

УДК 332.021.8

МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

Т.Г. Плетнева

Тверской государственный университет, г. Тверь

Статья посвящена проблемам управления системой здравоохранения на уровне муниципального района а так же проблемам разграничения полномочий в сфере здравоохранения между муниципалитетами и органами государственной власти. В качестве примера для анализа выбрана система здравоохранения Спировского района.

Ключевые слова: здравоохранение, муниципальное управление.

В Российской Федерации здоровье людей охраняется Конституцией Российской Федерации. Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь [1, с.3]. Охрана здоровья граждан — важнейшая задача государства.

С организационно-правовой точки зрения охрана здоровья граждан в Российской Федерации представляет собой неоднородную систему. Выделяются государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения.

В Российской Федерации высшими первичными ценностями признается человек, его жизнь и здоровье. Относительно этого определяются и другие ценности и блага всего общества, в том числе и существование государственного управления здравоохранением. В этой связи управление здравоохранением обозначается в качестве комплексной задачи, стоящей перед всем обществом. В ее реализации участвуют большинство секторов народного хозяйства и структур управления всех уровней [6, с. 59].

В качестве предмета управления здравоохранением можно обозначить распределение средств бюджетов всех уровней на цели реализации государственных гарантий в сфере охраны здоровья граждан. Освоение данных ресурсов происходит в сфере товарообмена, хозяйствования, экономического оборота в области охраны здоровья. В процессе управления здравоохранением в сфере товарообмена размещаются финансовые средства. При их размещении в одном из секторов, система управления оказывает влияние на экономическое развитие сектора. Размещение заказов у определенных субъектов хозяйствования, система управления оказывает влияние на рост их

благополучия. В этом случае управление здравоохранением осуществляется посредством организованного перераспределения финансовых ресурсов в сфере хозяйствования и спроса по финансовым вложениям. Данный вид управления осуществляется посредством координации и не противоречит характеру отношений в оборотном пространстве [7, с.15].

Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Компетенция Российской Федерации и ее субъектов, а также органов местного самоуправления закреплена в действующем законодательстве Российской Федерации и принятых в соответствии с ним нормативных актах субъектов РФ и органов местного самоуправления [3, с.4]

Понятие органов управления здравоохранением приводится в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", в соответствии с которым органы управления здравоохранением – это федеральный орган исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти в области здравоохранения субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также органы управления медицинскими службами, перечень которых установлен этим законом [3, с. 3].

В соответствии с законодательством Российской Федерации органом управления здравоохранением, ответственным за организацию деятельности системы здравоохранения на федеральном уровне является Министерство здравоохранения Российской Федерации. Уполномоченный исполнительный орган государственной власти по здравоохранению входит в государственную систему здравоохранения субъекта Федерации.

Здравоохранение относится к социальным системам, регулирование деятельности которых и управление осуществляется на межсекторальном уровне, то есть деятельность субъектов системы зависит от решений и политики различных министерств и ведомств федерального уровня.

Например в Тверской области - это Министерство здравоохранения Тверской области, действующее на основании Положения о Министерстве, утвержденного постановлением Правительства Тверской области от 17.10.2011 № 70-пп.

В муниципальных образованиях ответственными за организацию содействия деятельности системы здравоохранения являются органы муниципального образования в соответствии с уставами муниципальных образований. К ведению органов местного самоуправления в области здравоохранения относится создание условий

для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального образования [2, с. 2].

В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 29.11.2010 № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", вступившими в силу с 01.01.2012 года, организация оказания медицинской помощи на территории субъекта РФ в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ.

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья в основном представлены функциями планирования, мотивации и координации. Функция планирования заключается в разработке, утверждении и реализации целевых программ по развитию здравоохранения и обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Функция мотивации представлена созданием условий направленных на развитие медицинской помощи и обеспечение ее доступности для граждан. Функция координации выражается в координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в части охраны здоровья, а так же субъектов систем здравоохранения на вверенной территории. Однако главной функцией органов государственной власти всех уровней остается защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья.

Отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья могут быть переданы ими для осуществления органам местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В этом случае оказание медицинской помощи гражданам осуществляется медицинскими организациями муниципальной системы здравоохранения [4, с. 2].

