бам територіальних громад, що свідчить про кризовий стан здоров'я населення на місцевому та національному рівнях, соціальна нерівність щодо доступності медичної допомоги, нераціональна інфраструктура галузі за видами медичної допомоги, необхідність покращення якості послуг з охорони здоров'я.

**Висновки.** В Україні актуалізується потреба в удосконаленні політики органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення, розвитку їхньої соціальної функції та організаційно-правових засад. В нових умовах реформування медичної галузі органи місцевого самоврядування повинні виконувати функції замовника послуг відповідно до потреб територіальних громад, діяльність яких спрямована на підвищення рівня забезпечення громадян сучасними медичними послугами та невідкладною якісною медико-санітарною допомогою. Слід пам'ятати, що основною метою соціального розвитку будь-якої країни є збереження здоров'я людей, профілактика захворювань та інвалідності.

#### Список використаних джерел:

1. Батіг Л. Роль зв'язків з громадськістю в забезпеченні інформаційного супроводу реформи системи охорони здоров'я в Україні : посібник № 10 за заг. ред. А. Малагардіса, В. Рудого. Київ : Проект Європ. Союзу, 2006. 40 с.
2. Білинська М.М., Авраменко Т.П. Управління змінами охорони здоров'я. Київ, 2015. 80 с.
3. Білинська М.М., Кульгінський Є.А. Нова парадигма державного управління охороною здоров'я України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 4. С. 104–107.
4. Білинська М.М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : дис. ... докт. наук з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2004. 388 с.
5. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=92>.
6. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : автореферат дис. ... докт. з держ. управл.: 25.00.02. Маріуполь, 2019. 42 с.
7. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення. URL: [http://www.lex-line.com.ua/?go=full\\_article&id=90](http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=90).

8. 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.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036&pass=4/UMfPEGznhh7o3.ZivNbSQAHI4HQs80msh8le6](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&pass=4/UMfPEGznhh7o3.ZivNbSQAHI4HQs80msh8le6).
10. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади : монографія. Ужгород : Вісник Карпат, 2006. 154 с.
11. Конституція України (зі змінами і доп.). Київ : Атіка, 2006. 64 с.
12. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.
13. Малагардіс А. Стратегія реформи фінансування та управління у системі охорони здоров'я в Україні / А. Малагардіс, В. Рудий. Київ : Проект Європ. Союзу, 2006. 48 с.
14. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України. Редакція від 02.08.2014. Підстава: 1590-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/ed20140802>.
15. Права пацієнта – права людини в системі охорони здоров'я та медицині : збірка міжнародних документів / упор. В.В. Глуховський. Київ : Сфера, 2004. С. 117–118.
16. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>.
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
19. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 360 с.
20. Рожкова І.В. Розвиток конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я : монографія. Київ : Фенікс, 2009. 384 с.
21. Солоненко І.М. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навч. посіб. / за ред. І.М. Солоненка, Л.І. Жаліло. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 116 с.
22. Солоненко І., Солоненко Н., Торбас О. Розвиток діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 250–258. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>.
23. Торбас О.М. Розвиток організаційно-правових засад місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 35–42.
24. Торбас О.М. Державне регулювання розвитку ринкових механізмів у системі охорони здоров'я на місцевому рівні в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 129–131.
25. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.
26. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України*. Київ, 2006, № 6. С. 19–24.

### **Polkownikova N. O. The local authorities policy in health**

*The article describes the essence of local government policy in the field of health care. It is emphasized that the health of the nation is a prerequisite for the socio-economic development of the state. The emphasis is on the need to improve the policy of local self-government bodies to preserve the health of the population and to develop new governance mechanisms in the context of reforming the medical sector in Ukraine. There has been a scientific debate on local government policy on health. The basic powers of local self-government bodies have been determined. The main provisions of the Constitution of Ukraine and legislative acts on providing citizens of Ukraine with medical care are outlined.*

*The main problems of the local authorities on health care were clarified: the network of health care institutions in the regions (besides their unification, and sometimes closure in recent times), the lack of mechanisms for economic motivation of the activity of health care institutions are insufficiently developed, limited resources, etc. It was stated that the state of public health is an indicator of a healthy nation, one of the main factors of socio-economic development of the state.*

*It is noted that it is necessary to improve the policy of local authorities in the field of public health, to develop their social function and legal framework in accordance with the conditions of integration of Ukraine into the European space. It has been found that an important area of activity of municipal regulatory bodies in the field of health care is financing of the municipal health care system. When*

*exercising planning and budgetary powers, municipal authorities approve programs for socio-economic development of the respective administrative and territorial units, approve the local budget.*

*It has been concluded that in the new conditions of reforming the medical sector, local self-government bodies should perform the functions of the customer of services in accordance with the needs of territorial communities, whose activity is aimed at improving the level of provision of citizens with modern medical services and urgent quality health care, as the main objective of social development – Which country is safeguarding people's health, preventing disease and disability.*

**Key words:** *public policy, nation health, public health, local authorities, powers of local governments, social development.*