

Література:

1. *Аведян Л. Й.* Економіка. Навчальний посібник / Л. Й. Аведян. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2005. – 220 с.
2. *Классики кейнсианства : в 2-х т. / Р. Харрод. Экономические циклы и национальный доход. Ч. I-II ; Э. Хансен ; предисл., сост. : А. Г. Худокормов. – М. : 1997. – ОАО “Издательство “Экономика”. – Т. I. К теории экономической динамики. – 416 с.*
3. *Кондратьев Н. Д.* Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды / Н. Д. Кондратьев, Ю. В. Яковец, Л. И. Абалкин. – М. : Экономика, 2002. – 766 с.
4. *Туган-Барановский М. И.* Промышленные кризисы. Очерк из социальной истории Англии / М. И. Туган-Барановский. – К. : Наук. думка, 2004. – 368 с.

Надійшла до редколегії 28.02.2012 р.

УДК 352.614.1:312.6(477)

В. Ю. ЧЕРНЕЦЬКИЙ

**ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ**

Проаналізовано принципи організації системи охорони здоров'я та доповнено їх перелік.

Ключові слова: державна політика, охорона здоров'я, принципи.

The article analyzes the principles of the health care system and completed their list.

Key words: state policy, health system, principles.

Державна політика у сфері охорони здоров'я спрямовується на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду народу України. Політика охорони здоров'я визначає зміст діяльності держави та її органів влади, що охоплюється відповідними аспектами функції охорони і зміцнення здоров'я населення держави. Центральна роль у процесі реалізації політики у сфері охорони здоров'я належить державі, зокрема органам виконавчої влади, які на практиці забезпечують виконання її положень і втілення їх у життя. Значна роль у цьому процесі відводиться також органам місцевого самоврядування, що дає підстави говорити про державно-правовий механізм реалізації політики у цій сфері, для чого необхідно проаналізувати та розвинути принципи організацій системи охорони здоров'я.

Основні принципи організації системи охорони здоров'я викладено в працях таких вітчизняних учених, як О. Голяченко, А. Сердюк, О. Приходський, А. Підаєв, О. Возіанов, В. Москаленко, В. Пономаренко, Л. Жаліло, І. Солоненко, В. Скуратівський, С. Осташко, С. Майборода, А. Іпатов, В. Новак, П. Гриза, В. Москаленко, Т. Педченко, А. Таранов, Я. Радиш, М. Шутов.

Метою роботи є дослідження принципів організації системи охорони здоров'я та їх розвиток.

Організація охорони здоров'я населення в Україні ґрунтується на єдиних принципах, які враховують як загальні засади організації надання медичної допомоги, так і національні особливості, властиві системі охорони здоров'я кожної країни. Термін “принцип” (лат. *principium* – основа, першоначало) філософський словник розуміє як першоначало, керівну ідею, основне правило поведінки [6].

Тому під принципами охорони здоров'я слід розуміти найважливіші ідеї та правила побудови і функціонування системи охорони здоров'я в тій чи іншій країні, оскільки вони відображають національну специфіку в різних країнах різні. Радянська система охорони здоров'я, яка склалася історично в умовах подолання наслідків громадянської війни і післявоєнної розбудови народного господарства, була обґрунтована у працях її теоретиків М. Семашка, Г. Камінського, З. Соловйова, М. Владимирського, М. Виноградова, І. Русакова, О. Голубкова та ін. і впливала з ідей марксизму-ленінізму про рівність усіх членів суспільства та надання їм рівних можливостей у державному і суспільному житті, у тому числі у сфері охорони їх здоров'я. Уперше основні постулати новітньої соціалістичної системи охорони здоров'я висунув у своїх працях і численних публічних виступах перший голова Ради Народних Комісарів РРФСР В. Ленін. А теоретично обґрунтував їх і поглибив один із організаторів соціалістичної системи охорони здоров'я і перший комісар охорони здоров'я РСФСР М. Семашко. Тривалий час ця система існувала без відповідного законодавчого закріплення, її діяльність регулювали різноманітні рішення ЦК ВКП(б) (потім “КПРС”), офіційні державні документи й наукові праці вчених – організаторів охорони здоров'я.

