СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 338.24

Т.Ю. Коваленко
здобувач
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІСТЬ ПРОБЛЕМИ В УМОВАХ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ

У статті розглянуто актуальні питання у сфері державного регулювання санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні, зокрема, в умовах реалізації медичної реформи. Обґрунтовано актуальність цієї проблеми як окремого напряму державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: *органи державної влади, соціальна проблема, державне регулювання, санаторно-курортне забезпечення, діти.*

І. Вступ

Після проголошення незалежності Україна досить тривалий час перебувала у складних соціально-економічних умовах, спричинених формуванням засад ринкового господарювання. Масштабна перебудова соціально-політичних та економічних умов після 1991 р. визначили необхідність створення в українській державі нових організаційних структур управління в усіх сферах життєдіяльності з одночасним реформуванням відносин у сфері державного управління [5]. Однак чи не єдиною сферою, яка довгий час не зазнавала суттєвих організаційних змін, залишалась сфера охорони здоров'я. Проголошені Конституцією України принципи організації охорони здоров'я на практиці мали, переважно, декларативний характер. Це виявлялось у низькій якості медичних послуг для населення, нерівному доступі до послуг сфери охорони здоров'я та надвисоких особистих фінансових витратах населення під час одержання медичних послуг.

Згодом, обраний Україною курс євроінтеграційних змін поставив на порядок денний питання нагальної перебудови галузі охорони здоров'я. Завдяки цьому система охорони здоров'я стала флагманом реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Впевнений поступ української держави в напрямі поглиблення завдань реформування, раніше визначених низкою законодавчих та нормативно-правових актів, на сьогодні є очевидним і незаперечним як для спеціалістів медичної сфери, так і фахівців у галузі державного управління [1; 8; 9]. Зокрема, для суспільного обговорення на порядок денний можна винести питання фінансового, матеріально-технічного та нормативно-правового забезпечення, функціонування та розвитку системи державного управління санаторно-курортним забезпеченням, які виникли ще на початку становлення української держави, але й сьогодні, у період масштабного реформування галузі охорони здоров'я, потребують подальшого теоретико-методологічного осмислення й наукового обґрунтування. Мова йде, насамперед, про теоретико-методологічний супровід державно-управлінської діяльності із реформування системи санаторно-курортного забезпечення дітей, яка до цього часу ще не набула статусу пріоритетного напряму організаційних змін у сфері охорони здоров'я.

Аналіз наукових досліджень та публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми, свідчить, що питання державного регулювання у сфері санаторно-курортного обслуговування дітей набувають дедалі більшої актуалізації, адже в Україні майже 2/3 закладів санаторного типу функціонують з метою задоволення лікувально-профілактичних потреб саме дитячого контингенту (табл.).

Таблиця

Контингент хворих у всіх діючих санаторіях обласного та міського підпорядкування у 2012 р. (сфера управління МОЗ України)

Адміністративні території	Надійшло хворих	У тому числі			
		дорослих		дітей	
		абс.	%	абс.	%
Україна	120 515	24 943	20,70	95 572	79,30

© Коваленко Т.Ю., 2013

На важливості дослідження проблем державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення, особливо в умовах переходу до ринкових відносин господарювання, наголошувалось у наукових публікаціях А.І. Амоші, Л.А. Голика, П.В. Гудзя, Ю.В. Деркача, В.В. Єжова, О.О. Любіцева, В.К. Мамутова, М.І. Мацоли, П.І. Надолішного, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиша, І.В. Рожкової, О.В. Соловйовой, О.С. Шаптали та ін. Проте поза межами наукових розробок залишаються проблемні питання санаторно-курортного забезпечення, що ідентифікувалися з початком реалізації в Україні медичної реформи. Існування проблеми наукового обґрунтування державного регулювання у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей набувають особливої актуалізації у період реалізації галузевого реформування через остаточну невизначеність змісту теоретико-методологічних засад державного управління цією сферою на системному принципі. Такий підхід сприятиме забезпеченню широкого доступу дітей із малозабезпечених верств населення до комплексного проходження всіх етапів лікування та медичної реабілітації, насамперед, у лікувально-профілактичних закладах державної та комунальної форми власності. Тематика здійснення такого дослідження узгоджується з основними напрямами адміністративної реформи України та реформи сфери охорони здоров'я, головною метою якої є поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу всіх громадян до медичних послуг належної якості [7].