В соответствии с российским законодательством органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья обязаны:

- создавать необходимые условия, направленные на оказание качественной медицинской помощи гражданам в соответствии с

территориальными программами государственных гарантий по бесплатному оказанию гражданам медицинской помощи и законами субъекта Российской Федерации в пределах полномочий, установленных Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

- создавать благоприятные условия, направленные на привлечение медицинских и фармацевтических работников для работы в медицинских организациях [3, с. 5].

В связи с тем, что прошел год после вступления в силу Федерального закона № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» представляет интерес опыт практической его реализации на уровне муниципального образования. Рассмотрим сложившуюся систему здравоохранения на примере Спировского района.

Система здравоохранения на территории муниципального образования "Спировский район" представлена учреждениями здравоохранения федерального, регионального, муниципального уровня, а также рядом частных организаций.

Во целях исполнения изменений в законодательстве решением Собрания депутатов Спировского района от 23.06.2011 № 327 предложено передать из муниципальной собственности Спировского района в государственную собственность Тверской области Муниципальное учреждение здравоохранения «Спировская центральная районная больница» с соответствующим недвижимым и движимым имуществом. Муниципальное унитарное предприятие «Спировская центральная районная аптека № 125» осталось на муниципальном уровне.

Таким образом, с 01.01.2012 года система здравоохранения Спировского района представлена следующими учреждениями:

- Государственное бюджетное учреждение здравоохранения "Спировская центральная районная больница" (далее - ГБУЗ "Спировская ЦРБ");

- Филиал ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тверской области» в городе Вышнем Волочке (обслуживает территории В.Волоцкого, Фировского, Спировского, Удомельского, Бологовского районов);

- Муниципальное унитарное предприятие "Спировская центральная районная аптека № 125";

Министерство здравоохранения Тверской области является уполномоченным областным исполнительным органом государственной власти Тверской области, обеспечивающим разработку и реализацию единой государственной политики в сфере

здравоохранения на территории Тверской области. ГБУЗ "Спировская ЦРБ" подконтрольно и подотчетно Министерству здравоохранения Тверской области.

В связи с тем, что одним из основных условий для оказания медицинской помощи населению является обеспеченность медицинским персоналом необходимо проанализировать динамику данного показателя в Спировском районе за 2007 – 2012 годы.

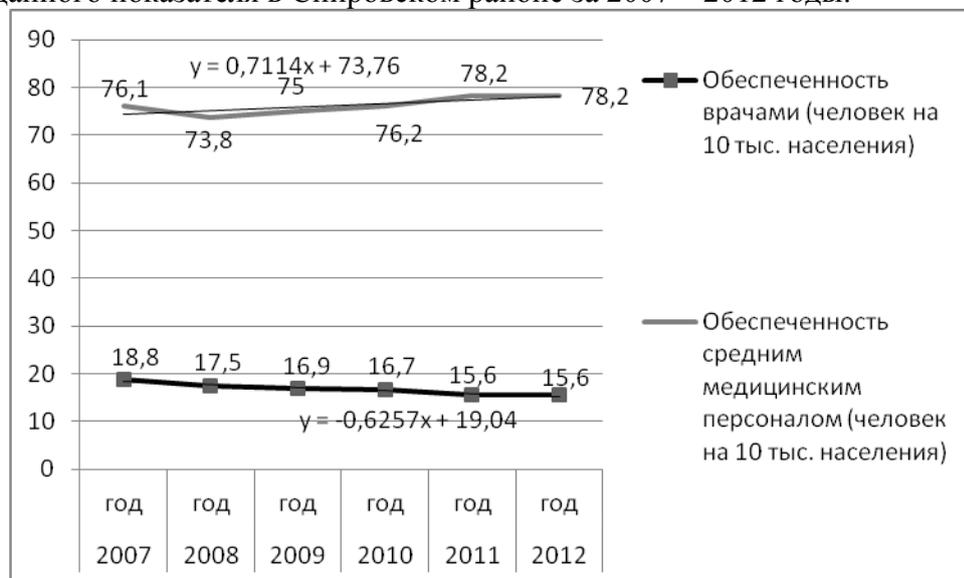


Рисунок 1. Анализ динамики обеспеченности медицинским персоналом системы здравоохранения Спировского района [6].