Найбільш повне наукове обґрунтування вона дістала у фундаментальній праці академіка М. Виноградова “Организация здравоохранения в СССР” (1952 р.). Радянська система охорони здоров'я ґрунтувалась на принципах, закріплених в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік (1969 р.) і Законі Української РСР “Про охорону здоров'я” (1971 р.), поданих у численних підручниках і навчальних посібниках із соціальної гігієни та організації охорони здоров'я, зокрема:

- державний характер, загальнодоступність, безплатність медичної допомоги;
- профілактична спрямованість заходів охорони здоров'я;
- плановий характер медичної допомоги;
- поєднання медичної науки та медичної практики;
- участь громадськості в справах охорони здоров'я.

Ці принципи відповідали радянській дійсності й тією чи іншою мірою задовольняли потреби тогочасної системи охорони здоров'я. Але передовий світовий досвід розвитку відносин у цій сфері (Велика Британія, Канада та ін.) свідчив про те, що державний характер медицини слід поєднувати із децентралізованою формою управління та рівноправним існуванням приватної та комунальної форм власності. Гіперцентралізоване планування було однією з основних причин неефективності системи організації медичної допомоги, виключало ініціативу регіонів, поступово робило систему менш гнучкою, малоздатною пристосовуватись до потреб життя.

Уперше питання про формування сучасної системи охорони здоров'я і принципів її функціонування за часів незалежності постали при розробці заходів реформування існуючої системи охорони здоров'я і підготовці до прийняття Основ законодавства України про охорону здоров'я (1992 р.). Організація медичної допомоги в Україні ґрунтується на єдиних принципах, які враховують як загальні засади організації охорони здоров'я, так і національні особливості, властиві системі охорони здоров'я кожної країни.

Стаття 4 Основ законодавства про охорону здоров'я наводить такий перелік принципів організації охорони здоров'я в Україні:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України;
- дотримання прав та свобод людини і громадянина в галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- гуманістична спрямованість забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг в галузі охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально технічна і фінансова забезпеченість;
- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом в галузі охорони здоров'я;
- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;
- багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування поєднання державних гарантій з монополізацією і заохоченням підприємництва та конкуренції;
- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладу та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основах.

Ці принципи, закріплені в Основах законодавства України про охорону здоров'я, були покладені в основу формування норми ст. 49 Конституції України, яка закріпила право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, ефективність медичного обслуговування, безоплатність медичної допомоги в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, розвиток медичних закладів усіх форм власності. Зважаючи на комплексність правового регулювання відносин, пов'язаних із охороною здоров'я, тобто регулювання цих відносин із застосуванням норм різних галузей права, деякі з цих принципів знайшли відображення й поширення в таких законодавчих актах, як Закон України "Про власність" (багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування поєднання державних гарантій з монополізацією та заохоченням підприємництва та конкуренції), Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" (попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до вирішення питань охорони здоров'я), "Про лікарські засоби" (принцип матеріально-технічної та фінансової забезпеченості), "Про донорство крові та її компонентів" (принцип орієнтації на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги), Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (принцип децентралізація державного управління), Закон України "Про психіатричну допомогу" (про гуманне ставлення до психічно хворих осіб), Цивільний кодекс України, Кодекс законів про працю, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України тощо. Указ Президента України "Про заходи щодо поліпшення умов функціонування закладів охорони здоров'я у сільській місцевості" від 21.01.1999 р. № 95/99 підтвердив принцип визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, що є одним з головних чинників виживання та розвитку народу України.

В Указі Президента України "Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України" закріплено принципи децентралізації управління, зміцнення самостійності закладів охорони здоров'я і багатоканальності їх фінансування [1].