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати проблемний сегмент формування та реалізації державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в умовах реалізації медичної реформи.

ІІІ. Результати

У вітчизняній санаторно-курортній галузі впродовж багатьох років закріпилась тенденція до зменшення кількості оздоровчих і санаторно-курортних закладів. Так, сьогодні в Україні працює 520 санаторіїв і пансіонатів з лікуванням (у 2005 р. їх було 524, а в 2001 р. – 555), лише 277 санаторіїв-профілакторіїв (а рік тому майже 300) [4]. Аналогічна ситуація склалася і з будинками відпочинку, турбазами, дитячими оздоровчими установами. На сьогодні санаторно-курортна галузь України не має єдиної структури і розосереджена між різними міністерствами, відомствами, акціонерними товариствами, громадськими організаціями та іншими керівними структурами. У зв'язку із цим розвиток санаторного напряму як окремої складової системи реабілітаційної медицини в нашій державі відбувається безсистемно та відокремлено.

В умовах ринку стримувальними факторами розвитку санаторно-курортної галузі є низький рівень добробуту більшості населення, застаріла нормативно-правова база, нерозвинутість інформаційного забезпечення, відсутність соціальних механізмів впливу на розвиток цієї галузі. Разом із тим, головним спрямовувальним вектором тут виступають лише бізнес-інтереси та можливості засновників санаторних закладів. У сучасній системі охорони здоров'я, яка є регульованим середовищем, держава повинна контролювати доступність послуг лікарів та здійснювати заходи щодо ефективності профілактики захворювань, гарантуючи всім громадянам визначений обсяг медичної допомоги.

Однак, незалежно від відомчої належності й організаційно-правової форми, санаторно-курортна галузь являє собою єдиний комплекс, який потребує організаційно-методичного забезпечення і державного управління.

Якщо за часів СРСР існувала тільки державна форма власності в усіх структурних складових сфери санаторно-курортного забезпечення, то в умовах ринкових відносин тут уже налічується декілька різновидів форм власності, що дає змогу класифікувати санаторно-курортні заклади на декілька груп. До першої групи належать некомерційні лікувально-профілактичні заклади з державною та комунальною формою власності, які функціонують за принципом "стаціонарного лікування". За функціональним призначення заклади цієї групи надають, переважно, медичні й обмежений перелік інших послуг.

Другу групу становлять санаторно-курортні заклади відомчого підпорядкування, які функціонують, переважно, у вигляді оздоровчих центрів. За організаційною формою – це готельні комплекси з розвинутою лікувально-діагностичною базою. Крім того, характерним для закладів цієї групи є існування високорозвинутої системи надання супутніх послуг (дієтичне харчування, організація дозвілля та відпочинку, високий рівень побуту, екскурсійне обслуговування тощо).

Третю групу закладів становлять комерційні підприємства різних організаційно-правових форм. Частина з них продовжує функціонувати за принципами медичних установ, залучаючи для санаторно-курортного лікування кошти фондів підприємств і організацій, а також особисті кошти громадян чи кошти Фонду соціального страхування.

Таким чином, процеси, що відбуваються сьогодні в санаторно-курортній галузі, можна назвати переходом від безкоштовної пільгової медицини до медицини, котра функціонує на комерційній основі та потребує реформування.

Санаторно-курортна галузь традиційно в усьому світі розглядається як складова частина сфери туризму, і є однією з найбільш високоприбуткових галузей сучасної світової економіки. Так, на сферу туризму припадає до 11% світового валового національного продукту (ВНП), 7% – світових інвестицій, кожне 16 робоче місце, 11% – світових споживчих витрат, 5% – усіх податкових надходжень [3]. Однак, думки вітчизняних і зарубіжних дослідників стосовно цього питання не можна назвати однозначними. Так, представники одного наукового підходу вважають, що санаторій – це логічне завершення (продовження) лікування в оточенні різноманітних приємних складових (природа, клімат, правильний режим, відпочинок, дієтичне харчування, екскурсії тощо). На думку Б.Н. Семенова, власне санаторне лікування більш приємне і комфортне, адже здатне викликати позитивні емоції навіть за наявності можливого погіршення самопочуття пацієнта, що пояснюється періодом адаптації, бальнеореакцією організму та іншими факторами впливу.

