

УДК 352:338

DOI: 10.35432/tisb282022285244

Марія Малачинська

*докторант кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка», к.мед.н., доцент
<https://orcid.org/0000-0003-2895-3666>
e-mail: malachynska.m.y@op.edu.ua*

ВПРОВАДЖЕННЯ ЗМІН В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: УПРАВЛІНСЬКІ ІНСТРУМЕНТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Здійснено аналіз теоретичних основ та практичних механізмів розв'язання проблем у сфері охорони здоров'я на рівні територіальних громад шляхом формування та реалізації місцевих та цільових програм. Опрацьовано нормативно-правове законодавство, що визначає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. Досліджено процес формування та реалізації місцевих та цільових програм у сфері охорони здоров'я. Окреслено проблемні питання у практичній реалізації наданих місцевому самоврядуванню повноважень. Встановлено: прийняті документи не мають чіткості, системності та впорядкованості механізму практичної реалізації цих інструментів; норми складання програм розпорошені по різних документах, а в самих документах зустрічаються термінологічні неточності та колізії. Спеціального нормативно-правового акту, що регламентує процедуру розроблення та реалізації місцевих цільових програм органами центральної влади не розроблено. Як результат, місцеві ради мають труднощі у процесі роботи над програмами. Потребує удосконалення система взаємозв'язків між місцевими програмами та стратегіями розвитку громад, використання принципів програмно-цільового підходу і стратегічного планування в управлінні громадами. Великою прогалиною є невизначеність у тому, як оцінюється потреба певних цільових груп і необхідність написання програми, якщо до процесу розроблення програм не залучаються зацікавлені сторони. Вирішення місцевих питань охорони здоров'я значно залежить від рівня активності посадових осіб органів місцевого самоврядування, їхньої активності щодо залучення інвестицій та грантових коштів на розвиток програм. Недостатнє фінансування та нестача фахівців не дають змоги провести повноцінну оцінку потреб власними силами. Більшість територіальних громад є новоствореними і вони ще мають того досвіду з використання механізмів місцевої демократії, комунікації з місцевими мешканцями для того, щоб повноцінно їх використовувати. Водночас ефективна реалізація реформ децентралізації та охорони здоров'я тісно пов'язана з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть принципово по-іншому діяти в умовах викликів та змін, та які потребують нових знань, умінь і навичок. Це обумовлено зміною статусу територіальних громад та тих перспективних завдань, що постають перед місцевою владою і самоврядуванням. Без залучення громадськості та використання відповідних механізмів та інструментів зробити це буде просто неможливо.

Ключові слова: управління системою охорони здоров'я, система публічного управління, медична реформа, повноваження територіальних громад, управлінські інструменти, місцеві та цільові програми, програмно-цільовий підхід.

Maria Malachynska

*Doctoral student of the Department of Public Administration and Regionalism
ESI of Public Service and Administration Odesa Polytechnic National University,
PhD in Medical Sciences, Docent,
<https://orcid.org/0000-0003-2895-3666>
e-mail: malachynska.m.y@op.edu.ua*