На рисунке 1 представлена динамика двух показателей, характеризующих эффективность деятельности органов местного самоуправления в сфере здравоохранения. Показатель обеспеченности системы здравоохранения Спировского района врачами имеет положительную динамику с 2009 года. На сегодняшний день число врачей на 10 тыс. населения составляет 15,6 человек.

Обеспеченность средними медицинскими работниками имеет отрицательную динамику. Данный показатель в 2012 году составил 78,2 человека на 10 тысяч населения. При этом темпы положительной динамики обеспеченности врачами превышают темпы отрицательной динамики обеспеченности средним медицинским персоналом. В сфере здравоохранения Спировского района работают 95 средних медицинских работников из них 94 имеют сертификат специалиста, 45 средних медицинских работников имеют категории, из них 36 – высшую, 9 – первую. Исходя из выше изложенного можно сделать вывод о том, что приоритетным направлением должно стать преодоление снижения численности среднего медицинского персонала, который необходим для оказания медицинской помощи населению.



Рисунок 2. Анализ динамики расходов бюджета Спировского района на здравоохранение [6].

В связи с тем, что полномочия по оказанию медицинского обслуживания в 2012 году были переданы на региональный уровень, расходы местного бюджета были резко снижены. Динамика данного показателя приведена на рисунке 2. Учитывая то, что в период с 2010 по 2011 год расходы местного бюджета на здравоохранение резко возросли и стали обременительными для бюджета и недостаточными для качественного оказания медицинской помощи населению. По этой причине полномочия и были переданы на региональный уровень. Финансирование из местного бюджета в 2012 году осуществлялось только в рамках оказания содействия по созданию условий для оказания медицинской помощи.

В связи с тем, что материальная база отрасли здравоохранения финансируется из регионального и федерального бюджетов в 2011 году в рамках мероприятий целевой программы Тверской области «Модернизация здравоохранения Тверской области на 2011-2012 годы» произведен ремонт зданий родильного, детского отделений, начат ремонт взрослой поликлиники на общую сумму более 3 млн. руб. В 2011 году муниципальный бюджет участвовал в софинансировании работ в размере 7 %. Выполнены работы по реконструкции нежилого здания под офис врача общей практики в поселке Новое Ободово Пеньковского сельского поселения.

В 2012 году ремонтные работы в рамках программы модернизации продолжены: произведен ремонт в женской и детской консультациях, взрослой поликлинике, пищеблоке, установлена

пожарная сигнализация. Общая сумма средств на ремонт в 2012 году по программе составила более 3,5 млн. руб.

В рамках целевой программы Тверской области «Модернизация здравоохранения Тверской области на 2011-2012 годы» в ГБУЗ "Спировская ЦРБ" поступило необходимое для работы медицинское оборудование и техника.

Таким образом, несмотря на изменения в действующем законодательстве, роль муниципального управления в сфере здравоохранения частично сохраняется и приобретает иные формы в виде создания условий для оказания медицинской помощи и оказания содействия [3, с. 5].

Проблему нехватки медицинских кадров необходимо решать различными способами, в том числе посредством профессионального ориентирования школьников, контрактного обучения выпускников образовательных учреждений района.

В структуре управления Спировского района действует Комиссия по отбору кандидатов на контрактное обучение в высшие и средние специальные учебные заведения Тверской области. В данную комиссию подают заявления будущие выпускники школ с целью получения направления на обучение в ГБОУ ВПО Тверская государственная медицинская академия Минздрава России (далее - Тверская медицинская академия). В соответствии с порядками, утвержденными нормативно-правовыми актами Правительства Тверской области, администрация Спировского района заключает договор с Тверской медицинской академией, законными представителями абитуриента о направлении на обучение по врачебным и иным специальностям. В случае прохождения абитуриентом вступительных испытаний и зачисления его на обучение, студенту запланирована выплата стипендии в размере 1000 рублей за счет средств муниципалитета. А также заключается договор с ГБУЗ "Спировская ЦРБ" на трудоустройство в качестве молодого специалиста после окончания учебного заведения. За последние 3 года были направлены на обучение выпускники школ (4 человека) по специальностям: фармация, лечебное дело, стоматология.

