

засадах у центральних органах виконавчої влади» містить рекомендацію керівникам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади залучати представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах як радників керівників цих органів з питань молодіжної політики. Утім, брак аналізу діяльності такої співпраці та відсутність постійно діючої структури й комплексного підходу за певною моделлю здебільшого зводить таку співпрацю до формального підходу та обмежує можливості молодих людей співпрацювати з органами державної влади.

Отже, для вдосконалення системи державного управління розвитком громадянської активності молоді в Україні необхідно визначити, теоретично обґрунтувати та закріпити в нормативно-правовій базі концептуальні засади активізації співпраці молоді з органами влади на нормативно-правовому рівні задля забезпечення ефективності відповідного напрямку державної молодіжної політики в Україні.

Список використаних джерел

1. **Пересмотренная** Европейская хартия об участии молодежи в общественной жизни на местном и региональном уровне. – Страсбург : Конгресс местных и региональных властей Европы от 21 мая 2003 г. – 29 с. – Режим доступа : http://vmo.rgub.ru/files/peresmotr_euro_hartia_ob_molod_2003-146-2.pdf.

2. **Положення** про Національну раду з питань молодіжної політики при Президенті України : затверджене указом Президента України від 3 грудня 1995 р. № 1129. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua

3. **Положення** про Національну раду з питань становлення та розвитку молоді : затверджене указом Президента України № 924/2009 від 12 листопада 2009 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

4. **Рішення** Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу четвертого статті 2, частини другої статті 6, частин першої, другої статті 10 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (справа про молодіжні організації) від 13 грудня 2001 р. № 18-рп/2001. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

5. **Соколов А. В.** Современные институты молодежной политики в Европе: история становления и развития / А. В. Соколов // Вестн. Междунар. организаций. – 2009. – № 1(23). – С. 84 – 99.

6. **Участь** молоді в суспільному житті: досвід, можливості, бар'єри : щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2011 року) / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Держ. служба молоді та спорту України. – К., 2012. – 222 с.

7. **Have Your Say: Manual on the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life.** – Strasbourg : Council of Europe, 2008. – 141 p.

Надійшла до редколегії 20.11.13

Тетяна КОВАЛЕНКО

Національна академія державного управління

при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Висвітлюються питання розробки та реалізації цільових засад управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Досліджуються можливості розробки та впровадження концептуальної моделі державного управління в цій сфері в умовах організаційної перебудови вітчизняної системи охорони здоров'я.

Ключові слова: державна політика у сфері охорони здоров'я, програмно-цільовий метод управління, санаторно-курортне забезпечення, діти.

Татьяна Коваленко. Програмно-целевое управление в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в Украине

Освещаются вопросы разработки и реализации целевых основ управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в Украине. Исследуются возможности разработки и внедрения концептуальной модели государственного управления в этой сфере в условиях организационной перестройки отечественной системы здравоохранения.

Ключевые слова: государственная политика в сфере здравоохранения, программно-целевой метод управления, санаторно-курортное обеспечение, дети.

Tetyana Kovalenko. Program-target management in the sphere of sanitarium-health resort support of children in Ukraine

Problems of development and implementation of target measures of management in the sphere of sanitarium-health resort support of children in Ukraine are examined. Opportunities of development and implementation of public administration conceptual model in this area in the conditions of reorganization of the domestic system of health care are investigated.

Key words: state policy in health care, program-target method of management, sanitarium-health resort support, children.

В умовах пришвидшення перебігу соціально-економічних процесів, глобалізаційних змін та розвитку ринкової економіки, в основу якої покладено принцип конкурентної переваги, цінність збереження та зміцнення здоров'я людини стає одним із соціальних пріоритетів для будь-якої держави. Такий підхід обумовлює пошук та впровадження нових механізмів фінансування та ефективного державного управління галуззю охорони здоров'я і закономірно

приводить до необхідності здійснення організаційних змін в управлінні [8]. І якщо зазначені галузеві зміни були чітко сформульовані у відповідних програмних документах уряду та профільного міністерства, то шляхи майбутнього реформування сфери реабілітаційної медицини (відновлювального лікування, санаторно-курортного забезпечення) і на сьогодні є дуже розмитими та неконкретними. Водночас проблема збереження та розвитку мережі лікувально-оздоровчих закладів, особливо дитячого профілю, залишається однією з пріоритетних проблем не тільки для галузі охорони здоров'я, а й інших галузей усього блоку соціальної сфери (сфера освіти, соціального захисту тощо).

