

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

THE FINANCIAL SUPPORT OF THE POPULATION HEALTH IN THE LOCAL LEVEL WITHIN THE DECENTRALIZATION OF GOVERNANCE

У статті розкрито дефініції понять «децентралізація», «бюджетна децентралізація» й визначено їхнє теоретичне підґрунтя; висвітлено особливості фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у контексті політики децентралізації управління; проаналізовано механізм функціонування місцевих фінансів як важливий соціально-економічний чинник розвитку сфери охорони здоров'я. Визначено перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління, серед яких виділено: відкриття додаткових можливостей щодо формування місцевих бюджетів для фінансування закладів охорони здоров'я; зростання активності й ініціативи місцевої влади щодо фінансування закладів охорони здоров'я певної об'єднаної територіальної громади; збільшення свободи у використанні коштів органами місцевого самоврядування, в тому числі на сферу охорони здоров'я; посилення контролю за виконанням бюджету та відповідальності за вирішення місцевих проблем; ефективне фінансове вирівнювання, що передбачає адекватний перерозподіл фінансових ресурсів на користь системи охорони здоров'я на місцевому рівні; підвищення результативності трансфертної політики щодо охорони здоров'я українців.

Підкреслено, що нині роль місцевого самоврядування визначає рівень його фінансового забезпечення, яке потребує постійного коригування та вдосконалення. Акцентовано на тому, що, попри зростання витрат державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я, фінансування медичної сфери на місцях нині перебуває на низькому рівні й не задовольняє потреб населення певної об'єднаної територіальної громади. Зазначено, що фінансове забезпечення сфери охорони здоров'я населення на місцевому рівні в умовах децентралізації управління є необхідною передумовою успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень і здійснення державою політики децентралізації управління, оскільки: відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів; зростає активність й ініціатива місцевої влади; збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування; посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем та контроль за виконанням бюджету; підвищується результативність трансфертної політики; проводиться ефективне фінансове вирівнювання тощо.

Ключові слова: державне управління, децентралізація, медичні послуги, місцевий бюджет, охорона здоров'я, політика держави, реформування, трансформація, фінансування.

The definitions of the concepts of "decentralization", "budget decentralization" are revealed in the article and their theoretical basis is defined; highlights the specificities of health financing at the expense of local budgets in the context of decentralized governance policies; the mechanism of functioning of local finances as an important socio-economic factor of health care development is analysed. The perspectives of budget decentralization in the field of health care at the local level in the context of the state policy of decentralization of management are outlined, among which are: opening of additional possibilities for formation of local budgets for financing of health care institutions; increasing the activity and initiative of local authorities to fund the health care of a certain united territorial community; increasing freedom of use of funds by local self-government bodies, including the sphere; strengthening budgetary control and accountability for local issues; effective financial equalization, which provides for adequate redistribution of financial resources for the benefit of the local health system; enhancing the effectiveness of Ukrainian healthcare transfer policy.

It is emphasized that at present the role of local self-government is determined by the level of its financial support, which needs constant adjustment and improvement. It is emphasized that, despite the increasing expenditures of the state and local budgets for health care, the financing of the field medical field is currently low and does not meet the needs of the population of a certain united territorial community. It is stated that financial support of the public health sector at the local level in the conditions of decentralization of management is a necessary prerequisite for successful decentralization of state functions in the context of democratic transformations and the implementation of the state policy of decentralization of management, since: it opens additional opportunities for the formation of local budgets; local government activity and initiative is growing; the freedom to use funds from local governments is increasing; increased responsibility for solving local problems and monitoring budget implementation; the efficiency of the transfer policy increases; effective financial equalization and so on.

Key words: public administration, decentralization, medical services, local budget, health care, state policy, reform, transformation, financing.

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-18>

Полковнікова Н.О.

аспірантка кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

Постановка проблеми. Одним із пріоритетних напрямів трансформаційних процесів в Україні є децентралізація, реформування територіальної організації влади, що, безперечно, зумовило зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо фінансо-

вої самостійності об'єднаних територіальних громад для виконання ними делегованих їм повноважень, зокрема у сфері охорони здоров'я (наданні первинної медико-санітарної допомоги, забезпеченні послуг з профілактики хвороб, здійснення медико-соціального

моніторингу тощо). Як відомо, серед основних функцій місцевих бюджетів – задоволення потреб населення через виконання загальнодержавних програм, у тому числі пов'язаних з розвитком сфери охорони здоров'я; фінансування програми з підвищення життєвого рівня населення, зокрема його медичного обслуговування тощо.

Конституцією України [13] нашу державу визначено як соціальну, тобто таку, яка бере на себе зобов'язання піклуватися про соціальну справедливість, достаток своїх громадян, їхній соціальний захист; задоволення соціальних потреб членів суспільства у сфері культури, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, охорони праці, сім'ї тощо.