В настоящее время органами местного самоуправления оказывается содействие ГБУЗ "Спировская ЦРБ" в части имущественных отношений. Здания, находящиеся в муниципальной собственности, занимаемые фельшерско-акушерскими пунктами и офисами врачей общей практики в сельских населенных пунктах, предоставляются ГБУЗ «Спировская ЦРБ» в безвозмездное пользование. Одновременно с этим наблюдается проблема недостаточной укомплектованности врачебными кадрами, которая составляет 70% от потребности муниципалитета, в то же время

прослеживается тенденция увеличения количества врачей пенсионного возраста. При этом в сентябре 2011 года были трудоустроены молодые специалисты в области здравоохранения: врач-хирург, врач-гинеколог, врач-стоматолог. Однако, несмотря на это, в Спиrowsком районе сохраняется потребность в таких специалистах как отоларинголог, офтальмолог, анестезиолог, терапевт, врач общей практики.

Как показал опыт функционирования системы здравоохранения Спиrowsкого района, полномочия по оказанию содействия могут быть осуществлены на основании реализации районных целевых программ, а также при взаимодействии с населением, администрацией государственного учреждения здравоохранения, исполнительными органами власти Тверской области в сфере здравоохранения. Кроме того, аптечная организация, осуществляющая дополнительное лекарственное обслуживание населения, остается на муниципальном уровне. Здравоохранение – социальная отрасль, которая находится в постоянном взаимодействии с отраслью образование, социальной защиты, физкультурно-спортивного направления. Таким образом, несмотря на то, что полномочия по организации медицинского обслуживания с 01.01.2012 года осуществляются на областном уровне, оказание содействия, создание условий для данного медицинского обслуживания остается на муниципальном уровне.

Учитывая, что рынок благоустроенного частного жилья на территории поселка Спиrowo, предоставляемого по договорам найма, невелик, существует реальная возможность остаться врачам без нормальных условий проживания. Поэтому необходимо решать существующую проблему в кратчайшие сроки.

Примером районного программирования на территории Спиrowsкого района является муниципальная программа «Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории Спиrowsкого района в части социально-экономической поддержки специалистов здравоохранения» на 2013-2015 годы.

Программа включает в себя меры, направленные на социальную поддержку отдельных категорий врачей-специалистов ГБУЗ "Спиrowsкая ЦРБ". В рамках реализации данных мер решается задача по материальной поддержке определенных категорий специалистов отрасли здравоохранения имеющих врачебные специальности, которые работают в лечебных учреждениях по оказанию медицинской помощи гражданам, проживающим на территории Спиrowsкого района. Согласно территориальной программе предоставления государственных гарантий в части оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи предусмотрено два мероприятия, которые реализуются посредством предоставления социальной поддержки в виде единовременного субсидирования процесса приобретения жилища для

врачей. Динамика финансирования данных мероприятий планируется на одном уровне. Количество врачей, пользующихся единовременной выплатой планируется сохранять на уровне 1 человека в год, а ежегодное финансирование планируется оставить на уровне 100 тыс. рублей в год. Всего по программе до 2015 года запланировано финансирование в размере 300 тыс. рублей. Показатели по предоставлению единовременной субсидии на приобретение жилого помещения представлены в таблице 1. При анализе этих данных можно сделать вывод о том, что данное мероприятие является наиболее приоритетным для Спировского района. Это подтверждается объемами финансирования и количеством участников.

Таблица 1.

Объем единовременного субсидирования покупки жилых помещений для врачей-специалистов [6].