Сьогодні основним недоліком існуючих механізмів реалізації державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей є несистемність та неузгодженість дій у цій сфері між органами державної влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування, на балансі яких утримується переважна більшість дитячих оздоровчих закладів [2]. Особливе занепокоєння викликає стан їх матеріально-технічного забезпечення та вдосконалення роботи підрозділів, які займаються проведенням реабілітації, наближення відповідної діяльності до європейських стандартів. Для переважної більшості громадян України є недосяжним отримання повноцінного й високоякісного лікування в умовах санаторно-курортних закладів. Досить тривалий час залишаються обмеженими можливості зміцнення здоров'я дітей у дитячих закладах оздоровлення та відпочинку. Це пов'язано, насамперед, зі скороченням мережі зазначених закладів, а також комерціалізацією послуг такого виду та неналежним станом нормативного-правового забезпечення державного управління в цій сфері.

Окремі питання державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення висвітлювались 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. Соловйової, О.С. Шаптали та інших дослідників. Проте поза межами наукових розробок залишаються проблемні питання санаторно-курортного забезпечення дітей, що ідентифікувалися з початком реалізації в Україні медичної реформи.

Метою статті є аналіз основних засад програмно-цільового управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні.

Наша держава відповідно до змісту Основного закону визнана незалежною, соціальною, правовою державою [6]. Державні гарантії забезпечують права і свободи людини як найвищої соціальної

цінності, на реалізацію якої і повинна спрямовуватись уся державна діяльність і насамперед державне управління у сфері охорони здоров'я. Конституція створила можливості для формування дієздатних органів влади, відкрила шлях для проведення галузевих реформ та створила передумови для запровадження нових доміант державної політики України у сфері охорони здоров'я, що базується на принципах сучасної євроінтеграційної парадигми.

Система охорони здоров'я вважається досить складною соціальною системою з багатьма чинниками та детермінантами, що впливають на формування власне здоров'я людини [2]. Вона охоплює все суспільство й безпосередньо впливає на його розвиток. Медико-демографічна ситуація, що склалась останнім часом в Україні, свідчить про незадовільний стан здоров'я населення та певним чином дає підстави розглядати цю ситуацію як реальну загрозу національній безпеці України.

За станом здоров'я громадян Україна посідає одне з найнижчих рейтингових місць у Європейському регіоні. Від 12 до 14 млн жителів країни хворіють на серцево-судинні хвороби, понад 1 млн українців страждають на онкологічні захворювання, більше ніж 1 млн 100 тис. осіб хворіють на цукровий діабет, при цьому майже 200 тис. з них є інсулінозалежними.

Україна продовжує вести сумне лідерство в Європі за рівнями захворюваності на ВІЛ-інфекцію та туберкульоз. Смертність в Україні становить 15,2 випадки на 1 000 населення порівняно з 6,7 у країнах-членах Європейського Союзу (ЄС). Щорічно в Україні помирає понад 700 тис. громадян, третина з них – люди працездатного і репродуктивного віку. При цьому смертність від серцево-судинних захворювань є однією з найвищих у світі та становить близько 64 % у структурі загальної смертності, а смертність від онкологічних захворювань – 13 %. Фактично ці два класи хвороб визначають 77 % щорічних втрат населення країни [10].

Так, існуюча система охорони здоров'я не в повному обсязі задовольняє потреби населення у високоякісній та ефективній медичній допомозі. Реформи, які проводилися до 2010 р. в галузі охорони здоров'я, не дали бажаного результату у зв'язку з тим, що мали непослідовний, переважно фрагментарний характер, загалом не змінюючи застарілу з часів планової економіки систему надання медичної допомоги. Усе це не дало можливості адаптувати її до ринкових відносин у національній економіці через такі фактори: складна економічна ситуація в державі; низький, порівняно з розвинутими країнами Європи, рівень добробуту населення; значне поширення серед українців шкідливих звичок та відсутність в українському суспільстві культу здорового способу життя; складна

екологічна ситуація; низька якість медичного обслуговування та нерівна можливість громадян у доступі до послуг охорони здоров'я.

