

УДК 338.2:351.863

Н. М. Ткачова,
 д. держ. упр., професор, професор кафедри правознавства,
 Київський національний університет культури і мистецтв, м. Київ

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

N. Tkachova,
 Doktor of public administration, Professor of department of of jurisprudence,
 Kyiv National University of Culture and Arts

DIRECTIONS OF REFORMATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF HEALTH CARE

Процес формування і реалізація державної політики в сфері охорони здоров'я сьогодні є чи не найголовнішою проблемою в Україні. Сучасні реалії існування України як незалежної держави потребують урахування прагнення країни реалізовувати національні інтереси во всіх сферах життєдіяльності суспільства. Державне управління діяльності у сфері охорони здоров'я має свої особливості. Відповідно до законодавства України, охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Тому теорія і практика державного управління потребує негайної розробки організаційних, управлінських, політико-правових засад реформування сучасної системи охорони здоров'я.

У статті розглянуто сучасний стан та визначено існуючі методичні положення, які розвивають підходи до визначення особливостей державної політики в сфері охорони здоров'я. Запропоновано напрями розробки стратегій, організаційних структур, процесів ціноутворення та методи оцінки діяльності учасників процесу надання медичної допомоги та визначено практичні заходи з об'єднання всіх учасників процесу надання медичної допомоги. Запропоновано впровадження механізму державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я для забезпечення інноваційного розвитку цієї сфери, який можливий на засадах добровільного та взаємодоповнюючого партнерства між суб'єктами господарювання.

The process of reformation and implementation of the state policy in the sphere of health protection today is almost the most important problem in Ukraine. Modern realities of the existence of Ukraine as an independent state require to take into account the country's desire to realize national interests in all spheres of society's life.

The state administration of health care activities has its own peculiarities. According to the legislation of Ukraine, health protection is one of the priority directions of state activity. The state forms the health care policy in Ukraine and ensures its implementation. Therefore, the theory and practice of public administration requires the immediate development of organizational, managerial, political and legal principles for reforming the modern health system.

The article considers the current state and defines the existing methodological provisions which develop approaches to the definition of the features of the state policy in the field of health care. The directions of development of strategies, organizational structures, pricing processes and methods of evaluation of the participants in the process of medical care provision are proposed, and practical measures are taken to unite all participants in the process of medical care provision.

Offers the mechanism of public-private partnership in the health sector to ensure the innovative development of the sector, which is possible on the basis of voluntary and complementary partnership between the entities.

Ключові слова: реформування, стратегія розвитку, системи охорони здоров'я, державна політика, механізм державно-приватного партнерства.

Key words: reformation, strategy of development, health care system, state policy, mechanism of public-private partnership.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Головною метою реформ в Україні проголошено розбудову демократичної правової держави, забезпечення її сталого і безпечного розвитку. Сучасні реалії існування

України як незалежної держави потребують реалізовувати національні інтереси во всіх сферах життєдіяльності суспільства. Стан сфери охорони здоров'я протягом останніх років вважати стабільним неможливо. Це є наслідком неправильного розуміння, наявності стереотипів щодо впровадження ринкових відносин та відсутності дієвих форм державного управління у цій сфері.

Очевидно, що система охорони здоров'я негайно потребує трансформації, але ні для кого не є секретом, що потреба нагальних реформ у галузі охорони здоров'я ускладнюється не лише небажанням деяких чиновників знищувати корупцію в медицині, а також і тим, що фінансові можливості держави обмежені і більшість перетворень гальмуються через економічну кризу. Українська система охорони здоров'я має низький рівень фінансового і матеріального забезпечення, технічно відстала інфраструктуру, недосконалий менеджмент, потребує значних фінансових вкладень і застосування інноваційних управлінських і медичних технологій, які держава через кризу та обмежений бюджет не здатна забезпечити. Тож впровадження механізму державно-приватного партнерства, який розглядається як один з альтернативних способів реформування вітчизняної системи охорони здоров'я, має можливість стати потужним інструментом оновлення медицини об'єднавши можливості держави з інвестиційними ресурсами приватного сектору.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ ОПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ.

Проблеми державного управління, зокрема, в сфері охорони здоров'я досліджують вчені В.Б. Дейч, Г.В. Атаманчук, А.Ф. Мельник, Н.Н. Нижник, М.М. Білінська. Але аналіз науково-теоретичних праць згаданих вище вчених дав змогу дійти висновку, що існують проблемні питання, які потребують уточнення.

