

УДК 338.24

Т.Ю. КОВАЛЕНКО

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ САНАТОРНО-КУРОРТНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Коваленко Тетяна Юріївна – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування

Розглядаються історичні аспекти державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей в Україні, зокрема, етапи становлення та системного розвитку санаторно-курортної служби у радянський період історії. Обґрунтовується актуальність цієї проблеми як окремого напрямку державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: державне управління, урядові програми, санаторно-курортне забезпечення, діти, історичні аспекти.

Рассматриваются исторические аспекты государственного управления санаторно-курортным обеспечением детей в Украине, в частности, этапы становления и системного развития санаторно-курортной службы в советский период истории. Обосновывается актуальность этой проблемы как отдельного направления государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, программы правительства, санаторно-курортное обеспечение, дети, исторические аспекты.

Children sanatoria and health supplying public administration historical experience in Ukraine, particularly formation and system development stages of sanatoria and health service during soviet historical period are considered. This problem as a separate direction of public administration activity currency is proved.

Key words: public administration, governmental programs, sanatoria and health supplying, children, historical aspects.

© Т.Ю. Коваленко, 2013

Потреба населення у розвитку системи санаторно-курортної справи в Україні має цілком об'єктивний характер, адже за даними державної служби статистики України динаміка захворюваності населення має невтішні прогнози. В той же час, як зазначають вітчизняні дослідники, щорічно потребують зміцнення та відновлення здоров'я близько півмільйона дорослих та близько 300 тис. дітей [9]. Потужності існуючих санаторіїв, що підпорядковані МОЗ України, здатні задовольнити потребу у відновному лікуванні дітей лише на 30%, як зазначається у відповідних звітах міністерства.

Необхідно сказати, що у розвитку санаторно-курортної справи беруть участь органи державної влади та органи місцевого самоврядування, окремі відомства, служби, підприємства, приватні та громадські організації, окремі громадяни. Їх роль та значення у цьому процесі доволі різняться, а з часом зазнають і сутнісних змін, обумовлює необхідність здійснення більш ґрунтовного дослідження за цим напрямом.

Постановка проблеми. Для спеціалістів медичної сфери, як і для фахівців у галузі державного управління, впевнена хода Української держави в напрямі поглиблення завдань реформування всіх сфер економіки, у тому числі й сфери охорони здоров'я, що закріплені у низці законодавчих та нормативно-правових актів, на даний час є очевидним і незаперечним [3; 6; 7]. Зокрема, для суспільного обговорення на порядок денний можна винести питання фінансового, матеріально-технічного та нормативно-правового забезпечення, функціонування та розвитку системи державного управління санаторно-курортним забезпеченням, які

виникли ще на початку становлення Української держави, але й сьогодні, у період масштабного реформування здравооохоронної галузі, потребують подальшого теоретико-методологічного осмислення й наукового обґрунтування. Мова йде, насамперед, про теоретико-методологічний супровід державно-управлінської діяльності по реформуванню системи санаторно-курортного забезпечення дітей, яка до цього часу ще не набула статусу пріоритетного напрямку організаційних змін у сфері охорони здоров'я. Тому беручи до уваги вітчизняні історичні традиції та значний досвід щодо віднесення питань здравооохоронної сфери переважно до відання державних суб'єктів управління, слід вважати доцільним розглянути більш ґрунтовно основні напрями діяльності Української держави у розвитку санаторно-курортного забезпечення дітей в історичному контексті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми, показує, що питання державного регулювання у сфері санаторно-курортного обслуговування дітей набувають дедалі більшої актуалізації, адже в Україні майже 2/3 закладів санаторного типу функціонують з метою задоволення лікувально-профілактичних потреб саме дитячого контингенту. Так, згідно зі звітом МОЗ України у 2012 році із загальної кількості пролікованих хворих 120 515 осіб дитячий контингент складає 95 572 особи [8]. На важливості дослідження проблем державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення, особливо в умовах переходу до ринкових відносин господарювання, наголошувалось у наукових публікаціях А.І. Амоші, Л.А. Голика,

П.В.Гудзя, Ю.В. Деркача, В.В. Єжова, О.О. Любіцева, В.К. Мамутова, М.І. Мацоли, П.І. Надолішного, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радиша, І.В. Рожкової, О.В. Соловійової, О.С. Шаптали та ін. Проте поза межами наукових розробок залишаються проблемні питання санаторно-курортного забезпечення, що ідентифікувалися з початком реалізації в Україні медичної реформи. Існування проблеми наукового обґрунтування державного регулювання у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей набувають особливої актуалізації у період реалізації галузевого реформування через остаточну невизначеність змісту теоретико-методологічних засад державного управління цією сферою на системному принципі. Такий підхід сприятиме забезпеченню широкого доступу дітей із малозабезпечених верств населення до комплексного проходження всіх етапів лікування та медичної реабілітації, насамперед, у лікувально-профілактичних закладах державної та комунальної форм власності. Тематика здійснення такого дослідження узгоджується з основними напрямками адміністративної реформи України та реформи сфери охорони здоров'я, головною метою якої є поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу всіх громадян до медичних послуг належної якості [3].

