

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.41>**Н. О. Полковнікова**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: РОЗМЕЖУВАННЯ Й РІВНІ ПЕРЕТИНУ

У статті зауважено, що основною метою системи охорони здоров'я в Україні є збереження здоров'я нації, запобігання захворюванням і надання кваліфікованої медичної допомоги з використанням найновіших здоров'язбережувальних технологій тощо. Проте система охорони здоров'я сьогодні потребує трансформації із системи надання медичної допомоги за фактом захворювання в систему профілактики захворювань і підвищення рівня надання громадянам якісної первинної медичної допомоги.

У статті розкрито сутність понять: «повноваження», «компетенція» – і понятійних конструктів: «місцеве самоврядування», «повноваження органу виконавчої влади». Висвітлено наукові підходи до визначення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні. Окреслено систему органів державного управління охорони здоров'я й управлінську політику органів державної влади та визначено функції органів місцевого самоврядування щодо охорони здоров'я в Україні. Проаналізовано нормативно-правові документи й першоджерела, дотичні до теми дослідження, у результаті чого схематично представлено розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні.

Наголошено на тому, що розмежування повноважень щодо сфери охорони здоров'я між органами державної влади та органами місцевого самоврядування – надзвичайно важливе питання державного управління особливо в період реформування галузі й орієнтації України на європейські стандарти медичного обслуговування населення. Підкреслено, що необхідно враховувати забезпечення відповідності повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, їхнім фінансовим можливостям і наявності потенційних ресурсів для оптимального виконання ними цих повноважень. Зауважено, що це стосується й вирішення питань функціонування та розвитку високоспеціалізованої медичної допомоги в амбулаторних і стаціонарних закладах у плановому порядку чи в екстрених ситуаціях, кваліфікованих лікарських консультації, діагностики, реабілітації тощо. Окреслено перспективи для нових досліджень з висвітленої у статті теми.

Ключові слова: державна політика, державне управління, здоров'я нації, компетенція, місцеве самоврядування, органи державної влади, охорона здоров'я, повноваження.

Постановка проблеми. Державне управління соціальним і гуманітарним розвитком вважають пріоритетом третього тисячоліття [10, с. 29]. Учені підкреслюють значущість тези, що «запорукою збалансованої та прогнозованої розбудови держави є соціогуманітарний розвиток регіонів. Тому стратегічним завданням державного управління у сфері соціогуманітарного розвитку регіонів є пошук новітніх інноваційних моделей управління

соціальними та політичними процесами» [10, с. 31], адекватний розподіл повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері охорони здоров'я, що й визначило тему наукової розвідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Роль органів державної влади в управлінні розвитком сфери охорони здоров'я висвітлено в наукових працях українських науковців: М. Білинської (питання державної політики у сфері охорони здоров'я [7]), С. Вовк (механізми державного

управління системними змінами у сфері охорони здоров'я [4]), Н. Карамішева (державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я [8]), В. Лехан, В. Рудого (основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні [13]), Я. Радиша (політика держави щодо галузі охорони здоров'я [7]), І. Солоненка (державне регулювання охорони громадського здоров'я в Україні [18]), О. Ціборовського (шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я) [23] та ін.

Функції органів місцевого самоврядування в контексті управління сферою охорони здоров'я розкрито в дослідженнях О. Бориславської (правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій [25]), В. Вакуленка (управління охороною здоров'я територіальної громади [22]), О. Васюк (розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я [2]), З. Гладуна (адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення [5]), М. Орлатого (охорона здоров'я територіальної громади в контексті державного управління [22]), І. Рожкової (питання конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я [17]), І. Солоненка (діяльність місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району [19]), О. Торбас (організаційно-правові засади місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я [21]), В. Шарія (особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства [24]) Н. Янюк (взаємодія місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [25]) та ін.

Мета статті – розкрити сутність понять: «повноваження», «компетенція» – і понятійних конструктів: «місцеве самоврядування», «повноваження органу виконавчої влади»; розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті управління сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Збереження здоров'я нації, запобігання захворюванням і надання кваліфікованої медичної допомоги з використанням найновіших здоров'язбережувальних технологій тощо – основна мета системи охорони здоров'я.

Як стверджують науковці [13, с. 105; 5, с. 249], нині в Україні необхідно трансформувати систему охорони здоров'я із системи надання медичної допомоги за фактом захворювання в систему профілактики захворювань і підвищення рівня надання громадянам держави якісної первинної медичної допомоги [9, с. 62–63].

Факт розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я зумовлює необхідність відображення наукової дискусії щодо поняття «повноваження».