IMPLEMENTATION OF CHANGES IN THE SYSTEM OF HEALTH AT THE LOCAL LEVEL: ADMINISTRATIVE TOOLS OF TERRITORIAL COMMUNITIES

An analysis of the theoretical foundations and practical mechanisms of solving problems in the field of health care at the level of territorial communities through the formation and implementation of local and targeted programs was carried out. Regulatory legislation defining the powers of local self-government bodies in the field of health care has been developed. The process of formation and implementation of local and targeted programs in the field of health care was studied. Problematic issues in the practical implementation of the powers granted to local self-government are outlined. It was established: the adopted documents lack clarity, systematicity and orderliness of the mechanism of practical implementation of these instruments; the norms of compiling programs are dispersed among various documents, and in the documents themselves there are terminological inaccuracies and collisions. A special legal act regulating the procedure for the development and implementation of local target programs by the central authorities has not been developed. As a result, local councils have difficulties in the process of working on programs. The system of interrelationships between local programs and community development strategies, the use of the principles of a program-target approach and strategic planning in community management needs improvement. A major gap is uncertainty in how the need for specific target groups is assessed and the need for program writing if stakeholders are not involved in the program development process. Solving local health care issues depends significantly on the level of activity of officials of local self-government bodies, their activity in attracting investments and grant funds for the development of programs. Insufficient funding and a lack of specialists do not make it possible to carry out a full-fledged needs assessment on our own. Most territorial communities are newly created and they still have experience in using the mechanisms of local democracy, communication with local residents in order to fully use them. At the same time, the effective implementation of decentralization and health care reforms is closely related to the formation of a new generation of local politicians and employees of local self-government bodies, who will act in a fundamentally different way in the face of challenges and changes, and who will need new knowledge, skills and abilities. This is due to the change in the status of territorial communities and the promising tasks that local authorities and self-governments face. Without the involvement of the public and the use of appropriate mechanisms and tools, it will be simply impossible to do this.

Key words: management of the health care system, public administration system, medical reform, powers of territorial communities, management tools, local and targeted programs, programmatic approach.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. З часів незалежності України тема охорони материнства і дитинства стала однією з пріоритетних в системі охорони здоров'я. Але з початку війни цей напрям набув ще більшої актуальності та пріоритетності у зв'язку з проблематикою відтворення населення. Тому в процесі реалізації медичної реформи доцільно звертати особливу увагу на покращання надання медичної допомоги жінкам та дітям, зокрема в перинатальному періоді.

На жаль, в Україні показники рівнів материнської та малюкової захворюваності та смертності були значно гірші, ніж у країнах Європейського Союзу ще до початку жорстокої військової агресії росії проти України. Тривала депопуляція з суттєвим погіршенням якісних характеристик здоров'я населення, передусім репродуктивного, негативно впливала на відтворення населення України: з кожним роком народжувалося менше дітей, і відповідно вони народять менше нащадків. Сучасна ситуація катастрофічно посилила цю демографічну кризу через три основні причини: зовнішня міграція – величезна кількість дівчат та жінок репродуктивного віку разом з дітьми перемістилися за кордон; величезна кількість хлопців та чоловіків, а також дівчат та жінок віддали своє життя за захист країни; через вимушену внутрішню міграцію, важкі фізичні та психологічні випробування, невпевненість у завтрашньому дні, людські та побутові втрати зменшується кількість бажаючих і відважних народжувати дітей.

Для того, щоб Україна не втратила свою міць як держава і змогла відтворити бажану чисельність населення, необхідно активно розвивати та впроваджувати демографічну політику, складовою якої є охорона здоров'я, а саме – ефективність та якість перинатальної допомоги. Враховуючи вагомість питання народження здорових дітей -майбутнього потенціалу будь-якої держави, охорона материнства і дитинства повинна розглядатися як ключова складова такої політики. Основними показниками здоров'я дітей та жінок репродуктивного віку є стан репродуктивного здоров'я населення, рівень народжуваності, безпека пологів, рівень материнської, перинатальної захворюваності, інвалідності та смертності і на формування цих показників впливають не лише медичні, а й соціально-економічні чинники.

Відтак перед державою стоїть складна комплексна проблема, розв'язання якої вимагатиме значних зусиль на усіх рівнях публічного управління. Основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України, проте в умовах децентралізації та міграції населення органи місцевого самоврядування можуть відігравати дуже важливу роль у вирішенні пріоритетних питань охорони здоров'я і мають на це достатньо законодавчо закріплених повноважень. Важливою складовою державної політики охорони здоров'я, що формується на регіональному рівні органами місцевого самоврядування, розглядаються місцеві і регіональні комплексні та цільові програми [2], які є управлінськими інструментами територіальних громад.

