

Прасол Владислав Петрович,
директор лабораторії РЦЛД "Сімейна лабораторія ТОВ "ЕКОТЕСТ+",
м. Харків
ORCID 0000-0003-3156-2164

УДК 351.84 : 316.61

doi: 10.34213/tp.20.04.13

УПРОВАДЖЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ НЕДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ОХОРОНИ СУСПІЛЬНОГО ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Проаналізовано механізми публічного управління сферою охорони суспільного здоров'я в Україні в цілому та розвитком її недержавного сектора зокрема; доведено, що використання зазначених механізмів у комплексі приведе до покращання ситуації за рахунок координації й узгодженості дій регуляторних та контрольних органів, консолідації зусиль усіх підпорядкованих суб'єктів.

Ключові слова: механізми публічного управління, охорона суспільного здоров'я, недержавні медичні заклади.

Постановка проблеми. Суттєві правові й інституційні перетворення, що відбуваються у вітчизняній системі охорони суспільного здоров'я останніми роками (медична реформа), спрямовано на підвищення якості медичних послуг, перехід до нової фінансової підтримки надання послуг, упровадження принципів бюджетування, орієнтованого на результат тощо. Практична реалізація перерахованих вище нововведень вимагає перегляду концепції публічного управління у сфері охорони суспільного здоров'я. Комплексний підхід до встановлення тісного взаємозв'язку між усіма механізмами публічного управління розвитком недержавного сектора охорони суспільного здоров'я сприятиме координації й узгодженості дій регуляторних та контрольних органів, консолідації зусиль усіх підпорядкованих суб'єктів. Адже одним зі стратегічних напрямів процесу реформування та оптимізації державної політики України в галузі охорони суспільного здоров'я в глобалізаційному суспільстві, як зазначають М. Білинська та Я. Радиш, є створення ефективних механізмів управління недержавним сектором системи охорони суспільного здоров'я, забезпечення якості та ефективності його діяльності [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні застави механізмів державного управління розробляють такі відомі вчені, як Г. Атаманчук, М. Білинська, І. Бедрик, Д. Карамішев, Д. Норт, Ю. Сурмін та ін. Дослідження сутності державного регулювання сфери охорони здоров'я надано в роботах таких науковців, як Ю. Бережна, І. Бедрик, Л. Буравльов, Ю. Іванов, О. Краснова, Т. Плужнікова, Я. Радиш, В. Рудий та ін.

Незважаючи на певні розробки українських дослідників, слід визнати, що досі залишаються невирішеними чимало питань, пов'язаних з опрацюванням та упровадженням у практичну діяльність ефективних механізмів публічного управління й недержавною медичною діяльністю в Україні. А отже, існує нагальна потреба в розробленні комплексного механізму, що сприятиме координації й узгодженості дій регуляторних та контрольних органів, консолідації зусиль усіх підпорядкованих суб'єктів.

Метою статті є визначення концептуальних засад упровадження комплексного механізму публічного управління розвитком недержавного сектора охорони суспільного здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Найвний на даний момент досвід публічного управління сферою охорони суспільного здоров'я, зокрема й недержавним сектором, складно назвати успішним, орієнтованим на результат. У зв'язку з цим першочерговим є вирішення таких питань, як формування комплексного механізму публічного управління у сфері охорони суспільного здоров'я, встановлення меж державного втручання в діяльність медичних організацій державного і недержавного секторів, пошук оптимального поєднання державного регулювання і ринкового саморегулювання в цій суспільно значущій сфері для формування сприятливого інституційного середовища.

Поняття “механізм” розуміється, по-перше, як технічний термін, пов'язаний з описом внутрішнього устрою машини, агрегату; по-друге, як сукупність станів та процесів, устрій, який визначає порядок певного виду діяльності [8]. Щодо організаційних систем виокремлюють власне механізм управління (сукупність правил та процедур прийняття управлінських рішень) та механізм функціонування (сукупність правил, законів і процедур, які регламентують взаємодію учасників організаційної системи) [9]. Д. Карамішев наголошує на тому, що механізми державного регулювання існують як певні регуляторні засоби державного управління та поділяє їх на дві узагальнювальні категорії – організаційно-правові та фінансово-економічні [4].