Процес фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у межах державної політики децентралізації управління пов'язаний з розвитком усіх ланок фінансової системи. У цьому контексті значущим сегментом є функціонування місцевих фінансів як важливого соціально-економічного об'єкта на місцях. Як відомо, нині роль місцевого самоврядування визначає рівень його фінансового забезпечення, що потребує постійного коригування та вдосконалення.

З огляду на вищезазначене, порушена у статті проблема є актуальною і з науково-теоретичного погляду, і з позиції практичного впровадження ідеї фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам проблеми децентралізації управління присвятили наукові праці багато українських учених, таких як: З. Авалов (питання запозичення зарубіжного досвіду децентралізації) [1], О. Дроздовська (теоретичні засади фінансової децентралізації) [10], О. Кукарцев (інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади) [15], Н. Нижник (питання сумісності понять і явищ: «централізація» та «децентралізація») [7], Г. Одінцева, Г. Мостовий та О. Амосов (підходи до управління з урахуванням місцевих особливостей у разі збереження єдності в головних положеннях) [8] та ін.

Конституційним засадам повноважень органів місцевого самоврядування приділено увагу науковцями В. Кравченком, М. Пітциком [14], В. Погорілком [21] та ін.

Проблеми органів місцевого самоврядування щодо виконання ними делегованих повноважень вивчали В. Авер'янов (взаємодія та розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) [2], О. Бориславська

(правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій) [29], В. Вакуленко (управління охороною здоров'я територіальної громади) [27], О. Васюк (розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я) [4], Т. Карабін (співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади) [12], М. Орлатий [27], Н. Янюк (правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій) [29] та ін.

Бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоврядування стали предметом дослідження в наукових розвідках Н. Бикадорової [3], О. Дроздовської (теоретичні засади фінансової децентралізації) [10], О. Музики-Стефанчук (фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах) [17; 18], І. Петраш (бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоуправління) [20], У. Тірск (фіскальна децентралізація в Україні) [26], М. Харитончук (зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління) [28] та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять «децентралізація», «бюджетна децентралізація» й визначити їхнє теоретичне підґрунтя; розкрити особливості фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у контексті політики децентралізації управління; окреслити перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління.

Виклад основного матеріалу. Як зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України», основними завданнями МОЗ є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я [23].

У Постанові вказано, що МОЗ відповідно до покладених на нього завдань: визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку сфер охорони здоров'я, у яких МОЗ формує та реалізує державну політику; здійснює нормативно-правове регулювання у сферах охорони здоров'я, у яких МОЗ формує та реалізує державну політику; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта; готує пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я; розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм ох-

рони здоров'я; погоджує щорічні регіональні плани функціонування та розвитку системи екстреної медичної допомоги; здійснює моніторинг стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я; визначає пріоритетні напрями розвитку кадрового потенціалу у сфері охорони здоров'я; координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій тощо [23].

Охорона здоров'я є складовою частиною державного будівництва, соціальної системи і політики, а також системи національної безпеки. Тисячами формальних і неформальних зв'язків національна система охорони здоров'я пов'язана з іншими секторами суспільного та державного життя. Кожна країна намагається відшукати свій єдиний шлях і створити свою суспільно-економічну модель і свою систему охорони здоров'я [5].

Система охорони здоров'я має бути максимально наближена до людини, до місця її проживання, праці, навчання і відпочинку. Така позиція відповідає вимогам рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, які передбачили, що основою будь-якої національної системи охорони здоров'я має бути первинна медико-санітарна допомога населенню [22].

Конституцією України закріплено право громадян на здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [13, ст. 49]. У стаття 3 Конституції підкреслюється, що людина, її життя та здоров'я визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Практична реалізація завдань з охорони здоров'я населення, що проживає на певній території – села, селища чи міста, району чи області, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладається на органи місцевого самоврядування [24].

У Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» вказано про обов'язок суспільства та держави забезпечити пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави (стаття 5), а реалізацію державної політики покладено на органи державної виконавчої влади за особистої відповідальності за неї Президента України (стаття 14) [19].

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [11]. В Україні вони закріплені в загальному вигляді у ст. 143 Основного Закону [13], а деталізація їх міститься в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [24], а також у галузевому законодавстві, зокрема, як зазначалось

вище, в Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

У наукових розвідках сучасних дослідників децентралізація трактується як особливий спосіб організації в державі публічної влади, за якого адміністративно-територіальні одиниці мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення (в тому числі й ті, що стосуються сфери охорони здоров'я) й реалізувати покладені на них завдання у правовому полі та в межах відповідальності уповноважених органів і посадових осіб.