Зазначимо, що ця система принципів охорони здоров'я відображена і в сучасній науковій і навчальній літературі. Автори підручника для студентів-медиків "Соціальна медицина, організація та економіка охорони здоров'я", виданого 1997 р. вважають, що система організації охорони здоров'я в самостійній українській державі, яка прагне стати країною з розвинутою ринковою економікою, повинна базуватися на таких засадах:

- державний характер з рівноправним існуванням громадської та приватної форм власності;
- децентралізації управління;
- соціально орієнтованої доступності;
- економічної ефективності;
- профілактичної спрямованості;
- вільного вибору лікаря;
- наукового забезпечення;

- широкої участі громадськості в справі охорони здоров'я;
- міжнародного співробітництва [4].

Проте деякі автори дещо по-іншому описують сучасні принципи системи охорони здоров'я України, на основі яких вона мала б ефективніше здійснювати функції щодо попередження та лікування захворювань і надання медичних послуг. Російські дослідники системи охорони здоров'я Н. Найговзіна та М. Ковалевський вважають, що сучасна система охорони здоров'я має бути законодавчо визначена й закріплена і ґрунтуватися на таких принципах надання медико-санітарної допомоги:

- законності;
- юридичної і фінансової самостійності медичних закладів;
- захисті прав та інтересів громадян;
- соціальної справедливості;
- підконтрольності й відповідальності медичних закладів перед державою і органами місцевого самоврядування;
- колегіальності;
- гласності й урахування думки населення;
- взаємодії місцевих і регіональних медичних структур, трудових колективів, державних медичних організацій та комерційних структур;
- самофінансування і самозабезпечення медичних закладів;
- обов'язковості виконання медичними закладами рішень вищих органів охорони здоров'я, прийнятих у межах чинного законодавства [3].

Всесвітня організація охорони здоров'я вважає, що справедливість – це основний принцип досягнення здоров'я для всіх. Справедливість у питаннях охорони здоров'я означає, що всі люди повинні мати рівні можливості реалізувати повною мірою свій потенціал здоров'я. Для досягнення цієї мети необхідно прикласти зусилля по скороченню розходжень у стані здоров'я населення між країнами і окремими групами населення в межах однієї і тієї ж країни. Стратегії забезпечення справедливості у цій сфері включають такі аспекти, як поліпшення умов життя і праці людей, що знаходяться в несприятливому становищі, для того щоб підвищити якість їхнього фізичного і соціального середовища до рівня, що наближається до рівня, характерного для більш забезпечених груп. На думку Всесвітньої організації охорони здоров'я, люди самі прагнутьимуть до забезпечення здоров'я для усіх. Добре інформоване і мотивоване населення, що приймає активну участь у роботі, що спрямована на досягнення цієї мети, приймає найактивнішу участь у визначенні пріоритетів, а також у прийнятті і здійсненні тих або інших рішень. Такий підхід дозволяє зонайкраще використовувати наявні людські ресурси, підвищуючи в людей усвідомлення своєї власної значимості і рівень самопізнання, а також заохочуючи різні форми соціальної підтримки.

Однак нині в умовах глибокої політичної та суспільно-економічної кризи, навіть найважливіші, базові принципи організації та діяльності системи охорони здоров'я, закріплені в Конституції України, на жаль, не можуть бути реалізовані в повному обсязі. Так, унаслідок хронічної нестачі фінансування діяльності

закладів охорони здоров'я медична допомога значною мірою недоступна для найбідніших верств населення. Захворювання і необхідність придбання ліків стають для більшості громадян України фінансово непосильним тягарем. Тому, особливу увагу слід звернути на забезпечення фінансування системи, а також створення сприятливих умов для розвитку приватних закладів охорони здоров'я. саме через реалізацію цих положень можна буде забезпечити реалізацію основних принципів охорони здоров'я в Україні.

