

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.15>

О. О. Шевченко

доктор економічних наук, доцент, професор кафедри менеджменту
Донбаської державної машинобудівної академії
ORCID ID: 0000-0003-1825-233X
ResearcherID: AAE 3258-2020

С. П. Работніков

магістр Донбаської державної машинобудівної академії

О. В. Гейко

магістр Донбаської державної машинобудівної академії

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

У статті досліджено загальні комплексні методологічні положення дослідження публічної політики державного управління системою охорони здоров'я, як специфічної сфери державного управління та адміністрування, адже має вплив на громадське здоров'я, що є складником людського капіталу держави, характеризує рівень економічного розвитку держави та впливає на усі сфери суспільного життя, в умовах реформування із застосуванням системного підходу; проаналізовано основні складники проведення аналізу та оцінки сучасного стану державного управління в національному господарстві, кожним складником системи державного управління ідентифіковано відповідні властивості змін цих процесів, оскільки належна оцінка наслідків та результатів проведення реформ є основою формування та здійснення зворотного зв'язку в системі державного управління системою охороною здоров'я, та визначено перспективи розвитку. Опрацьовано специфічні теоретико-методологічні положення державного управління в досліджуваній сфері через визначення відповідних рис реформування державного управління системою охорони здоров'я в контексті Програми економічних реформ у частині оцінки фінансового забезпечення програм медичних гарантій, аналізу наслідків реформування первинної медичної допомоги, оцінки запланованих показників фінансових гарантій вторинної медичної допомоги та ін. Визначено специфіку розвитку, особливості трансформації та вектори змін державного управління системою охорони здоров'я України; із застосуванням результатів аналізу наслідків та факторів реформування системи охорони здоров'я та оцінки показників стану здоров'я за міжнародними рейтингами опрацьовані та запропоновані підходи до фінансування системи охорони здоров'я з визначенням властивості реформування фінансового забезпечення системи охорони здоров'я країни на національному рівні. Запропоновано шляхи вдосконалення механізмів державного управління системою охорони здоров'я в умовах реформування із застосуванням та розкриттям кадрового механізму державного управління та адміністрування, обґрунтування необхідності вдосконалення моделі комунікаційних зв'язків державного управління та адміністрування системи охорони здоров'я в умовах реформування.

Ключові слова: публічна політика, реформування, система охорони здоров'я, державне управління.

Постановка проблеми. Загальний стан здоров'я населення країни є ключовим фактором її соціально-економічного розвитку, оскільки визначає стан людських ресурсів та кадрового потенціалу для держави, інвес-

торів, роботодавців та інших учасників господарських відносин, що набуває вагомості в процесі формування та розробки державної політики у сфері охорони здоров'я. Система охорони здоров'я є специфічною сферою

державного управління та адміністрування, адже має вплив на громадське здоров'я, що є складником людського капіталу держави, характеризує рівень економічного, розвитку держави, впливає на усі сфери суспільного життя.

Національна система охорони здоров'я є досить нестабільною до реформ галузі державного управління, оскільки знаходиться на перетині соціальних інтересів більшості членів суспільства. Постановка питань реформування системи охорони здоров'я є вкрай важливою сферою державного управління та розвитку політичної системи країни загалом. Від ефективності опрацьованих реформ залежить розвиток національної економіки, узгодження соціального стану розвитку та забезпечення відповідного рівня національної державної безпеки. Вищезазначене актуалізує науковий пошук шляхів удосконалення механізмів державного управління системою охорони здоров'я в умовах реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у розвиток теорії, організації та методології державного управління системою охорони здоров'я здійснили вітчизняні та зарубіжні вчені. Але, враховуючи напрацювання та досліджену проблематику наукових питань, слід зазначити, що низка аспектів, які потребують досконалого дослідження, залишились частково або повністю поза їх увагою, особливо це стосується ініційованої медичної реформи. Саме належна необхідність опрацювання питань розвитку теорії, еволюції, організації та теоретико-методологічних засад державного управління системою охорони здоров'я зумовлює актуальність вибраної теми дослідження, постановку його мети та завдань.

Мета статті. Метою проведеного дослідження є обґрунтування теоретичних, методологічних та структурних положень публічної політики державного управління системою охорони здоров'я в умовах реформування.

Виклад основного матеріалу. Особливе значення в процесі вивчення питань реформування системи державного управління будь-якої сфери дослідження має оцінка результатів окреслених реформ. Окремо належною реформою за останні п'ять років стала медична, яка концептуально змінила систему охорони здоров'я України. Нині окремі аспекти якості надання медичних послуг залишаються найбільш актуальними у системі розвитку державного управління, а відповідно до цього оцінка наслідків проведеної реформи є доволі важливою, як

з питань розгляду наукового дослідження, так і з позиції формування та апробації нових державно-публічних рішень.

Питання реформування системи охорони здоров'я України досліджуються багатьма вченими, які переважно оцінювали змістовні зміни щодо проведення реформи, проте їх наслідки в частині видів медичних послуг та якості їх надання загалом не розглядалися. Визначеність регуляторного вдосконалення системи охорони здоров'я зумовлена його значенням, особливостями, актуальністю та важливою роллю в соціально-економічних відносинах. Відповідно, оцінка стану реформування системи охорони здоров'я України дозволяє визначити їх вплив на соціально-економічну систему. Крім цього, належна оцінка наслідків та результатів проведення реформ є основою формування та здійснення зворотного зв'язку в системі державного управління системою охороною здоров'я.