Мета дослідження полягає у дослідженні державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні в історичній ретроспективі.

Виклад основного матеріалу дослідження. У розвиток вітчизняного законодавства щодо реалізації медичної реформи урядом України було прийнято окрему постанову, яка визначила основні концептуальні напрями реформування системи охорони здоров'я. Одним із пріоритетних напрямів реформування визначено напрям щодо удосконалення системи профілактики захворювань, що включає проведення диспансерного огляду населення відповідно до державного клінічного протоколу обстеження громадян та створення у містах, районах державних і комунальних підприємств, а саме: оздоровчих установ для надання населенню, у тому числі й дітям, послуг оздоровчого характеру за фіксованими цінами [2]. Тобто мова йде про нову модель державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, проект якої ще на стадії теоретичного обґрунтування. У цьому зв'язку доцільно звернутись та проаналізувати в історичному контексті попередній досвід реформування цієї сфери.

Будівництво дитячих курортів, як і курортів взагалі, фактично розпочалося у радянську добу. Так, урядом царської Росії оздоровленню та медичному обслуговуванню дітей працюючих практично не надавалось належної уваги. Тому, на початку ХХ ст. смертність дітей до п'яти років у Росії становила майже 50% від загальної смертності населення. В окремих губерніях цей показник був на рівні 76%, що було пов'язано із соціальною нерівністю, надзвичайно низьким рівнем життя населення дореволюційної Росії, відсутністю соціально-гігієнічних умов та протиепідемічної служби, хронічним дефіцитом харчування тощо.

Розвитку санаторно-курортної справи сприяло прийняття радянським урядом низки спеціальних декретів: «Про лікувальні місцевості загальнодержавного значення» (20.03.1919) та «Про використання Криму для лікування працівників» (21.12.1920). Відповідно до змісту цих документів усі лікувальні місцевості, дачі поміщиків перейшли у державну власність та набули статусу будинків відпочинку.

Вже у 1920 році було відкрито перший радянський дитячий санаторій для хворих на кістково-суглобовий туберкульоз. Згодом розпочали роботу дитячі санаторії у м. Київ (1921) та в інших містах України.

У 1922 році було прийнято Постанову Ради Народних Комісарів про безкоштовне лікування дітей на курортах загальнодержавного значення. Розпочалось будівництво першого в світі дитячого курорту в м. Євпаторія. У 30-ті роки минулого століття почали функціонувати дитячі санаторії для хворих на ревматизм, туберкульоз, поліомієліт та хворих шлунково-кишкового тракту. Значно розширилась мережа санаторіїв у Криму, Одесі, Києві. Почали відкриватися нові санаторії в Слов'янську, Бердянську, Скадовську. У радянську добу поряд з інтенсивною розбудовою курортної мережі була проведена повна реорганізація санаторної справи. Так, вперше у світовій медичній практиці в дитячих санаторіях поряд з лікуванням було організовано навчання дітей та підлітків за шкільною програмою.

Значних збитків зазнала санаторна справа у період війни, більшість санаторіїв було знищено. Повоєнну відбудову дитячих санаторіїв на Україні було завершено до 1947 року.

У 60-х роках ХХ століття у зв'язку з активізацією діяльності профспілкового руху була прийнята спеціальна Постанова Ради Міністрів УРСР «Про передачу профспілкам санаторіїв і будинків відпочинку Міністерства охорони здоров'я УРСР» від 23.04.1960 № 606, якою уряд республіки не тільки затвердив Порядок передачі частини дитячих санаторіїв іншому власнику, але й закріпив у правовому полі право неурядових організацій виступати суб'єктом державного управління у сфері санаторно-курортної справи. У Радянському Союзі вдосконалення санаторно-курортної допомоги дітям, покращення якості обслуговування, підвищення ефективності лікування було проголошено одним із головних державних завдань у сфері охорони здоров'я.

В «Основних напрямках економічного та соціального розвитку СРСР на 1986-1990 роки та на період до 2000 року» вказано на необхідність покращення якості медичного обслуговування, підсилення заходів щодо захисту матері та дитини, прискореного розвитку мережі закладів охорони здоров'я, а також санаторіїв, будинків відпочинку, пансіонатів.

На той час в Українській РСР одночасно мали змогу перебувати в санаторіях більше 75 тисяч дітей [1].

Таблиця

Кількісна характеристика дітей, пролікованих у санаторіях, підпорядкованих МОЗ України, упро-

довж року

Адміністративні території	Загальна кількість дітей, пролікованих у санаторіях упродовж року
Сучасна Україна, 2012	95 572
Українська РСР, 1987	75 000

У постановах ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони здоров'я радянського народу» (1977), «Про подальше піднесення масовості фізичної культури та спорту» (1981), «Про заходи щодо подальшого поліпшення санаторно-курортного лікування та відпочинку у мережі профспілкових здравниць» (1982) особливу увагу було приділено покращенню охорони здоров'я дітей та жінок, розширенню мережі дитячих курортів, санаторіїв та будинків відпочинку для батьків з дітьми. Також було збудовано ряд санаторних комплексів, окремих корпусів в існуючих здравницях, збільшено кількість ліжок у них. Підвищилася якість лікування та обслуговування дітей.