Зазначені аспекти державного управління зумовлюють наукові пошуки визначення пріоритетних напрямів державної політики саме у цій надзвичайно важливій для суспільства сфері.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Дослідити існуючі методичні підходи до реформування державної політики в сфері охорони здоров'я, розробити пропозиції щодо впровадження механізму державно-приватного партнерства, який може стати потужним інструментом оновлення медицини об'єднавши можливості держави з інвестиційними ресурсами приватного сектору.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Державне управління діяльності у сфері охорони здоров'я має свої особливості. Відповідно до законодавства України, охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України та визнає належність права людини на охорону здоров'я до основних, загальноновизнаних, природних, невідчужуваних і непорушних прав. Наголошується, що це право виникає з моменту народження людини, а не встановлюється імперативно. Держава повинна визначати та гарантувати право на охорону здоров'я. Відповідно до статті 3 Конституції України прямо передбачено, що найвищою соціальною цінністю в Україні визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Статтею 49 Конституції України закріплено низку важливих положень, а саме: кожному гарантовано право на охорону здоров'я, медичну допомогу та

медичне страхування; охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм; умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування створює держава; медична допомога у державних і комунальних закладах охорони здоров'я надається безоплатно; існуюча мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена; держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [1].

Із конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов щодо забезпечення гідного рівня життя людини, і положень ст. 49 Конституції України, згідно з якими обов'язком держави є забезпечення права громадян на охорону здоров'я, а також державних програм соціального розвитку випливає, що на державу покладаються зобов'язання перед суспільством щодо використання всіх засобів державного управління сферою. Здоров'я є первинною передумовою нормальної життєдіяльності людини, інтегральним показником успішності розвитку суспільства. Відповідно до статті 3 Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" категорію "здоров'я" визначено як "стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб і фізичних вад", а охорона здоров'я розглядається як система заходів, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя.

Зараз більшість країн світу почали переосмислення здоров'я населення як економічної категорії, а не тільки як медичної та соціальної. До цього призвели оцінки експертів, за даними яких витрати на медичну допомогу в зв'язку з захворюваністю становлять 47,9 %, немедичні витрати (втрати доходів у зв'язку із захворюваністю та передчасною смертністю населення) становлять 52,1 % [2, с. 53; 21].

Згідно з визначенням ВООЗ, система охорони здоров'я — це сукупність усіх організацій, інститутів і ресурсів, головною метою яких є поліпшення здоров'я. Для функціонування системи охорони здоров'я необхідні кадрові ресурси, фінансові кошти, інформація, устаткування й матеріали, транспорт, комунікації, а також загальне керування й керівництво. У рамках системи охорони здоров'я повинні надаватися послуги, чуйно реагують на потреби і справедливі з фінансової точки зору, при поважному відношенні до людей [3].

Концепція ВООЗ "Здоров'я-2020: основи європейської політики і стратегії для XXI сторіччя" визначає основні цілі функціонування системи охорони здоров'я, до них відносять: поліпшення здоров'я всього населення, відповідність запитам і потребам людей, забезпечення справедливості в розподілі фінансових ресурсів, доступності всіх до наявних ресурсів [9; 23]. Умовою для цього є створення та успішна діяльність нормативно-правової бази, що включає комплекс всіх ресурсів (фінансові, кадрові, матеріально-технічні), управління та керівництво, інноваційні технології, а основними цінностями — справедливість, солідарність, участь населення, етичний підхід до розвитку систем [3].

Ряд дослідників розглядають державне управління охороною здоров'я як сукупність цілеспрямованих впливів органів державної влади, які діють у рамках відповідної

Таблиця 1. Особливості державного управління сферою охорони здоров'я як суспільним явищем та системою

