

УДК 351.84 : 369.223.23

Т.Ю. Коваленко

## РОСІЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ САНАТОРНО- КУРОРТНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДІТЕЙ

*Анотація.* У статті розглядається досвід Російської Федерації з питань правового регулювання державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, зокрема аналізуються новітні зміни у правовому механізмі державного управління у цій сфері.

*Ключові слова:* державне управління, правовий механізм, санаторно-курортне забезпечення, новітні зміни, діти, досвід Російської Федерації.

### **Kovalenko T.Yu. The Russian experience of legal regulation in the sphere of the government sanatorium providing children.**

*Annotation.* Motherhood and childhood are one of the main priorities of the government social policy for any country. The Ukrainian state, its President and government are keeping under scrutiny the issues to improve the quality of life and health of the public and, in particular, the health of women and children. Continuing the case study of the Public Administration in the area of health resort services for children in Ukraine, the author drew attention in her previous scientific publications to insufficient scope of researches and weak grounds of theoretical justification of possible organizational changes in this area. This very fact stipulates the necessity to continue thorough scientific research and study, first of all, a positive experience of foreign countries as to implementing reforms in the health resort services for children. The contribution share of individual factors of different nature to the health indicators of the public depends on the age, sex and individual-typological characteristics of a person. However, the greatest impact on a human health is made by its lifestyle that can be attributed to mainly controlled process. In this case, it is appropriate to note that the controlled impact on lifestyle can be made both by internal factors (e.g., motivation), and external factors. One of the most powerful external factors of controlled impact on the public health is the application of health resort services. The experience of the Russian Federation in this area is extremely useful for the Ukrainian state, which is actively promoting the idea of the health system modernization in the domestic market as the area of the health resort services has long been in need of such changes. Now, 1997 health resorts are operating in the Russian Federation that annually serve approximately 6 million people. The jurisdiction of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation encompasses 51 health resort facilities (HRF) providing a wide range of health-improving services.

The laws, government regulations, orders of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation and regulatory legal acts of the federal authorities are applied with the introduction of principles of the insurance management model of the legal framework components of public administration in the area of health resort services for children in the Russian Federation. The strategic basis for the government policy in the area of health resort services is the Federal Law of the Russian Federation as of November 21, 2011 No. 323-ФЗ "On the Basis of Public Health in the Russian Federation", which content actualized the basic government guarantees of the health resort services for children. Implementation of the directions of development and improvement of the health resort care in the Russian Federation has been legitimized through the agreement on co-financing of the government commitment to implement measures to create a healthy lifestyle made between the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation as a central executive authority and local executive authorities.

*Key words:* public administration, legal mechanism, health resort services, the latest changes, children, experience of the Russian Federation.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Після руйнації радянської моделі організації та управління охороною здоров'я в пострадянських країнах сформувалися власні відмінні або тотожні моделі розвитку системи охорони здоров'я. В Україні ж система охорони здоров'я виявилася досить стійкою до організаційних змін, і розпочала їх впроваджувати на практиці лише після 2010 року. Разом із тим основні шляхи реформування системи охорони здоров'я, яка до цього часу по суті своїй та організаційній формі все ще залишається державною та комунальною системою, мають суттєві недоліки. Так, організаційних змін потребує така ланка системи охорони здоров'я, як реабілітаційна медицина, проте єдиної концепції її реорганізації на сьогодні в Україні ще не сформовано. Усе вищезначене надає підстави для здійснення поглибленого аналізу зарубіжного досвіду в цьому питанні, а саме досвіду пострадянських країн.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові публікації вітчизняних (М. Білинська, Л. Голик, П. Гаман, Д. Карамішев, Я. Радиш, І. Рожкова, О. Черниш, О. Шаптала) та зарубіжних

