

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

на дисертацію Полковникової Наталії Олександрівни,
на тему: «Роль органів місцевого самоврядування
в реалізації політики у сфері охорони здоров'я населення»,
подану на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування

Актуальність теми дослідження

Зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні цілком залежить від створення належних умов фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої становлять місцеві бюджети.

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження. Незначними залишаються власні надходження, зокрема, місцеві податки та збори, а також надходження від підприємств і організацій, що належать до місцевого господарства. Постійно зростає дотаційна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, подальшого вдосконалення потребує порядок розрахунку бюджетних трансфертів. Всі ці фактори заважають органам місцевого самоврядування повноцінно здійснювати свої функції з фінансування соціальної сфери, – зокрема сфери охорони здоров'я, що перш за все негативно впливає на якість та безпечність життя мешканців територіальної громади.

Проте, значущість охорони здоров'я важко перебільшити, адже, здоров'я та охорона здоров'я стосуються усіх і кожного. Попит на послуги з охорони здоров'я є високим і постійним протягом усього життя. Немає жодної сфери, від якої людина була б так залежна, як від сфери охорони здоров'я. Провідна роль охорони здоров'я – це забезпечення потреб у медичних послугах, зниження впливу на нього ризиків і зменшення фінансових витрат.

Висока вартість послуг охорони здоров'я, неможливість прогнозування часу виникнення потреби в них та їх відстрочки, необхідність оплати

в момент отримання послуги, що може призвести до відмови від послуги, становить загрозу зубожіння населення, зумовлює необхідність фінансового захисту та розподілу ризиків. Суттєвою перешкодою на шляху поліпшення здоров'я і благополуччя є також екологічні проблеми, кліматичні зміни, соціально-політичні конфлікти, урбанізаційні, міграційні процеси, економічна криза та ін. Одночасно зі зростанням запитів населення щодо обсягів медичного обслуговування зростають вимоги до його якості та безпеки. Системи охорони здоров'я стикаються з дефіцитом фінансових ресурсів, кадровими та іншими проблемами, що вимагає перегляду державної політики та пошуку нових стратегій розвитку, вдосконалення її структури і функціонування, зокрема на місцевому рівні.

Все вищевикладене доводить актуальність обраної теми дослідження.

**Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень,
висновків і рекомендацій, що наведено в дисертації.**

Висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційній роботі Полковнікової Н.О. – є достатньо обґрунтованими, що досягається вдало обраними метою та завданнями дослідження.

Використання Полковнікової Н. О. у своїй роботі різних наукових методів дослідження дозволило їй досягти повноти та всебічності аналізу поставлених проблем. Рекомендації, висновки автора ґрунтуються, також, на критичному осмисленні найсучасніших здобутків вітчизняної та зарубіжної юридичної науки.

Інформаційною базою дослідження слугували законодавчі та нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування; Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, матеріали Державної служби статистики України; наукові публікації українських і зарубіжних учених щодо формування та реалізації політики у сфері охорони здоров'я населення, як на державному, так і регіональному рівнях.

Вірогідність результатів дослідження підтверджено відповідною

апробацією на науково-практичних конференціях.

Тому ознайомлення з дисертаційною роботою Полковникової Н. О. дає підставу стверджувати про достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, що в ній містяться.

Практичне значення роботи і використання результатів дослідження.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційної роботи полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і були використані у діяльності Запорізької обласної ради під час надання рекомендацій із розробки концептуальних підходів до визначення механізму співробітництва територіальних громад у сфері охорони здоров'я (довідка про впровадження від 23.12.2019 № 12-23/2019) та Запорізької міської ради щодо надання рекомендацій із посилення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок збільшення надходжень від місцевих податків та зборів із подальшим розподіленням коштів на сферу охорони здоров'я (довідка про впровадження від 08.01.2020 № 01-0035).

Теоретичні положення дисертації використано в навчальному процесі Класичного приватного університету при розробці та викладанні навчальних дисциплін: «Державне управління», «Публічна політика та управління» (довідка про впровадження від 15.01.2020 № 16/20).

Наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна полягає в дослідженні теоретичних аспектів та наданні практичних рекомендацій з удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я населення на регіональному рівні. Наукові положення, розроблені в процесі дослідження обраної теми заслуговують на увагу.

Так, має не тільки наукову цінність, а й практичне значення розроблений дисертантом механізм реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я шляхом підвищення мотивації приватних партнерів (інвесторів) у спільній діяльності у вигляді надання податкових стимулів з

податку на додану вартість та податку на прибуток підприємств. Запропоновано внести зміни до пп. 196.1.7 п. 196.1 ст. 196, ст. 141 Податкового кодексу України та Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 16 «Витрати» й дозволити приватному партнеру зменшувати власний прибуток до оподаткування на суму витрат, понесених ним на здійснення інвестицій протягом строку дії договору про державно-приватне партнерство, а також звільнити від оподаткування податком на додану вартість операції з передачі товарів (робіт, послуг) на окремий баланс платника податку (стор. 127–129).