Проведене дослідження базувалося на аналізі нормативно-правової бази України, зокрема Законів та підзаконних нормативно-правових актів, у яких закріплено ключові механізми реформування системи охорони здоров'я на різних рівнях. Такий аналіз здійснювався відповідно до поставлених мети та завдань дослідження за період незалежності України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Питання удосконалення державної політики щодо розвитку та реформування системи охорони здоров'я вже стало предметом розгляду багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Серед них необхідно відзначити М. Білинську, З. Гладуна, Л. Жаліло, Н. Кризину, О. Мартинюк, Я. Радиша, І. Рожкову, І. Солоненка, Н. Солоненко, О. Худобу та інших науковців, які створили платформу для розвитку досліджень з покращання громадського здоров'я та медичної допомоги в Україні, нових технологій регіонального управління в галузі охорони громадського здоров'я. Розвиток суспільних потреб щодо послуг з охорони здоров'я мотивує пошук нових форм та методів державного управління та місцевого самоврядування, зокрема щодо форм прийняття управлінських рішень, прийомів і методів управління в умовах змін. Питання повноважень органів місцевого самоврядування щодо взаємодії, розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень досліджують Авер'янов В.,

Бориславська О., Карабін Т., Кравченком В., Пітциком М., Приходченко Л., Янюк Н.

Але повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я та механізми їх реалізації потребують додаткового, поглибленого вивчення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає в тому, щоб дослідити теоретичні основи та практичні механізми розв'язання проблем у сфері охорони здоров'я на рівні територіальних громад шляхом формування та реалізації місцевих та цільових програм. Серед основних завдань, що ставилися для досягнення означеної мети були наступні: опрацювати нормативно-правове законодавство, що визначає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я; дослідити процес формування та реалізації місцевих та цільових програм у сфері охорони здоров'я; окреслити проблемні питання у практичній реалізації наданих місцевому самоврядуванню повноважень.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Проблема відтворення населення в Україні великою мірою залежить від ефективності демографічної політики загалом, а також від якості надання перинатальної допомоги. Розв'язання цієї проблеми неможливе лише механізмами територіального чи галузевого управління, а тому потребує комплексної державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У досягненні цілей охорони здоров'я ключовою умовою є координація між кількома міністерствами, національними, регіональними та місцевими органами влади. Розвиток міжсекторальної співпраці має бути зосереджений не лише на національних та глобальних загрозах здоров'ю, таких як пандемії, а й на інших пріоритетних питаннях охорони здоров'я, але й таких як збереження здоров'я та надання допомоги матерям і дітям, що потребує комплексних зусиль, які виходять за межі сфери охорони здоров'я й потребують узгодження з соціальним та економічним блоками, а також місцевою владою.

Місцеві органи влади повинні узгоджувати свої пріоритети, щоб сприяти досягненню цілей трансформації системи охорони здоров'я, виходячи зі своїх повноважень, зокрема розробляти та впроваджувати програми охорони здоров'я на рівні громад з метою створення сприятливого середовища для зміцнення здоров'я та благополуччя своїх громадян; впроваджувати прозорі моделі управління закладами охорони здоров'я та їх мережами; збирати та аналізувати дані закладів охорони здоров'я для оцінювання їхньої діяльності та прийняття обґрунтованих рішень щодо планування мережі охорони здоров'я та інвестицій. Здебільшого це потребує співпраці й колективних рішень різних територіальних громад. Такий підхід дає змогу раціоналізувати планування мережі закладів охорони здоров'я, підвищувати ефективність і фінансову стійкість закладів охорони здоров'я, а також синхронізувати реформування сектора охорони здоров'я та зусилля з децентралізації.