Дещо іншу точку зору висловлюють російські дослідники І.П. Бобровницька, І.Б. Петрунь, А.М. Разумов, Е.Р. Яшина. Вони вважають, що орієнтація менеджменту санаторно-курортних закладів виключно на контингент хворих людей як на основну цільову аудиторії відсікає від відпочинку на вітчизняних курортах багато потенційних зарубіжних клієнтів, які за класифікацією ВОЗ є “практично здоровими людьми”. Такий підхід, насамперед, піддає сегрегації таку численну вікову групу, як діти та молодь. Прихильники такого підходу стверджують, що значну роль у розвитку санаторно-курортної галузі як усієї країни, так і окремого регіону, може відіграти додаток до традиційних медичних послуг, пропонованих санаторними закладами, широкого комплексу сучасних діагностичних і лікувально-профілактичних послуг у поєднанні з побутовими послугами, організацією харчування та дозвілля. Так, соціологічні опитування відпочиваючих підтвердило ймовірність зменшення попиту до медичної складової в структурі оздоровчих заходів. Для основної частини респондентів метою поїздки є відпочинок, і лише 25% опитаних відзначають пріоритетність санаторно-курортного лікування. Тоді як лише п’ять років тому аналогічні опитування виявили домінування медичної складової. Тобто на сьогодні зафіксована зміна пріоритетів у структурі санаторно-курортного лікування [3].

Ще однією тенденцією, характерною для сучасного етапу розвитку системи санаторно-курортного забезпечення, є надання більш коротких, порівняно з традиційними термінами, курсів санаторно-курортного лікування. На сьогодні все більша частка хворих, керуючись економічними міркуваннями, проходить санаторно-курортне лікування за скороченими термінами (від 10 до 14 днів). Санаторно-курортні заклади, враховуючи запити споживачів, змушені реалізовувати свої послуги частково, у кожному конкретному випадку розробляючи такий комплекс, який відповідав би вимогам клієнтів. Між тим, незважаючи на всі проблеми в санаторно-курортній сфері, відзначимо наявність у нашій країні потужного потенціалу розвитку цієї галузі (різні кліматичні зони, цінні рекреаційні ресурси, багатство природного світу, історико-культурна спадщина країни тощо) і необхідність дотримання державою контрольного впливу та державного регулювання у цій сфері.

Наступною тенденцією сьогодення, характерною для вітчизняної санаторно-курортної галузі, слід назвати неузгодженість нормативно-правової бази, внаслідок чого окремі процеси реформування цієї галузі дотепер перебувають на початковій стадії. Це призводить до скорочення бюджетного фінансування соціальних програм, скасування пільг і дотацій на дитяче оздоровлення й відпочинок, неналежне врахування специфіки дитячого оздоровлення в бюджетному, податковому, інвестиційному, фінансово-кредитному законодавстві. Активне реформування системи охорони здоров’я створює необхідні умови для розробки актуальних нормативно-правових актів, які б стали основою для удосконалення діяльності дитячих санаторно-курортних закладів. Адже інвестиції в людину, розширення її потенціалу набувають стратегічного значення, а соціальний капітал, як відомо, є фундаментом економічного й політичного розвитку держави.

На наш погляд, насамперед, слід удосконалити понятійно-категоріальний апарат державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення, тому що доволі широкий синонімічний ряд, наявний у чинному українському законодавстві, спричиняє негативне підґрунтя для неоднозначного тлумачення нормативно-правових норм державного управління цією сферою. Так, на сьогодні у відомчих наказах Міністерства охорони здоров’я України та різних законах, що регулюють діяльність санаторно-курортної галузі, зустрічається поряд із традиційними поняттями “санаторне лікування”, “санаторне оздоровлення”, дещо нові поняття – “медична реабілітація”, “відновне лікування” та “санаторна допомога”. Не вніс ясності у цьому питанні й нещодавно прийнятий Закон України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров’я”. У ньому, зокрема, визначається, що медична реабілітація – це відновне лікування, котре надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах і включає систему медичних та інших заходів, спрямова-

