

УДК 351.7:352 (477)

УСТИМЧУК Ольга Василівна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

**ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ
(РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)**

Досліджується досвід реформування органів державного управління у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні. Розкривається сутність основних змін в організаційному забезпеченні діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я. Розглядається існування тенденції одночасних структурних змін у системі органів державного управління на регіональному рівні в цілому та органів державного управління у сфері охорони здоров'я зокрема. Доводиться, що структурні перетворення в цій сфері створили передумови для реформування моделі медичного обслуговування.

Ключові слова: державне управління у сфері охорони здоров'я, державна політика у сфері охорони здоров'я, виконавчий комітет ради, місцева державна адміністрація.

Ustymchuk O. V. The experience of reforming public administration in health care in Ukraine (regional aspect)

The experience of reforming the public administration in the health care sector at the regional level in the independent state is investigated. The main changes in the organizational ensuring of activity of bodies of Executive power in the sphere of health care are described. That there are simultaneous trends of structural changes in the system of public administration bodies at the regional level in general and public administration in the health care sector in particular is considered. It is concluded that structural changes in this area are the preconditions for the empowerment to implement the reform model of medical care.

Key words: public administration in the health sector, state policy in health care, Executive Committee, local state administration.

Постановка проблеми. Ефективність механізму формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я обумовлюється дієвістю функціонування системи органів державного управління у цій сфері. Дослідження етапів структурних перетворень цієї системи дозволить виділити особливості організаційної побудови вітчизняної системи управління охороною здоров'я та функціонального навантаження органів державної влади у цій сфері на регіональному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Система державного управління охороною здоров'я в Україні вивчається в наукових працях сучасних дослідників Т. Чеканової, М. Білинської, Л. Жаліло та ін. Однак, незважаючи на науковий інтерес до проблем державного управління у сфері охорони здоров'я, питання реформування органів державного управління у сфері охорони здоров'я не знайшло ґрунтовного висвітлення в наукових працях. Зокрема, потребують подальшого аналізу питання виділення етапів структурних перетворень та механізми їх здійснення.

Метою статті є дослідження досвіду реформування структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласного рівня в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з перших років незалежності України органи державного управління у сфері охорони здоров'я обласного рівня зазнавали змін, які здійснювалися в процесі формування вітчизняної моделі територіальної організації влади. Так, Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (від 8 грудня 1990 р. № 533-ХІІ) визначалось, що виконавчим і розпорядчим органом Ради народних депутатів є виконавчий комітет, який підпорядкований та підзвітний відповідній раді. Органи державного управління у сфері охорони здоров'я обласного рівня були представлені структурними підрозділами виконавчого комітету обласної ради (облздороввідділ облвиконкому відповідної ради) [8].

Постановою Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про Представника Президента України» (від 5 березня 1992 р. № 2168-ХІІ) структура регіональних органів державного управління докорінно змінюється, а саме: постановою вводиться в дію Закон України «Про Представника Президента України» з 20 березня 1992 р. та визначається формування місцевих державних адміністрацій в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя на базі виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів, їх відділів і управлінь, діяльність яких після створення місцевих державних адміністрацій має припинитись. Майно зазначених виконкомів, а також майно, що належить до комунальної власності

області, міст Києва і Севастополя, району, району міст Києва і Севастополя, за рішенням Ради народних депутатів має бути передане в управління відповідних місцевих державних адміністрацій. Органом державного управління у сфері охорони здоров'я обласного рівня в Дніпропетровській області стає управління охорони здоров'я Дніпропетровської облдержадміністрації. До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері охорони здоров'я Указом Президента від 14 квітня 1992 р. № 252 «Про Положення про місцеву державну адміністрацію» належать:

- реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я;
- управління закладами охорони здоров'я, що належать до комунальної власності, організація їх матеріально-фінансового забезпечення; координація діяльності таких самих закладів, що не належать до комунальної власності;
- прогнози розвитку мережі державних закладів охорони здоров'я, відповідно до нормативів забезпеченості населення цими закладами, включення їх до проектів програм економічного і соціального розвитку;
- організація медичної допомоги населенню, контроль за роботою органів медико-соціальної експертизи, тощо [9].

Така структура місцевих органів державного управління, проіснувала майже два роки і була змінена після введення в дію Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (3 лютого 1994 р. № 3917-XII). Цим законом передбачалося повернення до практики створення виконавчих комітетів відповідних рад та передача повноважень обласних, Київської і Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій головам і виконавчим комітетам відповідних рад після їх формування [10]. Реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я в Дніпропетровській області в цей час здійснюється управлінням охорони здоров'я виконавчого комітету Дніпропетровської обласної ради.