Узагальнивши теоретичні та методологічні підходи до публічного управління [5] та розглянувши сутність поняття “механізм”, можна констатувати, що “механізм публічного управління у сфері охорони суспільного здоров'я” являє собою систему стратегічних і тактичних цілей державної соціально-економічної політики, методів, засад, принципів, інструментів, функціональних підсистем (цільової, забезпечувальної, оцінювальної), за допомогою яких здійснюється корегування взаємодії суб'єктів інституційної структури охорони суспільного здоров'я для досягнення соціально значущих результатів діяльності її суб'єктів. Взаємодію елементів механізму публічного управління спрямовано на досягнення збалансованих результатів медичними закладами, за сукупністю яких можна оцінювати рівень управління у сфері охорони суспільного здоров'я.

У цьому дослідженні предметом дослідження виступають механізми публічного управління розвитком *недержавного* сектору охорони суспільного здоров'я в умовах медичної реформи в Україні. А отже, метою публічного управління в цьому контексті є, по-перше, створення умов для забезпечення ефективного функціонування як недержавного сектору, так і системи охорони суспільного здоров'я в цілому (для врахування інтересів у першу чергу пацієнтів, а потім вже державних та недержавних закладів), а по-друге, гарантування дотримання конституційних прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Здійснення означеної мети досягається, на наше переконання, за допомогою низки механізмів, які можна поділити на такі види: правовий, інституційний, організаційний, економічний, адміністративний та політичний.

Слід зазначити, що з огляду на особливості та соціальну значущість сфери управління, яка досліджується, комплексний механізм управління розвитком медичних закладів недержавної форми власності слід розглядати в контексті публічного управління галуззю в цілому. Узагальнюючи сучасні доробки вчених, можна сказати, що в цілому комплексний механізм управління як державним, так і недержавним сектором має однакові складники у вигляді конкретних механізмів впливу з боку публічної влади. Разом із тим суттєва відмінність полягає саме в методах, засобах та інструментах впливу, які застосовуються з боку держави, тобто складників конкретних механізмів.

Автор пропонує модель комплексного механізму реалізації публічного управління розвитком недержавного сектору охорони суспільного здоров'я, який ґрунтується на взаємодії основних механізмів реалізації державної політики у сфері охорони суспільного здоров'я (політичного, правового, економічного, інституційного, організаційного, адміністративного), який наведено на рисунку.