Для покращення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади та іншими суб'єктами щодо реалізації власних повноважень у сфері охорони здоров'я може бути застосований розроблений автором дисертації механізм, який являє собою взаємозв'язок між суб'єктами відносин у вигляді координації діяльності органів місцевого самоврядування Кабінетом Міністрів України та Міністерством охорони здоров'я України й взаємодії з Національною службою здоров'я України, місцевими державними адміністраціями, підприємствами, установами та організаціями (стор. 50–55).

Концептуальні підходи до визначення механізму співробітництва територіальних громад у сфері охорони здоров'я в межах якого виокремлено наслідки співробітництва, як то: вирішення проблеми матеріального забезпечення закладів охорони здоров'я в сільській місцевості; розвиток транспортної інфраструктури; можливість залучення фахівців високого профілю, здатних працювати на сучасному обладнанні; покращення стану здоров'я жителів сільської місцевості; покращення демографічної ситуації (стор. 155–156), - можуть бути застосовані у практичній діяльності територіальних громад для оновлення інфраструктури закладів охорони здоров'я та покращення обслуговування населення.

Заслуговує на увагу запропонований дисертантом Порядок здійснення соціально-гігієнічного моніторингу здоров'я населення, де наведено компетенцію кожного з учасників відносин у сфері охорони здоров'я та виокремлено роль і компетенцію органів місцевого самоврядування щодо

системи моніторингу здоров'я населення на регіональному рівні й наведено результати, які мають бути досягнуті (стор. 161–163).

Безперечно для вдосконалення системи обслуговування населення та розвитку е-медицини корисним є запропонований Полковніковою Н.О. порядок взаємодії суб'єктів надання медичних послуг та пацієнтів з використанням електронної системи охорони здоров'я, в якому відображено роль кожного із суб'єктів. Цей Порядок дасть уявлення з приводу ролі кожного із суб'єктів, що вступають у відносини в процесі надання послуг у сфері охорони здоров'я та визначить місце пацієнта серед інших учасників відносин, його права на отримання якісних медичних послуг з використанням електронної системи охорони здоров'я (стор. 187–189).

Для покращення фінансування закладів охорони здоров'я корисними є пропозиції автора дисертації щодо виокремлення перспектив збільшення надходжень до місцевих бюджетів завдяки зростанню надходжень від місцевих податків та зборів, зокрема шляхом зміни підходу до розподілу між державним та місцевими бюджетами надходжень від екологічного податку шляхом вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема внесенням змін до п. 16.1 ч. 2 ст. 29 та п. 4.1 ч. 1 ст. 69.1 Бюджетного кодексу України (стор. 113–115). Крім того, Полковніковою Н.О. розроблено перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління, що дасть змогу оцінити ефективність політики в досліджуваній сфері й сформулювати уявлення стосовно подальших напрямів бюджетної децентралізації (стор. 93–94).

Заслуговує схвальної оцінки розроблений дисертантом механізм удосконалення санітарно-гігієнічного виховання населення шляхом покладання обов'язку на власників підприємств або уповноважених ними органів проводити на підприємствах просвітницьку роботу з питань санітарно-гігієнічного виховання у формі лекцій, бесід з трудовим колективом не менше ніж один раз у квартал, а за умов перевищення

епідеміологічного порогу на території громади – щотижня; зокрема закріпити цей механізм у ст. 153 Кодексу законів про працю України (стор. 173–175).

Стиль та мова викладення результатів дисертаційної роботи.

Подана до захисту дисертаційна робота написана науковою мовою, матеріал викладено у логічній послідовності. Розділи дисертації є логічно пов'язаними між собою. У цілому, слід зазначити, що стиль написання дисертаційної роботи характеризується науковою обґрунтованістю та послідовністю, аргументованістю висновків. Проведене дослідження має теоретичний, методичний та прикладний аспекти, що є характерним для наукової роботи.

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях.

Основні положення дисертації опубліковано у 6 наукових статтях, що визнані як фахові з державного управління та включенні до міжнародних наукометричних баз даних, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій викладено авторський підхід щодо розробки практичних рекомендацій із вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я населення на регіональному рівні.