При цьому одними з визначальних причин низької якості медичного обслуговування громадян є застаріла, неефективна модель фінансування системи охорони здоров'я, постійний фінансовий дефіцит у галузі та нерациональне використання бюджетних коштів. Система охорони здоров'я в основному спрямована на лікування пацієнтів, а не на профілактику захворювань та їх раннє виявлення, що призводить до виникнення хронічної форми хвороб, зростання первинної інвалідизації та смертності, яким можна було б вчасно запобігти.

Розпорошеності ресурсів галузі охорони здоров'я сприяє одночасне виконання багатьох загальнодержавних програм та урядових цільових заходів у галузі охорони здоров'я. Виконання значної кількості програм та заходів не забезпечує їх адекватного фінансування та організацію з боку суб'єктів державного управління належного контролю за ефективністю використання виділених коштів.

Загальновідомо, що профілактика неінфекційних захворювань у 2,7 рази менш витратна, ніж лікування хворих. При цьому здоровий спосіб життя населення у 5 разів ефективніший, ніж лікувально-діагностична діяльність галузі охорони здоров'я, пов'язана зі збереженням та зміцненням здоров'я населення. Тому Президент України Віктор Янукович у 2010 р. запропонував програму модернізації, одним із ключових пріоритетів якої стала системна медична реформа [3].

Ініційована главою держави реформа в медичній галузі повністю гармонізована з європейською політикою «Здоров'я – 2020». Це означає, що для кожного регіону з урахуванням його соціально-економічного стану, культурно-етнічних та історичних традицій, стану медико-демографічної ситуації, розвитку системи охорони здоров'я і визначення впливу соціальних детермінант на стан здоров'я населення повинні бути науково обґрунтовані та розроблені заходи зі збереження та зміцнення здоров'я населення шляхом оптимізації системи надання медичної допомоги та розвитку здоров'я.

У сучасних умовах структурної перебудови важливим є потенціал та раціональність у роботі системи охорони здоров'я, який відповідно до політики «Здоров'я – 2020» у Європейському регіоні полягає в тому, щоб покращити показники її функціонування та знизити витрати шляхом збільшення обсягу інвестицій, залучених для здійснення заходів щодо зміцнення здоров'я та профілактики захворювань, а також підвищити ефективність лікування та реабілітації тих, кого вразила хвороба. Проте слід зазначити, що такий важливий напрям медичної галузі, як санаторно-курортне забезпечення дітей,

традиційно не входить до пріоритетів розвитку, а має переважно супутній характер, тим більше в жодних вищезгаданих програмах та цільових заходах цей напрям не мав окремого фінансування.

Пояснюється це тим, що у сфері охорони здоров'я за останні десять років було затверджено 45 програм та 10 комплексних заходів [2; 4]. При цьому жодна з них не була присвячена вирішенню проблемних питань у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, а оздоровчо-профілактичні заходи лише частково були інтегровані в кілька загальнодержавних програм, таких як Національна програма «Діти України», «Здоров'я нації» (таблиця).

Перелік державних програм, до змісту яких включено питання санаторно-курортного забезпечення дітей

Назва програми	Тематичний напрям	Заходи у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей
Національна програма «Діти України» 1996 – 2000 рр.	Поліпшення здоров'я дітей, зниження дитячої захворюваності й смертності	Забезпечувати санаторно-курортне лікування дітей, хворих на цукровий діабет і гемабластози. Розробити програму розвитку курорту Євпаторії як національного дитячого курорту. Створити Всеукраїнський фонд оздоровлення й відпочинку дітей та підлітків з метою акумуляції додаткових коштів для фінансування витрат на організацію відпочинку дітей та підлітків, насамперед з малозабезпечених і багатодітних сімей, дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, дітей-інвалідів
Міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації» 2002 – 2011 рр.	Розділ IV. Здоров'я дітей і молоді	Продовжити роботу щодо підвищення якості оздоровлення дітей