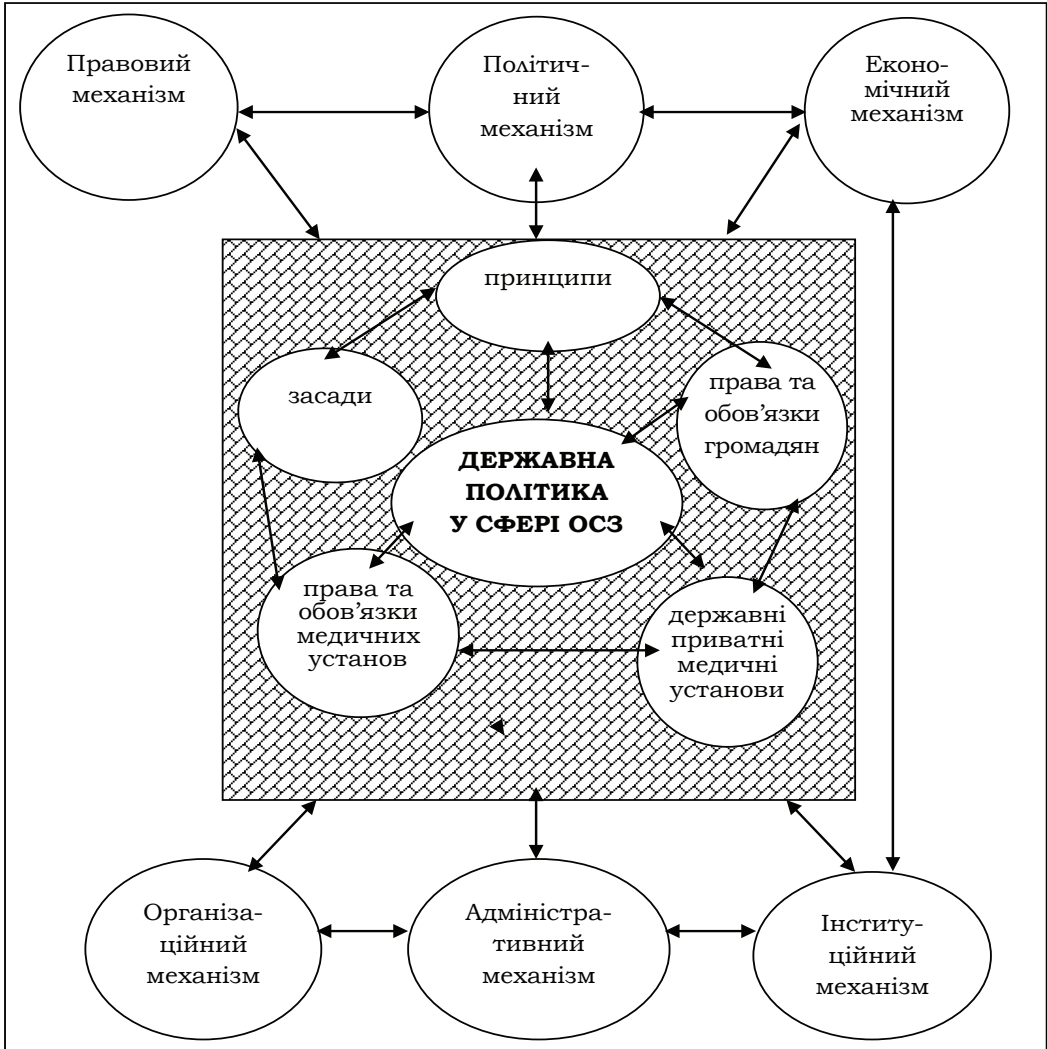


Рисунок. Модель комплексного механізму реалізації публічного управління розвитком недержавного сектору охорони суспільного здоров'я

Комплексний механізм дозволить реалізувати:

- узгодження та взаємозв'язок інтересів громадян, з одного боку, та державних і недержавних медичних закладів – з іншого;
- визначення принципів та ключових завдань функціонування та розвитку недержавного сектору охорони суспільного здоров'я на даному етапі медичної реформи і в майбутньому;
- правове регулювання недержавного сектору охорони суспільного здоров'я;

– здійснення комплексного аналізу передумов щодо необхідності подальшого розвитку окремих сегментів ринку медичних послуг в Україні та їх подальша підтримка на державному рівні;

– своєчасне виявлення негативних тенденцій, які можуть впливати на ступінь реалізації державної політики охорони суспільного здоров'я в цілому.

Зупинімось детальніше на складниках кожного з наведених конкретних механізмів.

Правовий механізм ґрунтується на такому:

1. Нормативно-правовому регулюванню у сфері охорони суспільного здоров'я (розроблення та введення в дію законодавчих та нормативних актів).

2. Правовому регулюванню діяльності медичних закладів державного та недержавного секторів із частковим описом поля їхньої взаємодії.

Економічний механізм включає в себе:

1. Бюджетно-податкову політику.

2. Грошово-кредитну політику.

3. Амортизаційну політику.

4. Національні проекти та цільові програми у сфері охорони суспільного здоров'я.