Український дослідник І. Солоненко трактує термін «повноваження» як право віддавати накази, розпорядження та добиватися їх виконання, здійснювати необхідні дії або приймати управлінські рішення. Повноваження використовуються для виконання зобов'язань [20].

Повноваження розглядається як компетенція [11, с. 469]; сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [3, с. 639]; це – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [14, с. 210].

У контексті державного управління компетенцію доречно тлумачити як сферу діяльності певного органу й повноваження, необхідні для здійснення цієї діяльності. Тобто повноваження є складовим елементом компетенції; це – сукупність прав та обов'язків; це – функції.

Як зазначає І. Беленчук, «компетенція (правомочність) стосується лише посадових осіб, які компетентні (правомочні) вирішувати питання, що виникають між конкретними учасниками (суб'єктами) адміністративно-правових відносин» [1, с. 49–50].

Понятійний конструкт «повноваження органу виконавчої влади» тлумачиться термінологічним словником в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [15] як закріплені за органом виконавчої влади права й обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, так звані «юрисдикційні» обов'язки).

У цьому документі зауважується, що для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». Центральне місце й переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади становлять державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення здійснення їх тими, кому вони адресовані [15].

Відповідають за реалізацію державної політики, згідно із Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [12], органи державної виконавчої влади за особистої відповідальності за неї Президента України (стаття 14).

Українська систему органів державного управління охорони здоров'я складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України; Рада міністрів АРК; місцеві державні адміністрації: управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій (рис. 1).

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми й прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я (частина 5 статті 14 зі змінами, унесеними згідно із Законом від 07.07.2011 № 3611-VI).

Управлінська політика органів державної влади України щодо охорони здоров'я полягає у прийнятті законодавчих актів, пов'язаних із функціонуванням і розвитком галузі охорони здоров'я; визначенні її основних принципів і механізмів фінансування й управління у сфері охорони здоров'я; здійсненні соціально-економічних, правових, організаційних заходів з метою збереження громадського здоров'я та гарантування кваліфікованої якісної медичної допомоги й профілактики захворювань; прийнятті загальнодержавних рішень щодо збереження та зміцнення фізичного й психічного здоров'я української нації; ініціюванні реформи та контролі за її проведенням і координації етапів реформування сфери охорони здоров'я; забезпеченні для всіх (без винятку) громадян умов для формування здорового способу життя як важливого чинника соціально-економічного розвитку держави тощо.

Основами законодавства України про охорону здоров'я [15] регламентовано,

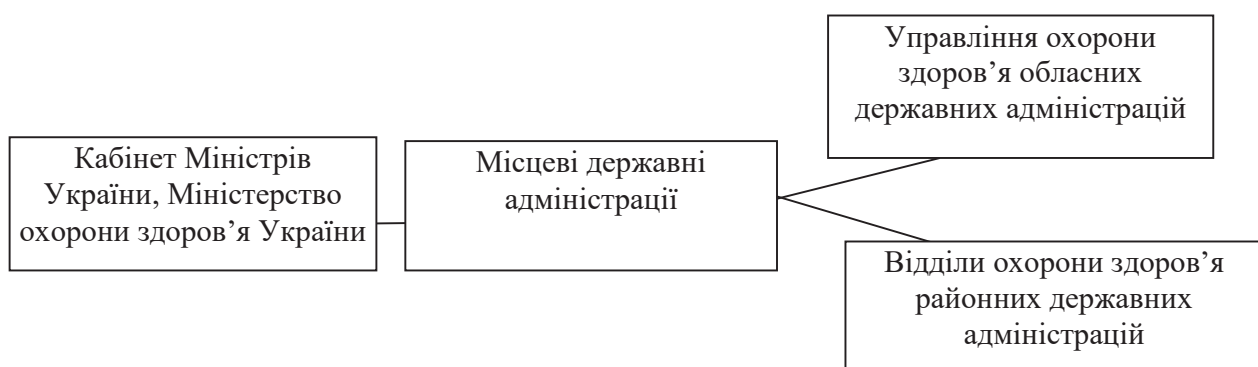


Рис. 1. Система органів державного управління охорони здоров'я

що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Отже, активну участь у реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я населення, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», беруть органи місцевого самоврядування, на які покладено зобов'язання реалізації завдань з охорони здоров'я населення, яке мешкає на території села, селища чи міста, району чи області.

Статтею 72 Закону України про місцеве самоврядування [16] визначено повноваження у сфері охорони здоров'я районних та обласних державних адміністрацій: «... районні та обласні державні адміністрації забезпечують відповідно до законодавства розвиток охорони здоров'я; сприяють відродженню осередків асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я та є підзвітними і підконтрольними у цій частині повноважень, які їм делеговані, а також у виконанні рішень рад з цих питань».