дослідників (І. Барчуков, А. Блинов, В. Бовтун, Б. Винокуров, В. Попков, Т. Третьякова, Г. Яковенко та ін.) висвітлюють неповною мірою вирішення проблемних питань за зазначеним напрямком державного управління у сфері охорони здоров'я, адже поза увагою дослідників залишається ще досить багато питань, зокрема проблематика державного управління санаторно-курортним забезпеченням дитячого населення, оскільки державно-управлінська проблема значної актуалізації набуває через потребу вивчення позитивного досвіду державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей у пострадянських країнах.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Материнство і дитинство є одним із головних пріоритетів державної соціальної політики для будь-якої країни. Українська держава, її Президент та уряд тримають на постійному контролі питання покращення якості життя та здоров'я населення, а особливо – здоров'я жінок та дітей [6]. Продовжуючи вивчення проблем державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні, автор у попередніх наукових публікаціях [2; 3; 4] звертала увагу на недостатній обсяг проведених наукових досліджень та слабкий базис теоретичного обґрунтування можливих організаційних змін у цій сфері. Це й зумовлює потребу продовження ґрунтовного наукового пошуку та опрацювання, насамперед позитивного досвіду зарубіжних країн щодо здійснення реформи у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – дослідити новітні зміни правового механізму державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей в Російській Федерації.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному світі можливості держави в економіці та забезпеченні власної національної безпеки переважно визначає така складова, як здоров'я населення. Експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я наприкінці ХХ століття визначили орієнтовне співвідношення різних чинників забезпечення здоров'я сучасної людини, виділивши чотири основних групи [1]. На основі цього 1994 року Міжвідомча комісія Ради безпеки Російської Федерації з охорони здоров'я населення у Федеральних концепціях «Охорона здоров'я населення» та «До здорової Росії» визначила це співвідношення щодо Росії таким чином: генетичні чинники – 15-20%; стан навколишнього середовища – 20-25%; медичне забезпечення – 10-15%; умови і спосіб життя людей – 50-55%. Безумовно, питома вага внеску окремих чинників різної природи на показники здоров'я населення залежить від віку, статі та індивідуальних типологічних особливостей людини. Однак максимальний вплив на здоров'я людини здійснює її спосіб життя, який можна віднести до переважно керованого процесу. І тут доречно зазначити, що керований вплив на спосіб життя може здійснюватись як за рахунок внутрішніх чинників (наприклад, мотивація), так і за рахунок зовнішніх факторів. Одним із найпотужніших чинників зовнішнього керованого впливу на стан здоров'я населення є використання санаторно-курортного забезпечення.

Сьогодні в Російській Федерації функціонує 1997 оздоровниць, які щорічно обслуговують близько 6 млн. осіб. У віданні Міністерства охорони здоров'я і соціального розвитку Російської Федерації перебуває 51 санаторно-курортний заклад (СКЗ) з надання широкого спектру оздоровчих послуг. Деякі з цих закладів пропонують унікальні інноваційні методики відновного лікування, зокрема з онкогематологічного, офтальмологічного і психоневрологічного профілів. Разом із тим, за оцінками експертів, на сьогодні рекреаційний потенціал Росії використовується лише на 8-10%. У цьому зв'язку постає необхідність розробки інструментів поширення інновацій в санаторно-курортному комплексі, упровадження яких дозволить підвищити доступність і якість оздоровчих послуг для широкого загалу населення. Тому, враховуючи потребу санаторного доліковування безпосередньо після стаціонарного етапу лікування, а також оздоровлення дітей застрахованих громадян при скеруванні їх до дитячих санаторіїв та санаторно-оздоровчих таборів цілорічної дії, у Російській Федерації було змінено механізми організації та фінансування санаторно-курортного лікування.

Сутність новітніх змін в управлінні санаторно-курортним забезпеченням дітей у Російській Федерації полягає в тому, що включно до 2010 року на ці цілі виділялися кошти обов'язкового соціального страхування відповідно до федеральних законів про бюджет Фонду соціального страхування Російської Федерації на відповідний рік. Оплата путівок на санаторно-курортне лікування й оздоровлення працівників і членів їх сімей була страховим забезпеченням з окремих видів обов'язкового соціального страхування згідно з п. 14 ст. 8 Федерального закону від 16 липня 1999 р. № 165-ФЗ «Про основи обов'язкового соціального страхування».