Автореферат дисертації достатньо повно розкриває основні її положення і є ідентичним за структурою та змістом роботи. Всі наукові положення, висновки і рекомендації, представлені в авторефераті, детально розкриті в дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертаційної роботи та автореферату

1. На стор. 25 дисертації автор вказує, що стан громадського здоров'я є важливим фактором соціально-економічного розвитку держави, що оцінюється за демографічними показниками (народжуваність, смертність,

природний приріст тощо) та показниками медичної статистики (захворюваність, хворобливість, тимчасова та тривала втрата працездатності, інвалідність тощо), проте, надалі, він не наводить статистичні дані цих показників. Тоді не зрозуміло, за якими критеріями автор здійснює дослідження стану громадського здоров'я в Україні та регіонах.

2. На стор. 29 дисертації автор вказує, що у Постанові ВРУ «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» якою передбачена реформа системи охорони здоров'я шляхом: забезпечення доступності та високої якості первинної медико-санітарної допомоги за рахунок створення ефективної мережі відповідних закладів, механізмів фінансової мотивації лікаря; створення єдиного простору медичних закладів усіх форм власності та підпорядкування, тощо. Проте, хотілося б побачити моніторинг заходів в межах цієї реформи з наведенням статистичних даних: щодо створення мережі лікувальних закладів в межах єдиного простору; стосовно видів та розміру фінансової мотивації лікаря та ін.

3. На стор. 38-39 дисертації автор констатує, що стан здоров'я населення є інтегральним індикатором ступеня благополуччя суспільства, а рівень здоров'я нації визначає структуру та обсяги медичної та медико-соціальної допомоги – є кінцевим результатом діяльності щодо збереження та зміцнення здоров'я, яке здійснюється державою в цілому та галуззю охорони здоров'я. Проте, у роботі не приділено уваги дослідженню структури медичної та медико-соціальної допомоги.

4. На стор. 59 дисертації автор вказує, що з метою забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національної служби здоров'я України при цьому органі створена Рада громадського контролю, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Але, враховуючи те, що останнім часом актуальною формою контролю у всіх сферах суспільного життя є, саме, громадський контроль, який дає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі; створює платформу, за допомогою якої громадяни захищають свої

законні інтереси; робить діяльність органів державної влади більш прозорою і близькою до людей; сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики та її безупинній, безперешкодній реалізації, – вважаємо, що дисертантові, доцільно було б більше розвинути думку з приводу здійснення громадського контролю у сфері охорони здоров'я, зокрема дослідити порядок здійснення контролю Радою громадського контролю.

5. На стор. 93-94 (рис. 2.2) дисертації Полковнікова Н.О. наводить «Перспективи бюджетної децентралізації у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні в контексті державної політики децентралізації управління», вважаємо було б доцільно більш детально дослідити зміст поняття «бюджетна децентралізація», зокрема її особливості у сфері охорони здоров'я.

6. На стор. 101–104 автор дисертації приділяє багато уваги фінансуванню сфери охорони здоров'я за рахунок запровадження «Медичної субвенції», яка спрямовується на видатки місцевих бюджетів для оплати поточних видатків, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв медичних закладів. Надалі дисертант акцентує увагу на внесенні ряду змін до формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, зокрема на підтримку хворих на цукровий діабет та хронічну ниркову недостатність (стор. 106). Вважаємо, для більш чіткого уявлення щодо достатності коштів, отриманих у вигляді такої субвенції та ефективності її використання було б доцільно навести статистичні данні щодо обсягу наданих субвенцій з Державного бюджету.

Загальний висновок

Вказані вище дискусійні положення і зауваження не зменшують вагомості результатів дослідження та загальну теоретичну і прикладну значущість дисертаційної роботи.

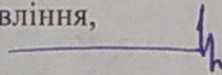
Дисертаційна робота Полковнікової Наталії Олександрівни є самостійним, завершеним науковим дослідженням, результати якого мають

наукову новизну, теоретичну та практичну цінність. Одержані результати є достатньо обґрунтованими та достовірними. Опубліковані за темою дисертації наукові праці достатньо повно відображують основні положення, висновки та рекомендації, які стали результатом авторського дослідження. Автореферат повністю відповідає змісту роботи.

За актуальністю теми дослідження, змістом його матеріалу, науковою новизною, рівнем обґрунтованості та достовірності отриманих результатів, їх цінністю дисертаційна робота відповідає вимогам МОН України та пп. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою КМУ від 24 липня 2013 р., № 567, а її автор – Полковнікова Наталія Олександрівна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування

Офіційний опонент:

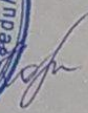
Перший заступник директора
Харківського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
доктор наук з державного управління,
професор



Д.В. КАРАМИШЕВ

Підпис проф. Д.В. Карамішева засвідчую

Вчений секретар
Харківського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
кандидат наук з державного управління



Н.В. КАЛІНКІНА