5. Регулювання фінансово-господарської діяльності медичних закладів державного та недержавного секторів.

6. Державне замовлення та державні інвестиції, які зокрема сприятимуть побудові державно-приватного партнерства у сфері охорони суспільного здоров'я.

7. Кредитні пільги, субсидії, субвенції, дотації.

Вплив *адміністративного механізму* полягає в такому:

1. Прямій забороні певної медичної діяльності.

2. Сертифікації закладів та видів медичних послуг, запровадженні регламентів надання медичних послуг.

3. Ліцензуванні.

4. Квотуванні.

5. Забороні на вільну реалізацію деяких видів лікарських засобів.

6. Контролі дотримання стандартів надання медичної допомоги.

7. Порядку участі в програмах на регіональному та місцевому рівнях.

8. Укладанні угод із керівником/власником комунального/приватного медичного закладу про обсяги гарантованих медичних послуг за певну ціну за рахунок коштів бюджетів всіх рівнів (скажімо, оплата ПЛР-тесту у приватній лабораторії для уразливих верств населення за неможливості звернення до державної лабораторії).

Політичний механізм складається з такого:

1. Підписання міжнародних та міждержавних угод.

2. Приєднання до міжнародних конвенцій та декларацій.

3. Членства та роботи в міжнародних організаціях.

4. Обґрунтування вибору пріоритетних напрямів подальшого розвитку галузі.

5. Принципів та засад здійснення публічного управління сферою охорони суспільного здоров'я.

Організаційний механізм містить у собі:

1. Суб'єкти та об'єкти публічного управління галуззю.

2. Визначення цілей, завдань, функцій та методів управління діяльністю державних та недержавних медичних закладів.

3. Контроль якості.

4. Координацію та забезпечення ефективного функціонування та взаємозв'язку організаційних структур, що відповідають за реалізацію політики у сфері охорони суспільного здоров'я (зокрема, й етапів медичної реформи).

Велика кількість наукових доробків, що з'явилися останнім часом і предметом яких є саме реалізація публічного управління сферою охорони суспільного здоров'я в цілому та недержавним її сектором зокрема, доводить актуальність та своєчасність проблематики, якій присвячено наше дослідження. Зокрема, у роботах І. Бедрика та А. Буравльова представлено, що удосконалення саме організаційно-правових механізмів управління недержавним сектором системи охорони здоров'я України може стати ключовим інструментом реалізації державної політики в цій сфері, оскільки дозволить не тільки здійснювати суттєвий вплив на підвищення якості медичного обслуговування, а й активізує процес адаптації національного законодавства у сфері охорони здоров'я до європейських та міжнародних стандартів медичного права [2]. У цілому погоджуючись із висновками науковців, вважаємо такий вплив на розвиток зазначеної сфери недостатнім, тому необхідним вважаємо вдосконалення й інші механізмів управління у складі комплексного, таких, як інституційний, економічний, політичний тощо.

Інституційний механізм включає в себе: функціонування центральних і місцевих органів публічної влади, визначення й перерозподіли між ними основних елементів управлінського зв'язку (цілей, функцій, завдань, обов'язків, правил прийняття рішень, повноважень і відповідальності), здійснення взаємодії їх між собою і з інститутами громадянського суспільства для розроблення, прийняття та здійснення найважливіших політичних та адміністративних рішень), а також здійснення зовнішнього контролю виконання їх [1]. Інституційна модель у сфері охорони суспільного здоров'я включає організацію, фінансування, управління виконанням основних оперативних функцій охорони здоров'я, охоплюючи як державний, так і недержавний сектор, різні рівні управління і учасників, як в рамках системи охорони здоров'я, так і поза нею [6]. Ключовими параметрами здійснення основних оперативних функцій охорони суспільного здоров'я для різних інституційних моделей є оперативне враховування потреб, запитів населення й реагування, ефективність, результативність, інтеграція, стійкість, фінансування [7]. Але більшість державних медичних установ є "ледачою монополією", тобто організацією, яка замість поліпшення якості послуг замість втрачати тих споживачів, які нею не задоволені. Існування обмеженої конкуренції призводить до можливості "виходу" для незадоволених споживачів, внаслідок чого знижується тиск на організацію. У результаті медичний заклад, не несучи ніяких фінансових втрат через "вихід" споживачів і не отримуючи зворотного зв'язку від незадоволених за допомогою виразу "громадської думки", не набуває стимулів для підвищення ефективності та якості роботи. Тут у нагоді може стати сприяння конкуренції з боку держави між державним і недержавним секторами як складнику і адміністративного, і інституційного механізмів публічного управління.