Критерій	Державне управління сферою охорони здоров'я як суспільне явище	Державне управління сферою охорони здоров'я як система
Визначення	Комплексна політична, економічна, соціальна і медична категорія, що є формою та основним різновидом соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами забезпечення цілісності суспільства, його функціонування й поступального розвитку	Визначає демографічний, соціальний, економічний потенціал суспільства, є фактором національної безпеки та об'єктом соціальної політики держави
Об'єкт управління	Суспільні стосунки у сфері охорони здоров'я, що пов'язані з людьми, територіями, організаційно-структурними утвореннями, матеріально-технічними ресурсами, видами діяльності тощо	Охорона громадського (суспільного) здоров'я. Підвідомчість стосується органів, закладів, посадових осіб та інші, чия діяльність пов'язана з охороною громадського здоров'я
Комплексна сутність	Діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод	Механізм державного управління розвитком системи охорони здоров'я в Україні, який поєднує організаційні, фінансові, регуляторні, контрольні заходи та має на меті забезпечення задоволеності суспільства медичною допомогою, підвищення захищеності громадян від фінансових ризиків на випадок хвороби, покращання загального стану їх здоров'я

компетенції на певних осіб, соціальні системи, а також увесь соціальний організм у цілому з метою їх упорядкування, збереження або перетворення.

Аналізуючи зміст управління сферою охорони здоров'я як різновид соціального управління, зазначені вчені вказують, що воно є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи і супроводжує усю його історію.

Таким чином, можливо визначити існуючі підходи:

- державне управління охороною здоров'я є одночасно механізмом та формою реалізації управління суспільством;
- управлінський вплив обов'язково містить організаційний компонент у медичному закладі, який проявляється в спрямуванні та практичному здійсненні взаємодії людей і має два зрізи: статичний (структурний) та динамічний (функціональний);
- існує поділ медичної сфери як загального інституту управління на певну суб'єктну структуру, що складається з органів державного управління і бізнесу;
- об'єктами державного управління сфери охорони здоров'я виступають певні суспільні відносини, з одного боку, і відносини у самій організаційній системі, тобто відносини між різними органами держави, всередині та між самими лікувальними установами.

М.М. Білинська пропонує загальне визначення державного управління в сфері охорони здоров'я як комплексу прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [4, с. 7].

Проведене дослідження надає можливість визначити відмінності у визначенні державного управління сферою охорони здоров'я як суспільним явищем, так і системою (табл. 1).

Значуща особливість державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я України полягає в розме-

жуванні компетенції органів державної влади, які від імені держави здійснюють таке регулювання, у межах установлених Конституцією України та діючими нормативно-правовими актами. В Україні охорона здоров'я населення забезпечується державною, комунальною та приватною системами охорони здоров'я. Отже, при здійсненні державного управління сферою охорони здоров'я необхідно врахувати наявність недержавних моделей охорони здоров'я та наявність державно-приватних відносин

Досвід окремих країн (Швеції, Великобританії, Німеччини, Австралії) засвідчує, що в умовах дефіциту бюджетних коштів потужним інструментом забезпечення позитивних зрушень у сфері охорони здоров'я потенційно може стати державно-приватне партнерство, засноване на поєднанні можливостей держави з фінансово-інвестиційними ресурсами приватного сектору. Лідером у запровадженні державно-приватного партнерстватакож можна назвати Швецію. Там дозволено брати в оренду лікарні, лабораторії та служби швидкої допомоги. Здача в оренду госпіталю Сент-Грегори в Стокгольмі, наприклад, дозволила скоротити витрати на 30% і обслуговувати додатково 100 тис. пацієнтів на рік, вартість рентгенівських послуг впала на 50%, тривалість очікування діагностики та лікування скоротилася на 30%, вартість послуг швидкої допомоги знизилася на 10%, вартість лабораторних послуг — на 40%. Проекти державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в цих країнах реалізовувалися на довгостроковій основі під зобов'язання приватного інвестора не створювати штучних обмежень доступності медичної допомоги. Вони передбачали проектування, будівництво, реконструкцію, модернізацію та управління об'єктами охорони здоров'я, комплексне забезпечення первинної медичної допомоги, невідкладної та окремих видів спеціалізованої медичної допомоги населенню певного району (регіону), надання клінічних та інфраструктурних послуг тощо. Соціально-економічний ефект від реалізації цих проектів полягав у скороченні бюджетних витрат на утримання об'єктів охорони здоров'я при суттєвому зниженні вартості медичних послуг і скороченні терміну очікування діагностики та лікування.