№ п/п	Наименование показателей	2013 год	2014 год	2015 год	ВСЕГО по Программе
	количество участников программы субсидирования (их семей), пользующихся субсидией	-	1	2	6
	Объем финансовых средств, тыс. руб.	-	362,5	725	1087,5

В соответствии с программой, необходимо решить и вторую, не менее важную задачу, а именно: создать жилищный фонд для обеспечения им специалистов системы здравоохранения Спировского района, работающих в учреждениях, которые оказывают медицинскую помощь гражданам на территории Спировского района. На ее решение направлены мероприятия, которые предусматривают реконструкцию нежилых помещений в жилые квартиры для дальнейшего предоставления специалистам здравоохранения. Финансовое обеспечение данного направления приведено в таблице 2.

Таблица 2.

Финансовые показатели реконструкции нежилых помещений [6].

№ п/п	Наименование мероприятий	2013 год	2014 год	2015 год	ВСЕГО по Программе
4	Реконструкция нежилого помещения под жилые квартиры, тыс. руб.	1200	-	-	1200

Вторым важным мероприятием является предоставление жилых помещений нуждающимся специалистам здравоохранения, работающим в учреждениях по оказанию медицинской помощи населению на территории Спировского района.

Третьим направлением деятельности муниципалитета, в соответствии с программой, является возмещение платы за наем жилья.

Распределение финансирования данного мероприятия по категориям врачей-специалистов в рамках возможностей местного бюджета приведено в таблице 3.

Таблица 3.

Распределение возмещения платы за наем жилья по категориям врачей специалистов [6].

№ п/п	Категории	2013 год	2014 год	2015 год	ВСЕГО по Программе
3	ВСЕГО:	252	144	72	468
	в том числе:				
	хирург	36	-	-	36
	акушер-гинеколог	36	36	36	108
	стоматолог	36	-	-	36
	педиатр	36	36	36	108
	участковый терапевт	36	-	-	36
	хирург	36	36	-	72
анестезиолог	36	36	-	72	

На основе данных таблицы 3 можно сделать вывод о том, что для Спировского района наиболее важна поддержка и привлечение таких врачей-специалистов как акушер-гинеколог, педиатр, хирург и анестезиолог.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации 1993г.//Российская газета, 25 декабря 1993г.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 29 ноября 2010г. №313-ФЗ//Российская газета от 03.12.2010. - №5353. – с.2
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 г. N 361-ФЗ [Электронный ресурс]. – Правовая система Консультант-Плюс: Версия Проф.
4. О регулировании отдельных вопросов охраны здоровья граждан в Тверской области: Закон Тверской области от 5 июля 2012 г. N 54-30: [Электронный документ]. – режим доступа http://www.consultant.ru/law/review/reg/rlaw/rlaw4362012-07-13.html#rlaw_9

5. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ [Электронный ресурс]. – Правовая система Консультант-Плюс: Версия Проф.
6. О ходе выполнения программы развития системы здравоохранения Спировского района Тверской области на 2011-2013 годы в 2011 году: Решение Собрания депутатов Спировского района от 22.11.2011 //Спировские известия. - 2012. - № 7. - С. 4-6.
7. Жигалов Д.В. Механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) заданий // Руководитель бюджетной организации. - 2010. - № 4. - С. 21.
8. Завьялов Д.Ю. Совершенствование бюджетного планирования на основе социологических исследований // Финансы. - 2010. - № 6. - С. 15.
9. Семенихин В.В. Оценка государственной услуги // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. - 2010. - № 13. - С. 4.
10. Скляр Т.М. Экономика и управление здравоохранением: Учебное пособие, Факультет менеджмента СПбГУ, 2010. - 201 с.
11. Шаракаева С.Р. Проблема эффективного использования ресурсов федеральной целевой программы развития субъекта Федерации // Экономическая наука современной России. - 2008. - № 1. - С. 85-90..

THE MECHANISM FUNCTIONING OF THE LOCAL HEALTH SYSTEM IN NEW CONDITIONS DELINEATION OF MANAGEMENT POWERS

T.G. Pletnyova

Tver state university, Tver

The paper is devoted to problems of public health services management at the municipal area level and to problems of differentiation of management powers in sphere of local health services between municipalities and state government. As an example for the analysis the system of public health services of Spirovo area is chosen.

Keywords: *local health services, local government*

Об авторах:

ПЛЕТНЕВА Татьяна Георгиевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления Тверского государственного университета, e-mail: fppuk-tvgu@yandex.ru