На здоров'я населення впливає широкий спектр детермінантів і, очевидно, що діяльність органів місцевого самоврядування може відігравати особливо важливу роль у поліпшенні здоров'я матерів та дітей, а також добробуту в місцевих громадах. Оскільки відповідальність за здоров'я не залежить лише від якості надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я в громадах (хоча воно є надзвичайно важливим), рішення та діяльність підрозділів виконавчої влади та комунальних установ також можуть створювати сприятливі умови для збереження здоров'я та знижувати ризики розвитку захворювань чи негативних наслідків. Тому розглядаючи систему перинатальної допомоги і роль місцевого самоврядування у її удосконаленні, що проявляється у покращенні показників фізичного та психічного здоров'я вагітних, жінок після пологів та новонароджених чи малюків, ми можемо її умовно розглядати з двох напрямів: 1) з точки зору надання медичних послуг і 2) як складову громадського здоров'я.

Відповідно до законодавства органи місцевого самоврядування розглядаються як суб'єкти системи громадського здоров'я, які здійснюють комплекс інструментів та заходів, спрямованих на захист і зміцнення здоров'я населення [12, ст. 1, ст. 6] на певній

адміністративно-територіальній одиниці. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері громадського здоров'я регламентовані Законом [12, ст. 16] і полягають в наступному:

- затвердження та фінансування виконання місцевих програм громадського здоров'я, участь у розробленні та виконанні державних і регіональних програм у цій сфері;
- організація ведення обліку, здійснення первинного аналізу та внесення інформації, що стосується здоров'я населення на відповідній території, у систему обліку та аналізу даних щодо інфекційних хвороб та неінфекційних хвороб у встановленому порядку.

Формуючи пріоритетні напрями у сфері громадського здоров'я на місцевому рівні доцільно враховувати, що на загальнодержавному (національному) рівні вже визначені актуальні проблемні питання. Проте за деякими критеріями регіони можуть мати свої пріоритети у сфері охорони здоров'я, тому врахування балансу між пріоритетами різних рівнів є важливим для того, щоб сформувати послідовну та стійку систему планування та розвитку країни.

Спроможна об'єднана територіальна громада має свій стратегічний план розвитку. І тут важливо, щоб збереження та зміцнення здоров'я громади було одним з пріоритетних напрямів у стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади. Цей напрям може складатися із завдань, які сприяють покращенню здоров'я в громаді. На основі стратегічного плану розробляються та затверджуються програми, проекти та заходи з громадського здоров'я. Якщо стратегічний план не містить напрямів щодо охорони здоров'я, то це не повинно стати перешкодою для впровадження програм з громадського здоров'я. Представники громади можуть ініціювати програму виходячи з місцевих потреб, визначивши пріоритети шляхом вивчення даних та аналізу ситуації [1].

Визначаючи напрями пріоритетності, важливо розуміти, що кожна територіальна громада має свій унікальний контекст і керівництво громад може перебувати на різних рівнях усвідомлення пріоритетності в контексті здоров'я. Розуміння цього організаційного контексту впливає на вибір методів та інструментів співпраці різних ланок місцевого самоврядування в громаді. Реформа децентралізації та процес трансформації системи охорони здоров'я посилюють можливості місцевих органів влади використовувати свої нові повноваження та стратегічно планувати ресурси таким чином, щоб здоров'я та добробут людей стали центром усіх рішень, що реалізуються в громадах.

Стратегічне управління стосується широкого кола управлінських рішень щодо проблем, орієнтованих на майбутнє, які пов'язані із загальною метою діяльності. Створення стратегії залучення громадян до процесу планування передбачає визначення кола зацікавлених сторін – тих, хто буде мати переваги, і тих, хто недоотримає внаслідок реалізації того або іншого рішення, на кого безпосередньо вплине рішення або ухвалення нових вимог. Тому важливим є залучення до обговорення осіб чи представників інституцій, які можуть мати пряму чи опосередковану зацікавленість до стратегії чи відігравати певну роль у її розробленні та реалізації. Якщо стратегією передбачено діяльність, пов'язану, до прикладу, з удосконаленням системи надання первинної медичної допомоги, то доцільно запрошувати адміністративних працівників медичних закладів та представників департаментів чи управлінь охорони здоров'я, представників відповідних громадських організацій тощо.