Упродовж останнього часу в Україні створено відповідну нормативно-правову базу. Згідно зі статтею 1 Закону

України "Про державно-приватне партнерство" державно-приватне партнерство визначено як співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюють на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом. Відповідно до статті 4 цього Закону закріплена можливість застосування державно-приватного партнерства у сферах "охорона здоров'я" і "надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я" [5]. Перспектива залучення приватних інвестицій до фінансування системних заходів у сфері охорони здоров'я також передбачена Концепцією Загальнодержавної програми "Здоров'я — 2020": український вимір, затвердженою розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 31.10.2011 № 1164-р [3]. Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні" від 24 листопада 2015 року було усунуто низку правових колізій, що ускладнювали налагодження державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я (запроваджено механізми державної підтримки територіальних громад у реалізації проектів державно-приватного партнерства, розширено гарантії для приватних партнерів від зміни законодавства та у випадку розірвання договору про державно-приватне партнерство через порушення державним партнером своїх зобов'язань тощо).

Впровадження механізму державно-приватного партнерства торкнеться майже всіх напрямків медицини: надання медичних послуг та досліджень, наприклад УЗД, МРТ, впровадження сучасного медичного обладнання, препаратів. Крім того, це дозволить змінити підхід до надання допоміжних послуг — харчування, транспортування хворих, переглянути менеджмент у медустановах, вдосконалити електронні системи обліку, обслуговування обладнання тощо. Чинне законодавство не наділяє приватного партнера правом репрофільовувати об'єкти охорони здоров'я або здійснювати їх продаж чи приватизацію, тобто, механізм державно-приватного партнерства не передбачає зміни державної або комунальної форми власності і відповідно не дає права приватному партнеру продажу або приватизації закладів охорони здоров'я. І це є запорукою того, що клініка, чи інший медичний заклад не стане чияюсь приватною власністю, що нині, до речі, так лякає багатьох громадян. ДПП дозволить побудувати нову модель фінансування та організації системи охорони здоров'я в країні, дозволить сформувати ефективні структури правової системи та підніме на новий рівень якість надання медичних послуг.

Так, можна сказати, що країна і сфера охорони здоров'я отримала шанс на реальний розвиток і ефективне запровадження реформ.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, реалії сьогодення свідчать про необхідність суттєвого оновлення поглядів стосовно державного регулювання у сфері охорони здоров'я громадян. Впровадження державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я об'єктивно зумовлено поєднати матеріальні і інтелектуальні ресурси державного та приватного секторів, сприятиме розбудові системи охорони здоров'я,

підвищенню якості надання медичних послуг населенню, технологічному переоснащенню медичної галузі, вдосконаленню підготовки медичних кадрів.

Література:

1. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних "Законодавство України" / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>
2. Державне управління охороною здоров'я України: монографія / [Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В., Кутуза А.С., Ціборовський О.М., Істомин С.В., Кондратюк Н.Ю., Кучеренко Н.Т., Тяпкін Г.М.]. — К., 2014. — 312 с. — С. 53.
3. Про схвалення Загальнодержавної програми "Здоров'я — 2020": розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 № 1164-р // База даних "Законодавство України" / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>
4. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша]. — К.: НАДУ, 2013. — Ч. 1. — 396 с.
5. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // База даних "Законодавство України" / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні: закон України від 24.11.2015 № 817-VIII // База даних "Законодавство України" / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/>
5. Степанова О.В. Стратегічні орієнтири розвитку державно-приватного партнерства в системі охорони здоров'я України. Ефективна економіка. 2014. № 6. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2018).
2. Lazoryshynets, V.V. and others (2014), Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy [Public administration of health care of Ukraine], Kyiv, Ukraine.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution "On Approval of the National Program "Health — 2020", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1164-2011-%D1%80> (Accessed 15 March 2018).
4. Bilyns'ka, M.M. and Radysh, Ya.F. (2013), Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia [State policy in the health sector], NADU, Kyiv, Ukraine.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On State-Private Partnership", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/en/2404-17> (Accessed 15 March 2018).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Amendments to Some Laws of Ukraine on Elimination of Regulatory Barriers for the Development of Public-Private Partnerships and Stimulating Investments in Ukraine", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/817-19> (Accessed 15 March 2018).
7. Stepanova, O.V. (2014), "Strategic guidelines for the development of public-private partnership in the health care system of Ukraine", Efektyvna ekonomika, vol. 6, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua> (Accessed 15 March 2018). *Стаття надійшла до редакції 20.03.2018 р.*