28 червня 1996 р. відбулася найбільш значуща подія для незалежної України – прийняття Конституції України, статтею 118 якої визначається, що місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. З прийняттям Конституції України і до сьогодні органами державного управління у сфері охорони здоров'я обласного рівня є структурні підрозділи обласних державних адміністрацій [2].

Статтею 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV) до повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері охорони

здоров'я віднесено:

- реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я, материнства і дитинства;
- керівництво закладами охорони здоров'я, що належать до сфери управління, їх матеріально-фінансове забезпечення;
- збереження мережі закладів охорони здоров'я, прогнози її розвитку при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку;
- запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації;
- організація роботи медичних закладів з надання допомоги населенню тощо [7].

Крім того, відповідно до статті 16 цього Закону, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням законодавства з питань охорони здоров'я, материнства та дитинства. Статтею 14 Основ законодавства України про охорону здоров'я визначено, що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством [3].

Аналізуючи повноваження безпосередньо регіональних органів охорони здоров'я, слід зазначити, що Типове положення про управління охорони здоров'я обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації приймається Кабінетом Міністрів України лише в 1998 р. (постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 1998 р. № 1946 «Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації»). Згідно з цим Типовим положенням основними завданнями управління охорони здоров'я є:

- реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я;
- здійснення керівництва підприємствами, установами та організаціями галузі охорони здоров'я, що належать до сфери управління відповідної обласної (міської) державної адміністрації, та їх матеріально-фінансове забезпечення;
- прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою;

- здійснення заходів із запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям та їх ліквідації;
- організація медико-санітарної допомоги населенню, робота органів медико-соціальної експертизи, закладів судово-медичної та судово-психіатричної експертизи;
- забезпечення дотримання законодавства в галузі охорони здоров'я, стандартів медичного обслуговування тощо [6].

Зазначене Типове положення проіснувало два роки та втратило чинність у зв'язку з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2000 р. № 1845 «Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації». При цьому основні завдання регіонального органу державного управління у сфері охорони здоров'я не змінилися.

У 2012 р. в Закон України «Про місцеві державні адміністрації» вносяться зміни, а саме: визначається, що для всіх структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій має бути одне типове положення, яке затверджується Кабінетом Міністрів України (до цього часу Кабінет Міністрів України затверджував типові положення про кожний структурний підрозділ окремо). Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» зазначені законодавчі зміни реалізовано. Зокрема, затверджувалося Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації. Також зобов'язано міністерства у двомісячний строк забезпечити затвердження методичних рекомендацій з розроблення положень про структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій з обов'язковим урахуванням у них галузевих повноважень, необхідних для реалізації державної політики у відповідній сфері [5].

Відповідно до Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації основним завданням структурного підрозділу залишилось забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Крім того, визначено перелік завдань структурного підрозділу відповідно до галузевих повноважень. До таких завдань увійшли і повністю нові для регіональних органів державного управління завдання, викликані прийнятими на той час інноваційними законами в галузі інформації, послуг тощо. Це такі завдання, як

надання адміністративних послуг, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, забезпечення доступу до публічної інформації, розпорядником якої він є, постійне інформування населення про стан здійснення визначених законом повноважень, забезпечення захисту персональних даних тощо.

Галузеві повноваження регіонального органу охорони здоров'я були визначені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 листопада 2012 р. № 255-О «Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положення про структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій». Зокрема, у зазначених рекомендаціях більш детально приділяється увага завданням структурного підрозділу у сфері охорони здоров'я, які він має виконувати в рамках реалізації державної політики в цій галузі на відповідній території. З'являється такий абсолютно новий пункт, як підготовка пропозицій та організація виконання заходів з проведення реформування охорони здоров'я на відповідній території з обов'язковим узгодженням з Міністерством охорони здоров'я України. Також новими завданнями для структурного підрозділу є укладання договорів із закладами охорони здоров'я, що не належать до сфери управління, договорів про медичне обслуговування та здійснення контролю за якістю та обсягами надання медичної допомоги закладами охорони здоров'я всіх форм власності та фізичними особами-підприємцями [4]. До цього часу здійснення контролю відбувалось лише в закладах комунальної форми власності, підпорядкованих відповідному структурному підрозділу у сфері охорони здоров'я.