них на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення й активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання [6]. Тобто, вітчизняний законодавець тлумачить медичну реабілітацію та відновне лікування як тотожні поняття. Дещо інший погляд мають вітчизняні дослідники В.П. Мегедь, Я.Ф. Радиш, О.М. Соколова, І.П. Чорний, наголошуючи на необхідності комплексного підходу при здійсненні реабілітаційних заходів, що не обмежується виключно лікувальними програмами [11]. Сучасний тлумачний словник також пояснює поняття "медична реабілітація" як комплекс медичних, педагогічних, професійних засобів, спрямованих на відновлення (або компенсацію) порушених функцій організму і працездатності хворих та інвалідів [2]. Водночас, згідно з європейськими підходами, реабілітаційна допомога передбачає здійснення виключно післялікарняної медичної допомоги та реабілітації у стаціонарних закладах сестринського догляду *(nursing homes)* чи закладах проміжного типу *(half-way houses)* [10]. Зважаючи на те, що санаторій – це заклад охорони здоров'я, котрий забезпечує надання громадянам послуг лікувального, профілактичного та реабілітаційного характеру з використанням природних лікувальних ресурсів, діяльність таких закладів набуває закономірного переходу із площини сфери охорони здоров'я до сфери інтегрованих соціальних послуг. Сформульована гіпотеза, звичайно, потребує здійснення більш ґрунтовних досліджень.

IV. Висновки

Таким чином, дослідження проблемного сегмента формування та реалізації державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в умовах реалізації медичної реформи є актуальним напрямом наукових досліджень й галузі науки "Державне управління". Методологія вивчення цієї проблеми у майбутньому передбачає здійснення аналітичної роботи у таких напрямах: формулювання державно-управлінської проблеми як такої, що на сьогодні є невирішеною; встановлення просторово-часових меж цієї проблеми; з'ясування типу, характеру проблеми, її основних системних характеристик (структури, зв'язків, функцій тощо); установлення закономірностей розвитку проблеми, її наслідків; з'ясування принципових можливостей щодо її вирішення; визначення необхідних ресурсів для її розв'язання; розроблення управлінських технологій її вирішення і власне розв'язання проблеми.

Список використаної літератури

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / В.М. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, О.М. Бабич, Н.Т. Гончарук, Н.В. Гудима, Н.К. Дніпренко ; Секретаріат КМУ. – Д. : Моноліт, 2009. – 383 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
3. Ветитнев А.М. Маркетинг некоммерческих санаториев / А.М. Ветитнев, Е.В. Цирюта // Маркетинг в России и за рубежом. – 2006. – № 2 (52). – С. 108–115.
4. Гаман П.І. Державне регулювання розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону України : дис. на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.02 / П.І. Гаман ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К., 2009. – 36 с.
5. Нариси історії державної служби в Україні / [О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський та ін.] ; ГУДС ; Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-центр, 2008. – 536 с.
6. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 07.07.2011 р. № 3611 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
7. Програма економічних реформ України на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.president.gov.ua.
8. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 06.12.2005 р. № 1694/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
9. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 р. № 3612 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.rada.gov.ua.
10. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 276 с.
11. Радиш Я.Ф. Механізми державного регулювання санаторно-курортного лікування та медичної реабілітації військовослужбовців в Україні: генезис і тенденції розвитку (вступ до проблеми) / Я.Ф. Радиш, В.П. Мегедь, О.М. Соколова, І.П. Чорний // Держава і регіони. Серія: Державне управління. – 2012. – № 1. – С. 69–76.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2013.

Коваленко Т.Ю. Государственное регулирование санаторно-курортного обеспечения детей в Украине: актуальность проблемы в условиях медицинской реформы

В статье рассматриваются актуальные вопросы в сфере государственного регулирования санаторно-курортного обеспечения детей в Украине, в частности, в условиях реализации медицинской реформы. Обосновывается актуальность этой проблемы как отдельного направления государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: *органы государственной власти, социальная проблема, государственное регулирование, санаторно-курортное обеспечение, дети.*

Коваленко Т.Ю. Государственное регулирование санаторно-курортного обеспечения детей в Украине: актуальность проблемы в условиях медицинской реформы

Public administration actual problems in sphere of government regulation of children sanatorium-and-spa support in Ukraine, particularly under medical reform realization are considered. This problem urgency as a separate direction of state-administrative activity is substantiated.

Key words: *state authorities, social problem, government regulation, sanatorium-and-spa support, children.*