Нові підходи до визначення відповідних страхових випадків в рамках обов'язкового соціального страхування було встановлено з 1 січня 2010 року. Відповідно до статті 21 Федерального закону від 24 липня 2009 р. № 213-ФЗ «Про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації та визнання такими, що втратили чинність окремих законодавчих актів (положень законодавчих актів) Російської Федерації у зв'язку з прийняттям Федерального закону «Про страхові внески до Пенсійного фонду Російської Федерації, фонду соціального страхування Російської Федерації, Федерального фонду обов'язкового медичного страхування і територіальні фонди обов'язкового медичного страхування» сплата грошових коштів за путівки на санаторно-курортне доліковування працівників, на оздоровлення та відпочинок дітей не є видом страхового забезпечення за обов'язковим соціальним страхуванням.

У тому ж році було прийнято постанову Уряду Росії від 17 березня 2010 р. №15, якою було скасовано дію Положення про придбання, розподіл, видачу путівок на санаторно-курортне лікування та оздоровлення працівників і членів їх сімей, затверджене раніше урядовою постановою від 21 квітня 2001 р. №309. Таким чином, скасовано порядок і умови надання працівникам і членам їх сімей за рахунок коштів обов'язкового соціального страхування путівок, зокрема на санаторно-курортне доліковування безпосередньо після стаціонарного лікування захворювань, та перелік захворювань, доліковування яких здійснювалося за рахунок коштів обов'язкового соціального страхування. Крім того було скасовано дію наказу Міністерства охорони здоров'я Росії від 27 січня 2006 р. № 44 «Про доліковуванні (реабілітації) хворих в умовах санаторію». Замість нього Міністерством охорони здоров'я і соціального розвитку Російської Федерації розроблено проект наказу «Про затвердження порядку надання працюючим громадянам санаторно-курортної медичної допомоги з відновлювального лікування безпосередньо після стаціонарної допомоги в умовах санаторно-курортних організацій» [5].

Новий порядок визначає принципи організації спільної роботи органів управління охороною здоров'я суб'єктів Російської Федерації, лікувально-профілактичних установ та санаторно-курортних організацій різних форм власності за напрямком працюючих громадян для надання санаторно-курортної медичної допомоги з відновлювального лікування безпосередньо після надання спеціалізованої, зокрема високотехнологічної, медичної допомоги. Але варто акцентувати, що запропонований порядок принципово не відрізняється від раніше чинного Порядку направлення працівників на доліковування (реабілітацію) безпосередньо після стаціонарного лікування до спеціалізованих санаторіїв (відділення), затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я Росії від 27 січня 2006 р. №44, окрім повноважень щодо забезпечення цього виду санаторно-курортного лікування працюючих громадян, що передані від Фонду соціального страхування РФ та його територіальних органів органам управління охороною здоров'я суб'єктів РФ. Крім того зазнали змін і терміни санаторно-курортного лікування: безпосередньо після надання спеціалізованої медичної допомоги термін відновлювального лікування скорочено з 24 до 21 дня.

Тим самим залишається перелік захворювань, лікування яких здійснюється безпосередньо після стаціонарної допомоги в умовах санаторно-курортних організацій. Це захворювання вагітних жінок із груп ризику, нестабільна стенокардія, гострий інфаркт міокарда, гостре порушення мозкового кровообігу, операції на серці та магістральних судинах, з приводу виразкової хвороби шлунка, дванадцятипалої кишки, видалення жовчного міхура, з приводу панкреатиту (панкреонекрозу), цукровий діабет, операції ортопедичні, травматологічні при дефектах і вадах розвитку хребта, пластика суглобів, ендопротезування тощо.

Важливо сказати, що не змінилися й рекомендації з медичного відбору хворих, які направляються на санаторно-курортне лікування, а також залишилися без змін показання та протипоказання для його здійснення.