Як зазначає З. Гладун, держава в особі відповідних органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України й Міністерства охорони здоров'я України, повинна надавати організаційно-методичну та наукову допомогу для медичного забезпечення всього населення країни незалежно від того, де проживає той чи інший громадянин – у селі, в селищі чи в місті, контролювати відповідно до затверджених державних стандартів якість надання медичної допомоги, вирівнюючи місцеві та регіональні відхилення, упроваджувати в діагностично-лікувальний процес нові методи лікування, нові ліки, а отже, задавати тон у формуванні найвищого за якістю рівня надання медичної допомоги [6].

Як зауважує науковець, повноваження у сфері охорони здоров'я населення в органах місцевого самоврядування села, селища й міста різняться між собою за глибиною й обсягом. Очевидно, що найбільше повноважень у цій сфері належить головам і відповідним радам, особливо великих міст, обласних центрів, у яких проживає велика кількість населення та в яких

розміщена певна мережа медичних закладів, що можуть бути сформовані в місцеву систему охорони здоров'я [6].

У контексті державного управління, на думку В. Шарія, «місцеве самоврядування розглядається з різних позицій та в різному сенсі: в соціально-філософському – як вид соціальної самоорганізації, у політико-правовому – як форма народовладдя та спосіб вирішення громадянами питань місцевого значення, у функціональному – як вид професійної управлінської діяльності. Водночас місцеве самоврядування – це фундаментальний принцип здійснення влади, який у поєднанні з принципом її поділу визначає систему управління в демократичній правовій державі. Крім того, місцеве самоврядування є способом організації та формою здійснення влади населенням як безпосередньо, так і через представницькі органи, які воно обирає шляхом реалізації відповідних моделей автономної діяльності» [24, с. 10].

Як зазначає Н. Васюк, чинне законодавство України чітко не встановлює виключного переліку питань місцевого значення, що зумовлює певні труднощі в процесі розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також під час розподілу повноважень місцевого самоврядування на самоврядні й делеговані [2].

Проаналізувавши нормативно-правові документи й першоджерела, дотичні до теми дослідження, спробуємо представити розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні у зведеній таблиці 1.

Як зазначає В. Шарій, «на сучасному етапі суспільного розвитку в усіх демократичних державах місцеве самоврядування розглядається як важлива складова суспільного управління, необхідне доповнення до управління з центру та противага йому, показник рівня демократичності суспільства» [24, с. 10].

Висновки і пропозиції. Отже, охорона здоров'я – система заходів, які здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою збереження й відновлення здоров'я громадян, підтримування їхньої оптимальної

Таблиця 1

**Розмежування повноважень між органами державної влади
та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні**

Повноваження органів державної влади	Повноваження органів місцевого самоврядування
1) прийняття законодавчих актів, пов'язаних із функціонуванням і розвитком галузі охорони здоров'я	1) захист прав і свобод людини та громадянина у сфері охорони здоров'я й забезпечення виконання вимог законодавства про охорону здоров'я; затвердження місцевих цільових програм у сфері охорони здоров'я
2) визначення основних принципів, що забезпечують розвиток мережі закладів охорони здоров'я	2) управління закладами охорони здоров'я, які перебувають у власності відповідних територіальних громад, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення
3) створення економічних, правових та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я та механізмів фінансування й управління у сфері охорони здоров'я	3) організація медичного обслуговування у закладах освіти, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм
4) прийняття загальнодержавних рішень щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я української нації	4) забезпечення в межах наданих повноважень доступності й безоплатності медичного обслуговування на відповідній території
5) ініціювання реформи та контролі за її проведенням і координації етапів реформування сфери охорони здоров'я	5) забезпечення рівного доступу населення до медичних послуг, що фінансуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів, сприяння розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини
6) здійснення соціально-економічних, правових, організаційних заходів з метою збереження громадського здоров'я, забезпечення для всіх (без винятку) громадян умов для формування здорового способу життя як важливого чинника соціально-економічного розвитку держави	6) забезпечення розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку й удосконалення мережі закладів охорони здоров'я всіх форм власності, організація роботи з підвищення рівня професіоналізму медичних працівників
7) гарантування кваліфікованої якісної медичної допомоги і профілактики хвороб	7) прийняття рішень про створення й реорганізацію закладів охорони здоров'я, що перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їхніх об'єднань, оптимізація мережі закладів і забезпечення ефективного використання ресурсів
8) організація розроблення та здійснення державних цільових програм щодо охорони здоров'я нації	8) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності
9) укладання міжурядових угод і координація міжнародного співробітництва з питань охорони здоров'я	9) організація забезпечення населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення в порядку, визначеному законодавством
10) прогнозування подальшого розвитку сфери охорони здоров'я	10) забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення та створення умов для здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду на відповідній території
11) визначення єдиних науково обґрунтованих державних стандартів, критеріїв і вимог, що повинні сприяти охороні здоров'я громадян	11) ужиття в разі виникнення надзвичайної ситуації необхідних заходів для забезпечення врятування життя людей, захисту їх здоров'я, санітарного й епідемічного благополуччя
12) формування та розміщення державних замовлень з метою матеріально-технічного забезпечення сфери охорони здоров'я	12) сприяння роботі громадських організацій, які проводять діяльність у сфері охорони здоров'я
13) здійснення державного та нагляду й іншої виконавчо-розпорядчої діяльності в сфері охорони здоров'я тощо	13) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення тощо