Таким чином, комплексний механізм публічного управління недержавним сектором охорони суспільного здоров'я — це сукупність засобів та методів, використовуваних органами публічного управління, спрямованих на досягнення пріоритетних цілей у сфері охорони суспільного здоров'я, які базуються на принципах об'єктивності, наукового обґрунтування, цілісності, узгодженості та чіткої координованості дій. Необхідною умовою забезпечення достатнього рівня узгодженості, масштабності та інтенсивності дій, здатних вирівняти проблему соціального градієнта здоров'я, є узгоджений, багато-

рівневий підхід у процесі розроблення, здійснення та оцінювання політики у сфері охорони суспільного здоров'я.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для успішного провадження політики у сфері охорони суспільного здоров'я необхідним є збалансоване поєднання наведених вище дієвих механізмів здійснення заходів впливу держави. Нами пропонується використання комплексного механізму, побудованого на взаємодії суб'єктів та об'єктів публічного управління, чіткій координації в управлінні організаційними структурами, забезпечення системи контролю виконання чинного законодавства, тому що саме від ефективності його функціонування залежить успішна політика у сфері охорони суспільного здоров'я.

Запропонований комплексний механізм дає змогу адекватно відображати результативність публічного управління розвитком недержавного сектору охорони суспільного здоров'я, а також створює додаткові можливості для узгодження інтересів суб'єктів і об'єктів ринку медичних послуг. Його використання в подальшому сприятиме вирішенню ключових проблем, притаманних сфері охорони суспільного здоров'я на сучасному етапі розвитку, як-от:

- відсутність стимулів для медичних закладів та медичного персоналу для економії витрат та підвищення якості медичних послуг;
- вузьке коло пропозицій медичних послуг на ринку;
- недостатній рівень консолідації зусиль громадян та медичних закладів у справі збереження здоров'я населення;
- відсутність стимулів для інвесторів вкладати кошти у сферу охорони суспільного здоров'я;
- низька насиченість сфери медичних послуг кваліфікованими менеджерами.

Ці та інші напрями вдосконалення механізмів публічного управління розвитком сфери охорони суспільного здоров'я у цілому та її недержавного сектору зокрема можуть стати перспективами для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекц. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.
2. Бедрик І. О., Буравльов Л. О. Державне регулювання приватної медичної діяльності: організаційно-правові засади. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 94–96.
3. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2-х ч. / за заг. ред. М. М. Білінської, Я. Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
4. Карамишев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Magistr", 2004. 304 с.
5. Карамишев Д. В., Прасол В. П. Публічне управління як специфічний вид діяльності в умовах суспільних трансформацій. *Інвестиції: практика та досвід* : зб. наук. пр. Київ : ДСК-центр, 2014. № 24. С. 156–160.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. Москва : Фонд экон. кн. "Начала", 1997. 180 с.
7. Системы здравоохранения. Проект глобальной стратегии для развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 / ВОЗ. 2015. URL: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB138/B138_36-ru.pdf.
8. Словарь иностранных слов. 18-е изд. , стер. Москва : Рус. яз., 1989. 624 с.
9. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие. Киев : МАУП, 2003. 368 с.