У межах програми державних гарантій надання громадянам Російської Федерації безкоштовної медичної допомоги, яка щорічно затверджується постановою Уряду Російської Федерації, Міністерство охорони здоров'я і соціального розвитку Російської Федерації рекомендує здійснювати відновне лікування (доліковування) працюючих громадян у санаторно-курортних установах різних форм власності. Зважаючи на те, що програмою передбачено заходи щодо відновного лікування та реабілітації хворих в умовах санаторію, Міністерство рекомендує здійснювати співфінансування відновного лікування (доліковування) працюючих громадян при розробці територіальних програм державних гарантій надання

громадянам Російської Федерації безкоштовної медичної допомоги (лист керівникам органів державної влади суб'єктів РФ від 23 жовтня 2009 р. № 14-5 / 10/2-8382).

Крім того на цей час громадяни різних категорій, зокрема й працюючі, можуть бути спрямовані на відновлювальне лікування безпосередньо з установ, що перебувають у віданні Міністерства охорони здоров'я Росії та Російської академії медичних наук, що надають спеціалізовану, високотехнологічну медичну допомогу, до санаторно-курортних установ, підвідомчих Міністерству охорони здоров'я і соціального розвитку Російської Федерації. Порядок направлення таких хворих регулюється наказом Міністерства охорони здоров'я Росії від 27 березня 2009 р. № 138-н «Про порядок організації роботи з розподілу путівок та напрямку хворих з установ, що надають спеціалізовану, зокрема високотехнологічну, медичну допомогу, на лікування в санаторно-курортні заклади, що перебувають у віданні Міністерства охорони здоров'я Росії».

У Російській Федерації також було змінено порядок організації та проведення дитячої оздоровчої кампанії. Від Фонду соціального страхування Російської Федерації регіонам було передано повноваження з організації та забезпечення відпочинку й оздоровлення дітей (за винятком відпочинку в канікулярний час, організацію якого покладено на органи місцевого самоврядування) відповідно до Федерального закону від 17 грудня 2009 року № 326-ФЗ «Про внесення змін до статті 5 і 12 Федерального закону «Про основні гарантії прав дитини в Російській Федерації» і статті 26.3 і 26.11 Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації». Повноваження, що закріплені в новому правовому механізмі державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей, будуть фінансуватися за рахунок збільшення дохідної бази регіональних бюджетів у зв'язку зі змінами податкового законодавства РФ. Крім того федеральним органам влади дозволено здійснювати додаткове фінансування заходів щодо забезпечення прав дітей на відпочинок та оздоровлення. Так, щорічно федеральним суб'єктам управління передбачено виділення субсидії з федерального бюджету в сумі 4,1 млрд. руб. на проведення оздоровчої кампанії для дітей, які перебувають у важкій життєвій ситуації. Очікується, що новий порядок підвищить адресність проведення оздоровчих заходів, підвищить якість відпочинку і дозволить суттєво розширити контингент дітей, які отримають доступ до організованого відпочинку. Наприклад, оздоровчою кампанією будуть охоплені діти з сімей військовослужбовців, адже раніше путівки по лінії соціального страхування для них не оплачувалися.

Отже, новітні зміни правового механізму державного регулювання розвитку сфери санаторно-курортного забезпечення дітей у Російській Федерації розширили можливості органів виконавчої влади на місцях у реалізації власних управлінських функцій щодо підвищення якості життєзабезпечення населення. Сьогодні влада повинна опрацювати механізм фінансування оплати путівок з урахуванням можливого співфінансування з роботодавцями, благодійними організаціями та іншими спонсорами, установити нормативи оплати вартості путівок до дитячих санаторіїв, оздоровчих і заміських таборів.

Таким чином, слід зазначити, що складовими правового механізму державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей у Російській Федерації є закони, постанови уряду, накази міністерства охорони здоров'я і соціального розвитку Російської Федерації та нормативно-правові акти федеральних органів влади. Стратегічною основою державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення є Федеральний закон Російської Федерації від 21 листопада 2011 р. № 323-ФЗ «Про основи охорони здоров'я громадян в Російській Федерації», у якому актуалізовано основні державні гарантії щодо санаторно-курортного забезпечення дітей. Реалізацію напрямків розвитку та удосконалення системи санаторно-курортної допомоги в Російській Федерації легітимізовано через укладання угоди на співфінансування зобов'язань щодо реалізації заходів з формування здорового способу життя між Міністерством охорони здоров'я і соціального розвитку Російської Федерації як центральним органом виконавчої влади та органами виконавчої влади на місцях.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, проведений аналіз змісту вищезазначених нормативно-правових актів засвідчив, що загалом система державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Російській Федерації зазнає відповідних трансформацій, насамперед у площині правових змін.