Важливо зазначити, що досвід розробки цих програм показав їх недостатню ефективність через відсутність належного фінансування та моніторингу поетапного виконання [7]. Крім того, ці програми не мали достатнього наукового супроводу в реалізації та координації міжгалузевої взаємодії, що унеможливило визначення пріоритетних шляхів реалізації державної політики щодо збереження та зміцнення здоров'я дітей. Досягнення позитивних результатів управління у сфері санаторно-курортного забезпечення стримує додатково ще й те, що галузь охорони здоров'я є неоднорідною за своїм складом, де окрім закладів та установ системи Міністерства охорони здоров'я України функціонують лікувально-профілактичні заклади відомчої та приватної медицини [4].

Загалом, за результатами опрацювання понад 300 нормативно-правових актів, ми встановили, що в Україні питаннями охорони здоров'я дітей на центральному рівні опікуються, окрім МОЗ України, ще 14 міністерств, служб та відомств, а державну політику щодо реалізації прав дітей на охорону здоров'я, яка включає й питання санаторно-курортного забезпечення, реалізують понад 10 суб'єктів державного управління та представники громадського сектору. У зв'язку з цим для вирішення проблем щодо санаторно-курортного забезпечення дітей украї важливою є побудова ефективних галузевих та міжгалузевих зв'язків. При цьому дія всіх суб'єктів управління повинна формуватися в контексті державно-управлінській взаємодії на засадах територіальної, міжвідомчої, міжрегіональної, територіально-галузевої узгодженості. Пріоритетом такої співпраці є формування міжсекторального підходу в проведенні профілактичних (відновлювальних, реабілітаційних) заходів для усунення негативного впливу соціальних детермінант здоров'я, створення умов для збереження та зміцнення здоров'я населення, формування відповідального ставлення кожної людини до особистого здоров'я.

Україна як член міжнародного співтовариства бере участь у діяльності зі створення сприятливого для дітей середовища, у якому гідний розвиток і захист їх прав забезпечується з дотриманням принципів демократії, рівності, миру, соціальної справедливості з урахуванням моральних засад та традиційних цінностей українського суспільства, спрямованих на зміцнення сім'ї та морального здоров'я дітей.

Підсумковим документом Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей», підписаним Кабінетом Міністрів України 10 травня 2002 р., визначено чотири пріоритетні напрями діяльності:

- 1) пропагування здорового способу життя;
- 2) забезпечення можливості здобувати високоякісну освіту;
- 3) захист дітей від жорстокого поводження, насильства та експлуатації;
- 4) боротьба з ВІЛ/СНІДом.

Крім того, цим документом передбачено глобальний план дій, орієнтований на розвиток і захист прав та інтересів підростаючого покоління, і завдання, які світова спільнота має виконувати для дітей та разом з дітьми.

Для розвитку міжнародного співробітництва щодо захисту прав дітей в Україні цього року була затверджена Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року [9]. Метою цієї програми є забезпечення оптимального функціонування цілісної системи

захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини [5] та з урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН [1], і стратегією Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей». Структурно ця програма містить два підрозділи, у яких уперше визначено стратегічні цілі управління щодо санаторно-курортного забезпечення дітей. Так, у програмі виокремлено підрозділ «Охорона здоров'я та формування здорового способу життя дітей». За напрямом 1.1. «Охорона здоров'я» перед органами влади визначено такі цілові завдання:

- забезпечити створення умов для народження здорової дитини, збереження здоров'я кожної дитини протягом усього періоду дитинства, забезпечення доступу до високоякісних медичних послуг;
- здійснити реорганізацію системи охорони здоров'я дітей і матерів, надаючи пріоритет розвитку мережі закладів первинної безкоштовної медико-санітарної допомоги та вдосконаленню системи спеціалізованої медичної допомоги (у т.ч. спеціалізованих дитячих закладів, якими згідно з чинним законодавством є дитячі санаторії) відповідно до міжнародних стандартів. За напрямом 1.3. «Оздоровлення та відпочинок» українська держава гарантує реалізацію права кожної дитини на оздоровлення та відпочинок шляхом запровадження комплексу спеціальних заходів соціального, виховного, медичного, гігієнічного, спортивного характеру, спрямованих на поліпшення та зміцнення стану здоров'я дітей, організацію їх змістовного відпочинку.