Система охорони здоров'я будь-якої країни повинна відповідати певним універсальним критеріям (ієрархічна будова, налагоджені управлінські зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління, ресурси), а також враховувати особливості стану здоров'я населення країни, його захворюваність. Для України у структурі захворюваності є надзвичайно важливим подолання наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які проявляються у збільшенні ракових, серцево-судинних, алергічних захворювань тощо. Саме на їх запобігання та лікування і має бути спрямована організація системи охорони здоров'я. Організація системи охорони здоров'я здійснюється на ґрунтовній правовій основі – це норми Конституції України (ст. 49), Основ законодавства України про охорону здоров'я, законодавчих та інших підзаконних актів, зокрема, нормативно-правових актів (наказів, інструкцій, положень, циркулярних листів, списків, правил та ін.) Міністерства охорони здоров'я України. Сучасна система охорони здоров'я України значною мірою сформувалася в попередні роки й десятиліття і увібрала як найліпші, так і не зовсім добрі надбання радянської системи у цій галузі. Система охорони здоров'я України, значною мірою оновлена, являє собою своєрідне поєднання державно-комунальної і громадської систем. Разом з цим, для запобігання та лікування певних захворювань у системі охорони здоров'я створено окремі медичні заклади чи структурні підрозділи (відділення) закладів охорони здоров'я, які в сукупності формують медичні служби з чітко визначеною внутрішньою структурою, підпорядкованістю й керівництвом. Заклад охорони здоров'я – найважливіша ланка системи охорони здоров'я, яка забезпечує практично всі основні результати її діяльності. Нині є чимало закладів охорони здоров'я різних типів і видів: лікарня, поліклініка, диспансер, амбулаторія, фельдшерсько-акушерський пункт та ін. Їх перелік затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовтня 2002 р. № 385 і зареєстрований у Міністерстві юстиції України 12 листопада 2002 р. № 892/7180 [5].

Цим наказом закріплено вичерпний перелік різновидів закладів охорони здоров'я, які утворюються і функціонують на території України. Крім цього, всі вони, в свою чергу, відповідно до ст. 35 Основ законодавства України про охорону здоров'я, поділяються на заклади, які надають первинну, вторинну і третинну лікувально-профілактичну допомогу. Зазначене слід розуміти таким чином, що інші заклади охорони здоров'я, не передбачені в цьому переліку, не можуть бути утворені й здійснювати свою діяльність на території України [2].

Крім вказаних органів виконавчої влади і закладів охорони здоров'я, які формують триланкову систему охорони здоров'я України, існують також деякі інші

медичні й фармацевтичні заклади та відповідні органи управління ними, зокрема відомчі. Так, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Державна прикордонна служба України мають відомчі медико-санітарні служби, представлені як закладами охорони здоров'я, так і відповідними органами управління. Відомчі медичні служби мають також Секретаріат Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ, Міністерство транспорту та деякі інші органи державної влади. Усі вони в сукупності входять до національної системи охорони здоров'я і створюють ієрархічну систему державних органів з нормативно визначеною компетенцією, які здійснюють державне управління галуззю. Нинішня триланкова система управління охороною здоров'я в Україні сформувалась в середині 20-х років ХХ ст.