**Перспективи подальших розвідок.** До введення системи страхової медицини в РФ

управління здійснювалось на основі традиційних підходів радянського зразку, а після 2004 року – з урахуванням вимог ринкового господарювання, що передбачає перерозподіл повноважень і порядку фінансування між суб'єктами управління. Означений напрямок дослідження є вельми актуальним та потребує подальших наукових розробок.

#### Список використаних джерел

1. Здоровье-21: Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ : введение / Европ. сер. по достижению здоровья для всех. – Копенгаген, ЕРБ ВОЗ, 1998. – № 5. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.uahttp://cyberleninka.ru/article/n/fenomen-zdorovya-kontseptsiya-i-prikladnye-aspekty#ixzz2ftA8bmlH>
2. Коваленко Т. Ю. Державне регулювання санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні: актуальність проблеми в умовах медичної реформи / Т. Ю. Коваленко // Держава і регіони. Серія «Державне управління». – Запоріжжя : КПУ, 2013. – № 1. – С. 168-172.
3. Коваленко Т. Ю. Правове забезпечення державного управління санаторно-курортною справою в Білорусі : Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : зб. матер. X регіон. наук.-практ. конф. (16 травн. 2013 р., м. Дніпропетровськ) / Т. Ю. Коваленко. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 34-36.
4. Коваленко Т. Ю. Зарубіжний досвід правового регулювання у сфері державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей (Республіка Білорусь) / Т. Ю. Коваленко // Публічне адміністрування: теорія та практика: електр. зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ. – 2013. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
5. Про затвердження порядку надання працюючим громадянам санаторно-курортної медичної допомоги з відновлювального лікування безпосередньо після стаціонарної допомоги в умовах санаторно-курортних організацій : проект наказу. – Режим доступу : <http://www.minzdravsoc.ru>
6. Реалізація соціальних ініціатив Президента України у сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>

УДК 378.18

Г.В. Коваль

## ВПЛИВ МОЛОДІЖНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

*Анотація.* У статті автор розглядає вплив молодіжних громадських організацій на формування та реалізацію державної молодіжної політики; акцентує увагу на основних принципах діяльності молодіжних громадських організацій, а також на впливі молоді на процеси державотворення в Україні; стверджує про потребу співпраці молоді та державних органів влади і місцевого самоуправління; урахуовуючи наповненість змісту державної молодіжної політики та її завдань, звертає увагу на формулювання окремих завдань функціонування молодіжних громадських організацій.

*Ключові слова:* молодь, молодіжна політика, громадські організації, принципи, процеси, державні органи, влада, завдання, діяльність, держава.

**Koval G.V. The impact of public youth organizations for the formation and implementation of state youth policy.**

*Annotation.* In this article the author examines the impact of public youth organizations on the formation and implementation of state youth policy; focuses on the basic principles of youth non-governmental organizations (NGOs) and also on the influence of young people to processes of state-building in Ukraine; says about the need for cooperation of youth and state authorities and local authorities; taking into account the fullness of the content of the state youth policy and its objectives, draws attention to the formulation of certain tasks of the functioning of youth organizations.

*Key words:* public youth organizations, state, youth policy, state-building, local authorities, basic principles, objectives, tasks, functioning, processes.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасна ситуація в державі й суспільстві вимагає негайних заходів, спрямованих на формування стратегії соціально-економічного, політичного й культурного розвитку України, що вимагає послідовної реалізації заходів довгострокового характеру, спрямованих на подальше вдосконалювання держави, підвищення рівня життя її населення. Це вимагає формування базових умов, які дозволять планомірно підготовлювати