Важливо зазначити, що нова управлінська ідеологія сьогодні вимагає від представників органів виконавчої влади всіх рівнів усвідомлення необхідності розробки та впровадження нових концептуальних підходів до реалізації програмно-цільового методу державного управління, у тому числі у сфері забезпечення санаторно-курортного лікування дітей. За відсутності основи управління, тобто чіткої концепції, не можна говорити про механізми державного управління проблемою, яка має мультифакторне походження.

Отже, ретроспективний аналіз законодавчої та нормативно-правової бази з питань державного управління щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні показав, що програмно-цільовий метод управління в цій сфері започаткований ще в 1996 р. з прийняттям програмного документа довгострокової дії Національна програма «Діти України». Згодом такий підхід став традиційним у національній державно-управлінській практиці, що підтверджується прийняттям наступного програмного документа – Міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації» 2002 – 2011 рр. Але основними вадами цих програм було те, що санаторно-

курортне забезпечення дітей не виокремлювалось як чіткий напрям, а тому завжди залишалось без належної уваги органів влади та, відповідно, не мало належного постатейного фінансування. Передумови виконання міжнародних зобов'язань з питань дотримання прав дитини дозволили українському уряду прийняти новий стратегічний документ – Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р., до якої вперше включено стратегічні цілі управління щодо санаторно-курортного забезпечення дітей. Це свідчить про ймовірність позитивних організаційних зрушень у розвитку цієї сфери, яка є важливою складовою медичної галузі та потребує пришвидшення реформ за цим напрямом. Наукові розвідки цієї теми є дуже актуальними й потребують здійснення подальшого наукового пошуку.

Список використаних джерел

1. **Декларация** тысячелетия Организации Объединенных Наций: утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г. – Режим доступа : www.zakon1.rada.gov.ua.
2. **Державне управління** охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку / за заг. ред. М. М. Білинської, Я. Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
3. **Заможне** суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ України на 2010 – 2014 роки. – Режим доступа : www.president.gov.ua.
4. **Карамишев Д. В.** Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамишев. – Х. : Магістр, 2006. – 304 с.
5. **Конвенція** про права дитини (20 листопада 1989 року): ратифікована Постановою ВР № 789-ХІІ від 27 лют. 1991. – Режим доступа : www.zakon1.rada.gov.ua.
6. **Конституція** України : прийнята 28 черв. 1996 р. – К. : Юрид. думка, 2006. – 120 с.
7. **Про Національну** програму «Діти України» : Указ Президента України від 18 січ. 1996 р. № 63/96. – Режим доступа : www.president.gov.ua.
8. **Про невідкладні** заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 6 груд. 2005 р. № 1694/2005 // Ваше здоров'я. – 2005. – № 48. – С. 6.
9. **Про схвалення** Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020 : український вимір» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2011 р. № 1164-р. – Режим доступа : www.zakon3.rada.gov.ua.
10. **Сучасний** стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України : парламентські слухання : стенограма від 5 черв. 2013 р. – Режим доступа : static.rada.gov.ua.

Надійшла до редколегії 21.11.13

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.08(477):340.134

Марія КУЗНЕЦОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Аналізується нормативно-правове забезпечення модернізації управління державною службою в умовах реалізації нової редакції Закону України «Про державну службу», а також досліджуються шляхи його вдосконалення. Розглядаються сучасні тенденції розвитку законодавства у сфері державної служби та його вплив на реформування й подальше становлення цього інституту.

Ключові слова: модернізація державної служби, закон, нормативно-правове забезпечення, державне управління, державна служба.

Марія Кузнецова. Тенденции развития законодательства про государственную службу в Украине

Анализируется нормативно-правовое обеспечение модернизации управления государственной службой в условиях реализации новой редакции Закона Украины «Про государственную службу», а также исследуются пути его совершенствования. Рассматриваются современные тенденции развития законодательства в сфере государственной службы и его влияние на реформирование и дальнейшее становление этого института.

Ключевые слова: модернизация государственной службы, закон, нормативно-правовое обеспечение, государственное управление, государственная служба.

© Кузнецова М. В., 2013