Prasol V. P.,

Director of the Laboratory of the Regional Center of Medical Aid "Family Laboratory Ltd." ECOTEST + " ,
Kharkiv

ORCID 0000-0003-3156-2164

CONCEPTUAL BASES OF INTRODUCTION OF THE COMPLEX MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF NON-STATE SECTOR OF PUBLIC HEALTH CARE IN UKRAINE

In this research the subject of the study are the mechanisms of public administration of the private sector of public health development in the context of medical reform in Ukraine. Therefore, the purpose of public administration in this context is, first, to create conditions to ensure the effective functioning of both the private sector and the public health system as a whole (to take into account the interests of patients first, and then public and private institutions) and, secondly, guaranteeing the observance of the constitutional rights of citizens to health care, medical assistance and medical insurance. Achieving this goal is achieved through a number of mechanisms, which can be divided into the following types: legal, institutional, organizational, economic, administrative and political.

A comprehensive mechanism of public administration of the non-governmental public health sector is a set of tools and methods used by public administration bodies aimed at achieving priority goals in the field of public health, based on the principles of objectivity, scientific substantiation, integrity, coherence and clear coordination of actions. A coherent, multi-level approach to the development, implementation and evaluation of public health policy is a prerequisite for ensuring a sufficient level of coherence, scale and intensity of action to address the problem of the social health gradient.

The proposed comprehensive mechanism allows to adequately reflect the effectiveness of public administration of the development of the private public health sector, as well as creates additional opportunities to reconcile the interests of entities and objects of the medical services market. Its use in the future will help solve key problems inherent in the modern field of public health as:

- lack of incentives for medical institutions and medical staff to save costs and improve the quality of medical services;
- a narrow range of medical services on the market;
- low level of consolidation of citizens efforts and medical institutions to preserve the health of the population;
- lack of incentives for investors to invest in public health;
- low saturation of medical services by qualified managers.

Keywords: mechanisms of public administration, protection of suspicious health, incontinent medical mortgages.

References

1. Atamanchuk, G.V. (1997). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya*. Moscow: Yurid. lit. [in Russian].
2. Bedryk, I.O., Buravlov, L.O. (2008). *Derzhavne rehulivannia pryvatnoi medychnoi diialnosti: orhanizatsiino-pravovi zasady* [State regulation of private medicine activity: organizational and legal base]. *Ekonomika ta derzhava*, 6, 94–96 [in Ukrainian].
3. *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia* (2013). Y 2 ch., ch. 1. M.M. Bilynska, J.F. Radysh (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Karamyshev, D.V. (2004). *Kontseptsii innovatsiinykh peretvoren: mizhhaluzevyi pidkhid do reformuvannia systemy okhorony zdorovia (derzhavno-upravlinski aspekty)*. Khakov: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
5. Karamyshev, D.V., Prasol, V.P. (2014). *Publichne upravlinnia yak spetsyfichniy vyd diialnosti v umovakh suspilnykh transformatsii. Investytsii: praktyka ta dosvid* [Public administration as specific activity under circumstances of social transformation], 24, 156–160. Kyiv: DSC-center [in Ukrainian].
6. Nort, D. (1997). *Institutyi, institutsionalnyie izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki*. Moscow: Fond ekon. kn. "Nachala" [in Russian].
7. *Sistemyi zdruvoohraneniya. Proekt globalnoy strategii dlya razvitiya kadrovyyih resursov zdruvoohraneniya: trudovyie resursyi 2030 / VOZ*. 2015. URL: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB138/B138_36-ru.pdf [in Russian].
8. *Slovar inostrannyih slov*. 18-e izd., ster. (1989). Moscow: Rus. yaz. [in Russian].
9. Surmyn, Yu.P. (2003). *Teoriya sistem i sistemnyiy analiz*. Kyiv: MAUP [in Russian].

Надійшла до редколегії 19.11.2020 р.