Упродовж 70 років неодноразово змінювалися її завдання і функції та їхня назва. Сьогодні, відповідно до суспільних потреб, у ній відбуваються кардинальні зміни, зокрема зміст процесу управління – воно стає відкритішим і демократичнішим. Відбувається його децентралізація: заклади охорони здоров'я колишньої єдиної державної форми власності мають господаря – міністерство, обласну й міську ради, які здійснюють управління ними в повному обсязі. Управління в галузі охорони здоров'я має бути максимально спрощене і наближене до його об'єктів – закладів охорони здоров'я, а ті, у свою чергу, повинні бути наближені до населення села, селища, міста, охорону здоров'я мешканців яких вони здійснюють. Як зазначає Всесвітня організація охорони здоров'я, система охорони здоров'я повинна мати у своєму розпорядженні ресурси охорони здоров'я, тобто володіти всіма способами, необхідними для її функціонування, включаючи кадри, приміщення, устаткування, постачання, фонди, знання і технологію. Ідеальне планування, чіткі організація і розподіл цих основних ресурсів утворюють інфраструктуру системи охорони здоров'я, в яку входять медико-санітарні служби, база, інститути й установи, організації, а також їхні співробітники, що здійснюють різноманітні програми у сфері охорони здоров'я. Вони надають окремим людям, сім'ям і територіальним громадам медико-санітарну допомогу, що являє собою сукупність оздоровчих, охоронних, профілактичних, діагностичних, лікувальних і реабілітаційних заходів [7].

Однак разом із децентралізацією управління в цій галузі в сучасних умовах, було ліквідовано систему подвійного підпорядкування органів виконавчої влади, яка, без сумніву, себе виправдала, бо саме завдяки їй окремі органи виконавчої влади різних рівнів об'єднувалися в єдину управлінську систему з підпорядкуванням Кабінету Міністрів та Міністерству охорони здоров'я України. Нині позиція більшості керівників як органів виконавчої влади, так і самих закладів охорони здоров'я свідчить про потребу відновлення цієї службової вертикалі. Власне це й передбачено у проекті Концепції розвитку охорони здоров'я населення України.

Таким чином, ураховуючи виняткову індивідуальну та суспільну цінність здоров'я, що суттєво впливає на процеси і результати економічного, соціального

і культурного розвитку країни, демографічну ситуацію і стан національної безпеки, а також є важливим соціальним критерієм ступеня розвитку і благополуччя суспільства, основні принципи охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку системи охорони здоров'я населення України можуть бути такі:

- справедливість у доступі населення до медичної допомоги і охорони здоров'я, незалежно від форм власності медичних закладів;
- неухильне дотримання і забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері надання медико-санітарної допомоги;
- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним із головних чинників благополуччя та поліпшення життя народу України;
- профілактична та реабілітаційна спрямованість діяльності у сфері охорони здоров'я;
- спадкоємність в організації та реформуванні охорони здоров'я з урахуванням світового досвіду;
- комплексний медико-екологічний, медико-соціальний і міжгалузевий (міжсекторальний) підхід до вирішення проблем охорони здоров'я;
- наукова обґрунтованість проектів з охорони здоров'я, концепцій і напрямів розвитку, методів і програм діяльності;
- багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції, що забезпечують єдиний медичний простір;
- інформаційна відкритість діяльності у сфері охорони здоров'я.

Література:

1. *Голяченко О. М.* Соціальна медицина, організація та економіка охорони здоров'я / О. М. Голяченко, А. М. Сердюк, О. О. Приходський. – Тернопіль : Джура, 1997. – С. 110.
2. *Жаліло Л.* Охорона громадського здоров'я як соціальна інституція / Л. Жаліло, І. Солоненко, В. Скуратівський // Вісник Української Академії державного управління. – 2003. – № 2. – С. 74.
3. Задачи по достижению здоровья для всех. Европейская политика здравоохранения // Здоровье для всех. – 1991. – С. 10– 11.
4. *Найговзина Н. Б.* Система здравоохранения в Российской Федерации: организационно-правовые аспекты / Н. Б. Найговзина, М. А. Ковалевский. – М. : Классик-Консалтинг, 1999. – С. 19.
5. Панорама охорони здоров'я населення України / [А. В. Підаєв, О. Ф. Возіанов, В. Ф. Москаленко та ін.]. – К. : Здоров'я, 2003. – С. 100.
6. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова ; изд. 5-е. – М. : Изд. полит. лит-ры, 1986. – С. 382.
7. *Чикал А.* Як охороняти українську систему охорони здоров'я / А. Чикал // Голос України. – 2003. – 27 червня.