Нові рішення щодо фінансування та замовлень послуг необхідно спрямовувати саме на ті послуги, якість яких залежить від ефективної координації медичних та соціальних служб, зокрема інтегрованих послуг з довгострокового догляду, захисту матерів та дітей, розвитку служб з підтримки психічного здоров'я. Закупівлю таких послуг доцільно координувати на рівні між Національною службою здоров'я України та децентралізованим замовленням соціальних послуг зі сторони органів місцевого самоврядування. Планування комплексних соціальних та медичних послуг варто впроваджувати на рівні громади, враховуючи необхідну близькість надання послуг до бенефіціарів та зважаючи на складні

життєві обставини, які зазвичай супроводжують такі випадки

З огляду на комплексність послуг в контексті перинатальної допомоги, нами сформовано орієнтовний перелік потенційних програм, які вимагатимуть детального аналізу, міжсекторальної співпраці та консенсусу у прийнятті управлінських рішень (таб.1).

Таблиця 1

**Потенційні напрями розвитку програм місцевого самоврядування,
спрямованих на покращення перинатальної допомоги
та демографічної ситуації в Україні**

Галузь впливу	Напрями діяльності органів місцевого самоврядування	Очікуванні результати
<i>Охорона здоров'я</i> Створення умов для надання якісних медичних послуг вагітним, матерям та малюкам	<ul style="list-style-type: none"> – формування спроможної мережі закладів з надання первинної медичної допомоги в громаді – розвиток закладів охорони здоров'я і оснащення новітньою матеріально-технічною базою – впровадження додаткових медичних послуг – підтримка приватної медичної практики – розвиток мотиваційних програм для сімейних лікарів та акушер-гінекологів – розвиток послуг для жінок з інвалідністю – підвищення якості та розширення напрямів профілактичних заходів. 	<ul style="list-style-type: none"> – покращення показників захворюваності, інвалідності та смертності в перинатальному періоді – покращення психічного здоров'я сімей – збільшення рівня народжуваності – розвиток інклюзивних послуг
<i>Соціальна сфера</i> Створення можливостей для підтримки вагітних, матерів та новонароджених	<ul style="list-style-type: none"> – розвиток адміністративних послуг для вагітних та жінок з малюками – підтримка жінок та дітей з числа внутрішньо переміщених осіб – правовий та інформаційний супровід вагітних та жінок в перинатальному періоді – розвиток послуг «соціальна няня» – протидія домашньому насильству 	<ul style="list-style-type: none"> – покращення соціальних зв'язків – відчуття приналежності до громади – збереження та покращення психічного здоров'я – відчуття безпеки в громаді
<i>Економіка</i> Сприяння ресурсній та матеріальній допомозі жінкам в перинатальному періоді	<ul style="list-style-type: none"> – підтримка багатодітних сімей – підтримка сімей, що бажають стати батьками за допомогою допоміжних репродуктивних технологій – допомога працюючим жінкам – доступність житла – розвиток скринінгових програм – допомога матерям, що передчасно народили 	<ul style="list-style-type: none"> – стимулювання народжуваності – покращення показників фізичного здоров'я вагітних, матерів та новонароджених

Конституцією України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема щодо питань охорони здоров'я, і здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140), тобто місцеве самоврядування може реалізовуватись через дві форми – представницьку та пряму

(безпосередню) демократію.

Сутність представницької демократії полягає у тому, що громадяни можуть брати опосередковану участь в управлінні розвитком територіальних громад, у прийнятті рішень місцевого значення через своїх представників, які виступають від імені виборців та захищають інтереси територіальної громади. Одним з напрямів такого управління є використання програмно-цільового підходу, зокрема формування та реалізація місцевих цільових програм. Ці програми можуть стати дієвим інструментом розвитку громад та вироблення якісної місцевої політики у сфері охорони здоров'я. Здебільшого такі програми фінансуються з бюджету громад та координуються місцевою владою, тому важливо чітко розуміти механізми ефективного використання коштів, що акумулюються в громаді; формування пріоритетності заходів у розподілі коштів між програмами, механізм формування місцевих та цільових програми, а також визначення їхньої економічної, соціальної та медичної ефективності та результативності їхньої реалізації. Відповідь на ці запитання ми можемо шукати у нормативно-правовому підґрунті.