Разом з тим, уряд Української республіки звернув увагу Міністерства охорони здоров'я УРСР, облвиконкомів, Київського і Севастопольського міськвиконкомів на повільні темпи здійснення заходів по вдосконаленню лікувально-діагностичного процесу, поліпшенню виховання та утримання дітей, а також широкому використанню природних факторів у комплексному лікуванні та інші недоліки в організаційно-функціональному забезпеченні дійового впливу центральних органів влади та органів місцевої влади на процеси розбудови санаторно-курортної справи. Спеціальною постановою було передбачено у 1986 році завершення роботи по закріпленню за кожним дитячим санаторієм підприємств, радгоспів, колгоспів та інших організацій для подання їм шефської допомоги [4; 5].

Цією Постановою уряд затвердив Правила медичного відбору і направлення хворих (дорослих, підлітків та дітей) на санаторно-курортне та амбулаторно-курортне лікування. Так, у санаторії, що підпорядковані МОЗ України і розташовані поза курортною зоною, мали право приймати дітей з 1 до 14 років. Дитячі санаторії, що розташовані на курортах, приймали дітей з 5 років до 14 років. До санаторних закладів, віднесених до відання профспілок, направляли дітей з 4 до 14 включно, а до санаторних закладів Міністерства освіти – з 7 до 14 років.

Отже, наприкінці 80-х років ХХ ст. на теренах України функціонували дитячі заклади для лікування і відпочинку різногалузевого підпорядкування,

а саме: системи охорони здоров'я, системи освіти та профспілкових організацій.

За видами лікувально-оздоровчого впливу дитячі санаторні установи розподілялись на:

- дитячі санаторії Міністерства охорони здоров'я України (республіканські та місцеві (обласні, міські);
- дитячі санаторії профспілок (для лікування дітей, підлітків, батьків з дітьми);
- пансіонати відпочинку для батьків з дітьми;
- піонерські табори (звичайні або санаторного типу) Міністерства освіти України;
- спеціалізовані школи-інтернати.

Таким чином, в результаті проведеного дослідження історичних особливостей становлення та розвитку системи санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні було встановлено, що система державного регулювання мала конкретно історичний характер і залежність як від специфічних політичних і економічних умов, що склалися в державі, так і від загальних потреб населення щодо лікування, оздоровлення та відпочинку. Україна, маючи великий спектр природних лікувальних факторів, традиційно була лідером серед колишніх республік СРСР як по застосуванню різноманітних форм організації, так і по забезпеченню населення санаторно-курортною допомогою.

Історичний аналіз показав, що державна політика України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей розвивалася поетапно (етап започаткування санаторно-курортної справи, етап активного будівництва та розвитку, етап руйнації та відновлення, етап сталого функціонування та реформування), а власне санаторно-курортна справа з моменту її започаткування набула статусу як окрема ланка державної політики України у сфері охорони здоров'я.

Висновки та перспективи подальших розробок. Дослідження проблемного поля формування та реалізації державної політики України щодо санаторно-курортного забезпечення дітей в історичному аспекті дозволила визначити етапи її становлення та системного розвитку у радянський період історії. Проведене дослідження підтвердило актуальність здійснення подальших наукових розробок у цьому напрямі, який є окремою складовою частиною медичної реформи та відповідно актуальним напрямом наукових досліджень у галузі науки «Державне управління». Тому у перспективі подальших розробок доцільно здійснити аналіз діяльності суб'єктів управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей як у ретроспективі, так і на сучасному етапі, а також визначити цілі їх стратегічного розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Детские санатории Украины / М.В. Лобода, А.Е. Штеренгерц. – К. : Здоровье, 1987. – 88 с.
2. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я : постанова КМУ від 17 лютого 2010 року № 208. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
4. Про затвердження Правил медичного відбору і направлення хворих (дорослих, підлітків та дітей) на санаторно-курортне та амбулаторно-курортне лікування : постанова Ради Міністрів Української РСР від 16.05.1983 № 580 // Інформаційно-пошукова система ВРУ «Законодавство» (станом на 12.02.2013).

5. Про заходи щодо поліпшення санаторно-курортної допомоги дітям в республіці : постанова Ради Міністрів Української РСР від 14 листопада 1985 р. № 404 // Інформаційно-пошукова система ВРУ «Законодавство» (станом на 12.02.2013).
6. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : указ Президента України від 6 груд. 2005 № 1694/2005. – Режим доступу : // <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : закон України від 07 лип. 2011 р. № 3612. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
8. Санаторно-курортне забезпечення: звіт МОЗ України – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>.
9. Щодо питання ліжкового фонду санаторно-курортних закладів України / К.Д. Бабов, Л.Я. Гріняєва, Г.О. Дмитрієва, Л.В. Кубиніна // Медична реабілітація, курортологія, фізіотерапія. – 2012. – № 2. – С. 64 – 65.