Висновки. Таким чином, досвід реформування органів державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні дозволяє виявити чітку тенденцію одночасних структурних змін у системі органів державного управління на регіональному рівні в цілому та органів державного управління у сфері охорони здоров'я зокрема. Водночас, не зважаючи на назву та підпорядкованість структурного підрозділу (виконавчим комітетам рад чи обласним державним адміністраціям), функції та завдання залишались незмінними протягом всього часу існування незалежної держави, перелік цих функцій та завдань не зменшувався, а навпаки доповнювався, відповідаючи новим європейським принципам функціонування органів державного управління, передусім, таким як прозорість, доступ до публічної інформації, тощо. Тим самим, зміни в системі органів державного управління обумовлені потребами розвитку цієї системи відповідно до потреб суспільства та сучасних викликів.

Стосовно органів державного управління у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні слід зазначити, що завдяки структурним перетворенням закладено передумови для надання можливостей регіональними органами державного управління у сфері охорони здоров'я здійснювати реформування існуючої моделі медичного обслуговування в цілому. На цьому наголошує і Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015. Стратегія визначає низку реформ, які істотно змінюють пріоритети державної соціальної політики в Україні, а саме: реформа системи соціального захисту; пенсійна реформа; реформа системи охорони здоров'я; програма здорового способу життя та довголіття [1]. Виявлення сутності та тенденцій цих змін є найважливішою передумовою реформування чинної моделі медичного обслуговування в цілому. Головними напрямками реформи мають стати підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення, створення дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я. Тому, насамперед, потребує оновлення система фінансування охорони здоров'я, яка має передбачити чіткі зрозумілі гарантії держави щодо медичної допомоги, фінансовий захист для громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл ресурсів, скорочення неформальних платежів. Головною метою таких змін є досягнення високого рівня якості надання медичної допомоги, що дозволить відчувати кожному громадянину позитивні зміни в реалізації його прав у сфері охорони здоров'я.

Список використаних джерел

1. **Державне** управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. вид. / авт. кол. : М. М. Білинська, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова [та ін.] ; за заг. ред. М. М. Білинської. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.
2. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. **Основи** законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р № 2801-ХІІ // Відом. Верховної Ради. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
4. **Про затвердження** Методичних рекомендацій з розроблення положення про структурні підрозділи обласних, Київської та Севастопольської міських

державних адміністрацій : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 листоп. 2012 р. № 255-О. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua/ua/portal/>

5. **Про затвердження** Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2012 р. № 887. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-п>.

6. **Про затвердження** Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 груд. 1998 р. № 1946. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1946-98-п>.

7. **Про місцеві** державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

8. **Про місцеві** Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 8 груд. 1990 р. № 533-XII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

9. **Про Положення** про місцеву державну адміністрацію : Указ Президента від 14 квіт. 1992 р. № 252. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/252/92>.

10. **Про формування** місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

List of references

1. **Derzhavne** upravlinnia reformuvanniam systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini : navch.-nauk. vyd. / avt. kol. : M. M. Bilynska, Ia. F. Radysh, I. V. Rozhkova [ta in.] ; za zah. red. M. M. Bilynskoi. – K. ; Lviv : NADU, 2012. – 240 s.

2. **Konstytutsiia** Ukrainy : pryiniata na p'iatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 cherv. 1996 r. // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 1996. – № 30. – St. 141.

3. **Osnovy** zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorov'ia : Zakon Ukrainy vid 19 lystop. 1992 r № 2801-KhII // Vidom. Verkhovnoi Rady. – 1993. – № 4. – St. 19.

4. **Pro zatverdzhennia** Methodychnykh rekomendatsii z rozroblennia polozhennia pro strukturni pidrozdily oblasnykh, Kyivskoi ta Sevastopolskoi miskykh derzhavnykh administratsii : nakaz Ministerstva okhorony zdorov'ia Ukrainy vid 23 lystop. 2012 r. № 255-О. – Rezhym dostupu : <http://www.moz.gov.ua/ua/portal>.

5. **Pro zatverdzhennia** Typovoho polozhennia pro strukturnyi pidrozdil mistsevoi derzhavnoi administratsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 veres. 2012 r. № 887. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/887-2012-p>.

6. **Pro zatverdzhennia** Typovoho polozhennia pro upravlinnia okhorony zdorov'ia oblasnoi, Kyivskoi ta Sevastopolskoi miskoi derzhavnoi administratsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 hrud. 1998 r. № 1946. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1946-98-p>.

7. **Pro mistsevi** derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 9 kvit. 1999 r. № 586-XIV. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

8. **Pro mistsevi** Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 8 hrud. 1990 r. № 533-XII. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

9. **Pro Polozhennia** pro mistsevu derzhavnu administratsiiu : Ukaz Prezydenta vid 14 kvit. 1992 r. № 252. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/252/92>.

10. **Pro formuvannia** mistsevykh orhaniv vlady i samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 3 liut. 1994 r. № 3917-XII. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

Надійшла до редколегії 20.12.17