Відповідальність за розробку та реалізацію програм за різними напрямами покладається на органи місцевого самоврядування, проте вони можуть залучати до процесу аналітики та формування програм науково-дослідні установи, представників бізнесу чи громадськість. В роботі над програмами вони ґрунтуються на низці нормативно-правових актів різного рівня, зокрема виокремлено ті, які можуть використовуватися для програм охорони здоров'я, а саме:

1. Створені органами центральної державної влади (закони, постанови, накази)

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9]
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [10]
- Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [2].
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» [5]
- Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України □3□
- Закон України «Про систему громадського здоров'я» [12]
- Постанова КМУ «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету» [11]
- Наказ «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» [7].

2. Розроблені на місцевому рівні – це може бути документ про Порядок ініціювання, розроблення, фінансування, моніторинг місцевих програм та звітності про їх виконання.

Як видно з переліку нормативно-правових актів, які слугують основою для місцевих програм, дуже мало саме тих, які розроблені спеціально для територіальних громад. Фактично це є Наказ [7], а та акти, які органами місцевого самоврядування можуть розробити самостійно. Текст наказу роз'яснює лише структуру місцевих програм соціально-економічного розвитку, але на сьогодні немає спеціального документу щодо цільових програм громад, який би регламентував процес роботи над ними. Базовим нормативно-правовим актом до 2019 р. був наказ про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, але він втратив чинність [6]. За відсутності спеціальних законів або постанов щодо цільових програм територіальних громад, при формуванні програм вони змушені опиратися на Закон [4] та Постанову [11], у яких наводиться структура програм, порядок їх розробки та моніторингу виконання, хоча вони не відображають специфіки цільових програм територіальних громад.

Підготовку рекомендацій щодо розроблення місцевих програм у сфері громадського

здоров'я покладено на Центри контролю та профілактики хвороб у межах області, які серед інших завдань здійснюють моніторинг заходів щодо зміцнення здоров'я, статевого і репродуктивного здоров'я, психічного здоров'я населення у регіоні [12, ст.8].

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування» виконкоми місцевих рад розробляють цільові програми та програми соціально-економічного розвитку територіальних громад, подають їх на затвердження місцевим радам, організують процес їх виконання, подають місцевій раді звіти про хід і результати виконання програм. Це також відображено у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, де розглядається принцип самостійності [9, ст. 2]. Він «полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць». Тобто з самого початку, з ініціювання цієї програми до розробки проекту, до оцінки проекту цієї програми і потім уже й прийняття цієї програми, завжди приймали участь представники органів місцевого самоврядування. Вони також зобов'язані її реалізувати, бо вони ж є ініціаторами цих програм. І на їх думку, саме за їх ініціативи вона повинна бути, щоб вона вирішала певні питання саме на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування обов'язково повинні реалізувати дану програму або ж приймати участь в її реалізації.

залучення громадськості до тих всіх процесів є обов'язковою. І якщо громадськість не залучається до процесів ініціювання програм, їх розробки, обговорень, або і в подальшому навіть їх оцінки, то досить часто ми можемо визнати ці програми не дуже дієвими та не дуже ефективними, оскільки вони приймаються на розгляд представників виконавчих органів без залучення цих самих мешканців громади.

Окрема проблема проаналізованої нормативно-правової бази – те, що в жодному з перелічених документів не роз'яснюється система ієрархічних зв'язків між місцевими цільовими програмами, програмами соціально-економічного розвитку та стратегіями розвитку громад. За логікою програмно-цільового підходу, місцеві програми мають співвідноситися зі стратегією громади таким чином, що результати виконання кожної програми – це внесок у досягнення більш загальних цілей та результатів, визначених у стратегії (яка розробляється на 7-10 років). На необхідність чіткого визначення ієрархії цих документів звернули увагу не лише ми, а й інші дослідники процесів управління розвитком регіонів.