Децентралізація визначається як: 1) «поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам» (М. Харитончук [28]); 2) «процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації» (В. Малиновський [16, с. 51]); 3) «передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем» (О. Оболенський [9, с. 111]); 4) «спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї» (Б. Гурне [6, с. 88]); 5) «скасування або послаблення функцій центру з появою цих функцій в інших організаційних структурах, які мають певну самостійність» (О. Кукарцев [15, с. 103]) тощо.

Як зауважує У. Тірск, децентралізація покликана стимулювати державний сектор проявляти більшу чутливість до вимог громадян-виборців [26].

Проте слід зазначити, що, попри зростання видатків державного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я, фінансування медичної сфери нині перебуває на низькому рівні, не задовольняючи потреб населення певної об'єднаної територіальної громади. У сучас-

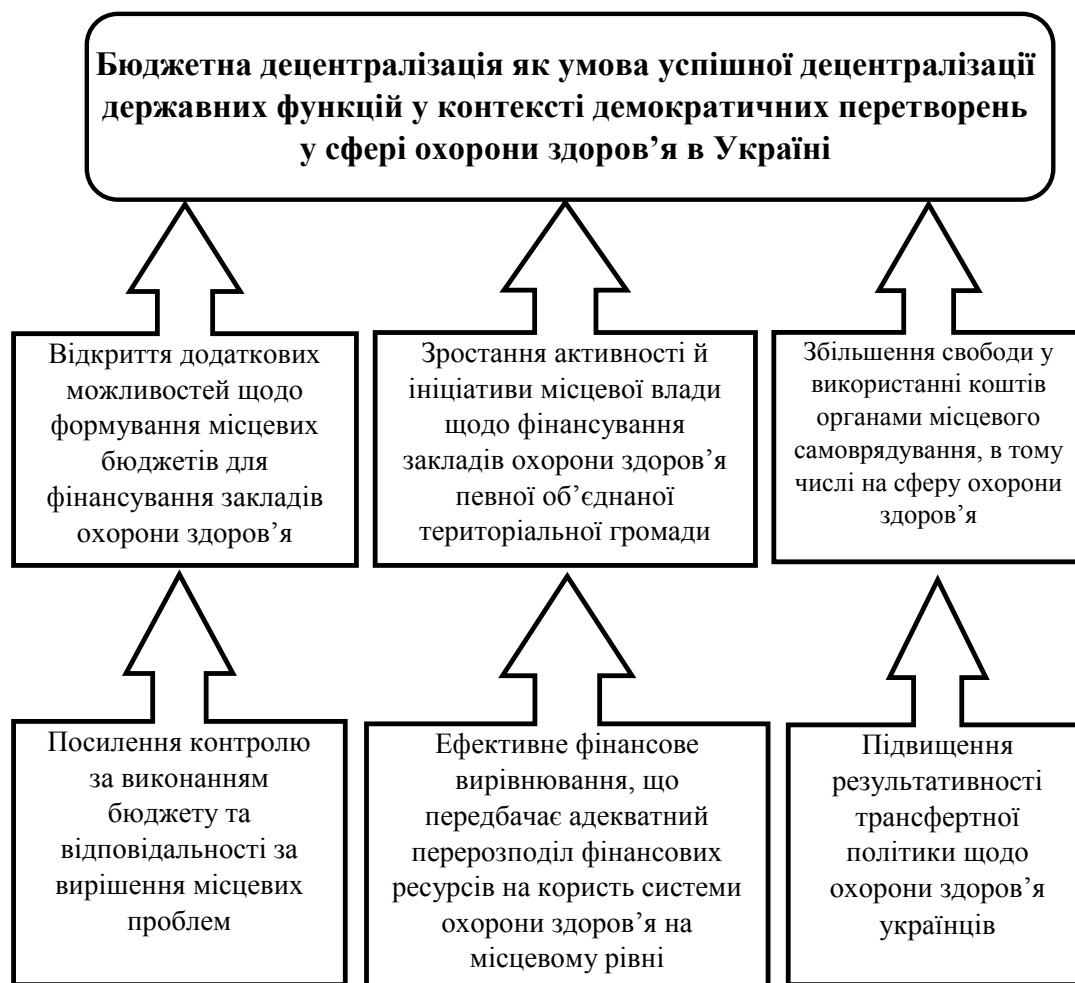


Рис. 1. Перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління

них умовах відчутного дефіциту бюджетних коштів більшість медичних послуг амбулаторної та стаціонарної допомоги – платна.

Як зазначено в «Основах законодавства України про охорону здоров'я», деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, якому належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [19].