працездатності та соціальної активності за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості життя людини.

Розмежування повноважень щодо сфери охорони здоров'я між органами державної влади та органами місцевого самоврядування – надзвичайно важливе питання державного управління, особливо нині, в період реформування галузі та орієнтації на європейські стандарти медичного обслуговування населення. Проте необхідно обов'язково враховувати забезпечення відповідності повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, їхнім фінансовим можливостям і наявності потенційних ресурсів для оптимального виконання ними цих повноважень. Це стосується й вирішення питань функціонування та розвитку високоспеціалізованої медичної допомоги в амбулаторних і стаціонарних закладах у плановому порядку чи в екстрених ситуаціях, кваліфікованих лікарських консультації, діагностики, реабілітації тощо. Ці й інші невирішені питання відкривають перспективи для нових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Беленчук І.А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Видавництво А.С.К., 2004. 176 с.
2. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=92>.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
4. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... докт. з держ. управл. : 25.00.02. Маріуполь, 2019. 42 с.
5. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення. URL: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=90.
6. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Екон. думка, 2005. 460 с.
7. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
8. Карамішев Д. В. Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я : дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2007. 494 с.
9. Медичне право України: нові грані. URL: <http://health-ua.com/>.
10. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. докт. наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
11. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконтіт, 1998. Т. 3. 928 с.
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України. URL: <https://zakon.help/law/2801-XII/edition10.03.2018/>.
13. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого. Київ, 2005. 168 с.
14. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В.К. Гіжевський, В.В. Гловченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ, 2002. 528 с.
15. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/21595/sp?sp=i6:max15>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>.
17. Рожкова І.В. Розвиток конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я : монографія. Київ : Фенікс, 2009. 384 с.
18. Солоненко І.М. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навчальний посібник / за ред. І.М. Солоненка, Л.І. Жаліло. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 116 с.
19. Солоненко І., Солоненко Н., Торбас О. Розвиток діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2012. Вип. 1. С. 250–258.
20. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. Київ : Фенікс, 2008. 276 с.

21. Торбас О.М. Розвиток організаційно-правових засад місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 35–42.
22. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.
23. Ціборовський О.М., Істомін С.В., Сорока В.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я. Київ, 2011. 72 с.
24. Шарий В.І. Особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2013. 39 с.
25. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України*. Київ, 2006. № 6. С. 19–24.

Polkownikova N. The government authorities and local self-government in the field of health protection: borders and levels

It is noted that the main purpose of the health care system in Ukraine is to preserve the health of the nation, prevent disease and provide qualified medical care using the latest health-saving technologies and more. However, the health care system today needs to be transformed from a disease-based care system to a disease prevention system and to improve the quality of primary care provided to citizens.

The article reveals the essence of the concepts of "authority", "competence" and conceptual constructs: "local government", "authority of the executive power". The scientific approaches to determining the powers of public authorities and local self-government bodies in the field of health care in Ukraine are covered. The system of public health authorities and management policy of public authorities are outlined and the functions of local self-government bodies in the field of health care in Ukraine are defined. Regulatory documents and primary sources pertaining to the topic of our research are analyzed as a result of which the separation of powers between public authorities and local self-government bodies in the field of health care in Ukraine is schematically presented.

It emphasized that the separation of powers in the field of health care between public authorities and local self-government bodies is an extremely important issue of public administration, especially in the period of reforming the industry and the orientation of Ukraine on European standards of public health services. It is emphasized that account must be taken of the compliance of the powers delegated to local governments, their financial capacities and the availability of potential resources for the optimal fulfillment of these powers. It is noted that this also applies to solving the issues of functioning and development of highly specialized medical care in outpatient and inpatient establishments as planned or in emergency situations, qualified medical consultations, diagnostics, rehabilitation, etc. Prospects for new research on the topic covered in the article are outlined.

Key words: *public policy, public administration, nation health, competence, local self-government, public authorities, health care, authority.*