В підсумку, виявлені проблеми нормативно-правового забезпечення місцевих програм викликають відсутність чіткого розуміння місцевою владою принципів, змісту та цілей роботи над програмами. Як наслідок, часто програми розробляються формально і не відповідають потребам розвитку громад, структура програм в громадах суттєво відрізняється, цілі різних програм дублюються, програми не узгоджені між собою та зі стратегіями громад, а в деяких громадах цільові програми взагалі не розробляються.

У вирішенні місцевих справ шляхом участі у прийнятті управлінських рішень можуть активно безпосередньо долучатися громадяни, що є проявом прямої (безпосередньої) демократії. Відповідно до Рекомендації Ради Європи [13] право громадян висловлювати свою думку про найважливіші рішення може бути найкраще реалізовано на рівні територіальної громади.

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює це право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов'язані з затвердженням програм соціально-економічного розвитку і контролем за їх виконанням. Така можливість передбачена через механізм місцевої ініціативи, що дає змогу бути почутими, можливість донести проблему до депутатів місцевих рад та показати громаді, яку позицію

займає місцева влада щодо порушеної проблеми. Важливість цього механізму громадської участі полягає в тому, що вона дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливим для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити міським головою чи депутатами ради [14].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Реформа адміністративно-територіального устрою України передбачає формування новітньої моделі територіальної організації влади, що ґрунтується на принципах децентралізації, передачі повноважень і завдань, а з ними і відповідальності на місцевий рівень, сприяючи удосконаленню системи місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад на засадах державної регіональної політики тощо. Враховуючи те, що здоров'я населення є одним з основних чинників відтворення населення, що забезпечує досягнення національної безпеки та добробуту держави, актуальним питанням є необхідність запровадження нових механізмів розв'язання проблем громадського здоров'я.

Аналіз нормативно-правової бази щодо формування та реалізації місцевих та цільових програм як інструменту прийняття управлінських рішень дає підстави стверджувати: прийняті документи не мають чіткості, системності та впорядкованості механізму практичної реалізації цих інструментів; норми складання програм розпорошені по різних документах, а в самих документах зустрічаються термінологічні неточності та колізії. Спеціального нормативно-правового акту, що регламентує процедуру розроблення та реалізації місцевих цільових програм органами центральної влади не розроблено. Як результат, виконками місцевих рад мають труднощі у процесі роботи над програмами. Потребує удосконалення система взаємозв'язків між місцевими програмами та стратегіями розвитку громад, використання принципів програмно-цільового підходу і стратегічного планування в управлінні громадами. Розуміння цих підходів та чіткості процесу посилюють ефект розвитку громад шляхом ефективного використання бюджетних коштів на програми, і посилюють відповідальність органів місцевої влади за виконання програм.

Тому нагальною потребою для громад і завданням для профільного Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури є розроблення комплексного нормативно-правового акту, який би регламентував і стандартизував розробку, реалізацію, узгодженість та моніторинг усіх документів взаємопов'язаних між собою, а це – стратегія громади, програма соціально-економічного розвитку та місцеві чи цільові програми, визначав їхні взаємозв'язки за ієрархією та був спеціалізованим для територіальних громад. Це сприятиме функціонуванню ефективної системи контролю та відповідальності місцевої влади в частині роботи над місцевими програмами, а з іншого – стимулюватиме вироблення більш якісної та відкритої місцевої політики.

Великою прогалиною в досліджуваному механізмі формування програм є невизначеність у тому, як оцінюється потреба певних цільових груп і необхідність написання програми. Якщо до процесу розроблення програм не залучаються зацікавлені сторони, не проводяться обговорення та дискусії, то це переводить процес у формальність, формування програм для «галочки», видимість того, що нібито захищаються права тих чи інших цільових груп.