Проаналізувавши наукові підходи, зокрема вищезазначені, до тлумачення поняття «децентралізація», можна стверджувати, що фінансова децентралізація є необхідною

передумовою успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень і здійснення державою політики децентралізації управління, оскільки відбуваються значні перспективні зміни: відкриття додаткових можливостей щодо формування місцевих бюджетів для фінансування закладів охорони здоров'я; збільшення свободи у використанні коштів органами місцевого самоврядування; зростання активності й ініціативи місцевої влади; посилення контролю за виконанням бюджету та відповідальності за вирішення місцевих проблем; підвищення результативності трансфертної політики щодо охорони здоров'я українців; ефективне фінансове вирівнювання, що передбачає адекватний перерозподіл фінансових ресурсів на користь системи охорони здоров'я на місцях адміністративно-територіальних утворень, які не мають достатньо власних доходів, проводиться центральними органами державної влади тощо (рис. 1).

Законами України «Про місцеві державні адміністрації» [25] та «Про місцеве самоврядування» [24] передбачено, що Рада Міністрів Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень.

Як зауважує Н. Бикадорова, фінансування субнаціональних бюджетів, наскільки це можливо, має проводитися за рахунок податків, якими оподатковуються жителі конкретного регіону, тобто «важливо, щоб видатки мали регіональний характер, а їх побічні ефекти для інших регіонів були мінімальними» [3].

Фінансування охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів у контексті політики децентралізації управління є процесом передачі повноважень управління доходами та видатками у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні з метою збільшення ефективності реалізації цих повноважень та ретельнішого управління бюджетними коштами громад.

Висновки. Отже, фінансове забезпечення сфери охорони здоров'я населення на місцевому рівні в умовах децентралізації управління є необхідною передумовою успішної децентралізації державних функцій у контексті демократичних перетворень і здійснення державою політики децентралізації управління, оскільки: відкриваються додаткові можливості щодо формування місцевих бюджетів; зростає активність й ініціатива місцевої влади; збільшується свобода у використанні коштів органами місцевого самоврядування; посилюється відповідальність за вирішення місцевих проблем та контроль за виконанням бюджету; підвищується результативність трансфертної політики; проводиться ефективно фінансове вирівнювання тощо. Метою бюджетної децентралізації в контексті охорони здоров'я на місцевому рівні є забезпечення оптимальної спроможності фінансування цієї сфери самостійно вирішувати питання місцевого значення за рахунок власних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции. Департаментские собрания от реформ Бонапарта до наших дней: полит. исследование. Санкт-Петербург, 1905. 347 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник. Київ, 1999. 236 с.
3. Бикадорова Н.О. Податкові доходи у фінансовій децентралізації місцевого самоврядування. *Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»*. 2010. Вип. 7(1). С. 74–83.
4. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського

здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. №2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=92>.

5. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : «Економічна думка», 2005. 460 с.

6. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1994. 165 с.

7. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. ; відп. ред. проф. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

8. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. проф. Г.С. Одінцевої. Харків : ХарPI УАДУ, 2002. 492 с.

9. Державне управління та державна служба : словн.-довід. / уклад. О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

10. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації. *Фінанси України*. 2008. № 8. С. 19–25.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&pass=4/UMfPEgZnhh7o3.ZivNbSQAH14HQs80msh8le6.

12. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів публічної влади : монографія. Ужгород : Вісник Карпат, 2006. 154 с.

13. Конституція України (із змінами і доп.). Київ : Атіка, 2006. 64 с.

14. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навчальний посібник. Київ : Арарат-Центр, 2001. 176 с.

15. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. № 19. 2007. С. 10–108.

16. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

17. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право : навчальний посібник. / ДПА України. Академія правових наук України, НДІ Фінансового права. Київ : Атака, 2007 263 с.

18. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навчальний посібник. Київ : Правова єдність, 2009. 224 с.

19. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>.

20. Петраш І.Ю. Бюджетно-фінансові повноваження органів місцевого самоврядування. *Збірник наукових праць з фінансового права*. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. С. 204.

21. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Наукова думка, 1999. 638 с.

22. Права пацієнта – права людини в системі охорони здоров'я та медицині : збірка міжнародних документів / упор. В.В. Глуховський. Київ : Сфера, 2004. С. 117–118.

23. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 (із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 575 від 05.08.2015 № 1074 від 27.12.2017; № 1206 від 27.12.2018; № 426 від 03.04.2019; № 1073 від 27.11.2019; № 90 від 24.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF>.

24. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>.

25. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.

26. Тірска У. Фіскальна децентралізація в Україні. URL: www.c-ed.info/img/pdf/Utt_125_134_ukr.pdf.

27. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.

28. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. Київ, 2000. 17 с.

29. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України*. Київ, 2006, № 6. С. 19–24.