Вирішення місцевих питань охорони здоров'я значно залежить від рівня активності посадових осіб органів місцевого самоврядування, їхньої активності щодо залучення інвестицій та грантових коштів на розвиток програм. Недостатнє фінансування та нестача фахівців не дають змоги провести повноцінну оцінку потреб власними силами. Більшість територіальних громад є новоствореними і вони ще мають того досвіду з використання механізмів місцевої демократії, комунікації з місцевими мешканцями для того, щоб повноцінно їх використовувати. А це потребує підтримки як держави так і міжнародних донорів.

Водночас ефективна реалізація реформ децентралізації та охорони здоров'я тісно пов'язана з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть принципово по-іншому діяти в умовах викликів та змін, та які потребують нових знань, умінь і навичок. Це обумовлено зміною статусу територіальних громад та тих перспективних завдань, що постають перед місцевою владою і самоврядуванням. Без залучення громадськості та використання відповідних механізмів та інструментів зробити це буде просто неможливо.

Література

1. Ляшко В., Півень Н. Розробка та фінансування регіональних і місцевих програм громадського здоров'я: операційний посібник. URL : https://phc.org.ua/sites/default/files/users/user90/Manual_Development%20and%20funding%20of%20regional%20and%20local%20public%20health%20programs_print_210x297%2B3mm.pdf
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#top>
3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>
4. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#top>
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 N 367. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0367665-06#Text>
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.03.2016 № 75. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#top>
8. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. N 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text>
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
11. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF#Text>
12. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 6 вересня 2022 року № 2573-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#top>
13. Про участь громадян у місцевому публічному житті: Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи, ухвалена Комітетом міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text
14. Сергієнко О. І. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 92 с.

References

1. Liashko V., Piven N. Rozrobka ta finansuvannia rehionalnykh i mistsevykh program hromadskoho zdorovia: operatsiinyi posibnyk. URL : https://phc.org.ua/sites/default/files/users/user90/Manual_Development%20and%20funding%20of%20regional%20and%20local%20public%20health%20programs_print_210x297%2B3mm.pdf
2. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorovia: Zakon Ukrainy vid 19 lystopada 1992 roku № 2801-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#top>
3. Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozroblennia program ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 23 bereznia 2000 roku № 1602-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>
4. Pro derzhavni tsilovi prohramy: Zakon Ukrainy vid 18 bereznia 2004 roku № 1621-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text>
5. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 156-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#top>
6. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo poriadku rozroblennia rehionalnykh tsilovykh program, monitorynhu ta zvitnosti pro yikh vykonannia: Nakaz Ministerstva ekonomiky Ukrainy vid 04.12.2006 N 367. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0367665-06#Text>
7. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo formuvannia i realizatsii prohnoznykh ta prohramnykh dokumentiv sotsialno-ekonomichnoho rozvytku obiednanoi terytorialnoi hromady: Nakaz Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy vid 30.03.2016 № 75. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0075858-16#top>
8. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia ta vykonannia derzhavnykh tsilovykh program: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 sichnia 2007 r. N 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF#Text>
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
10. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnia 1999 roku № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
11. Pro rozroblennia prohnoznykh i prohramnykh dokumentiv ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku ta skladannia proektiv Biudzhetnoi deklaratsii ta derzhavnoho biudzhetu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 kvitnia 2003 r. № 621. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF#Text>
12. Pro systemu hromadskoho zdorovia: Zakon Ukrainy vid 6 veresnia 2022 roku № 2573-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#top>
13. Pro uchast hromadian u mistsevomu publichnomu zhytti: Rekomendatsiia Rec(2001) 19 Komitetu ministriv Rady Yevropy, ukhvalena Komitetom ministriv na 776-mu zasidanni zastupnykiv ministriv vid 6 hrudnia 2001 r. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text
14. Serhiienko O. I. Hromadska uchast/zaluchennia hromadian. Deputatska diialnist v okruhakh (navchalnyi modul). Kyiv : IKTs «Lehalnyi status», 2016. 92 s.