Значні зміни трансформаційного характеру в системі охорони здоров'я були започатковані із прийняттям Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні відповідно на період 2015–2020 рр. Згідно із зазначеним документом було впроваджено державну політику реформування та запроваджено сукупність трансформаційних змін, які нині мають певні загальні аспекти, результати та наслідки. Ці засади мають наслідки, є такі аспекти, як оцінка фінансового забезпечення програм медичних гарантій, аналіз наслідків реформування первинної медичної допомоги, оцінка запланованих показників фінансових гарантій вторинної медичної допомоги, оцінка результатів програми «Доступні ліки» тощо. Саме в цих визначених напрямках відбулися найбільші суттєві зміни та отримано належні результати. Відповідно, нами опрацьовано результати за визначеними векторами державного управління [1, с. 154].

Аналіз сучасного стану результатів та результатів реформування системи охорони здоров'я можна провести з допомогою застосування методів статистичної оцінки. З метою опрацювання наслідків впровадження медичних гарантій в Україні здійснимо аналіз їхніх запланованих показників на 2020 рік (табл. 1.1)

Провівши опрацювання та аналіз планових показників, бачимо, що серед всіх наведених гарантій за даними Національною службою охорони здоров'я України найбільшу відповід-

Таблиця 1.1.

Заплановані медичні гарантії на 2020 р. за показниками Національної служби здоров'я України

Вид гарантій	Сума, млн грн	ПВ, %
Вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медична допомога	43852	60,91
Первинна медична допомога	19137	26,58
Екстрена медична допомога	4657	6,47
Медична реабілітація	440	0,61
Паліативна медична допомога	297	0,41
Реімбурсація лікарських засобів	3090	4,29
Резерв, технічне забезпечення	527	0,73
Разом	72000	100

ну частку займають вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медична допомога, яка становить 60,91% [2, с. 23].

Слід зазначити, що первинна медична допомога є окремим специфічним видом надання медичних послуг, що набула значних змін та трансформацій в умовах сучасного реформування системи охорони здоров'я. Її оцінку належним чином слід організувати за такими параметрами: співвідношення укладених декларацій до кількості населення в розрізі за регіонами України; аналітична оцінка та аналіз укладених декларацій за відповідними групами населення; кількісна оцінка та опрацювання категорій надавачів первинної медичної допомоги та їх відповідного кадрового забезпечення; аналітична оцінка, аналіз та обґрунтування розподілу виплат за окремими надавачами медичних послуг.

Стан здоров'я всього населення будь-якої країни світу є ключовим фактором соціально-економічного розвитку відповідної держави, адже визначає рівень результативності використання людських ресурсів, а отже, кадрового потенціалу для держави, окремих інвесторів, визначених роботодавців та інших відповідних учасників господарських відносин у національній економіці. Особливо важливими є аналіз та оцінка стану здоров'я населення саме в процесі формування та розробки національної публічної політики у сфері охорони здоров'я. Відповідно до цього система охорони здоров'я окремого регіону є одним із визначальних компонентів соціально-економічної політики регіонів, сукупністю галузей, що характеризуються належними економічними, організаційними, технічними і технологічними зв'язками стосовно суб'єктів системи, які націлені на поліпшення відтворення населення. Система охорони здоров'я регіону включає в себе територіальні поєднання

суб'єктів відповідних галузей, які об'єднані для надання певних видів медичних послуг на основі встановлення вектору розвитку; належних економічних, соціальних, фінансових та правових відносин між собою і з органами публічного управління та адміністрування [3, с. 24–26].

Таким чином, застосування та вдосконалення управління охороною здоров'я має бути спрямоване на належне забезпечення ефективного функціонування системи охорони здоров'я в регіонах держави і реалізації означеної соціально-економічної політики регіонів країни [3]. Зазначене вище обов'язково актуалізує проведений статичний аналіз та оцінку стану здоров'я населення нашої країни порівняно зі світовими показниками.

Питання наукового дослідження стану здоров'я населення є основою виконання робіт, присвячених удосконаленню публічного управління та адміністрування у сфері охорони здоров'я країни та застосування закордонного досвіду проведення відповідних реформ у медичній сфері.

Проаналізувавши відповідні напрями оцінки здоров'я населення нашої держави, було визначено, що найбільш актуальними нині є такі, як чисельність населення, відповідна очікувана тривалість життя при народженні, відповідна очікувана тривалість здорового життя, окрема оцінка материнської та дитячої смертності, сучасний стан захворюваності населення країни на вірусні хвороби, враховуючи COVID-19. Проведене дослідження у визначених напрямках аналізу факторів та суттєвих аспектів характерне з позиції оцінки стану здоров'я загалом у світі, в розрізі окремих регіонів, України загалом і найближчих сусідів нашої держави.

Здійснюючи аналіз стану реформування медичної галузі, необхідно зазначити, що фінансування системи охорони здоров'я в Україні

набуло значних трансформацій в умовах ініційованої реформи у 2015 році, яка була продовжена урядом після зміни політичної влади. Так, у 2015 році уряд нашої країни ініціював відповідну визначену реформу системи охорони здоров'я з метою змінити на краще стан здоров'я населення та відповідне забезпечення належного рівня фінансового захисту від надмірних витрат із так званої «кишені» шляхом підвищення рівня та векторів ефективності, модернізації застарілої системи надання відповідних адміністративних послуг та покращення доступу до належного якісного медичного обслуговування. Відповідна комплексна публічна стратегія передбачала першочергове здійснення реформи належного фінансування системи охорони здоров'я для того, щоб прискорити перетворення у сфері надання належного рівня медичних послуг (як для окремо визначених та вибраних осіб, так і для населення загалом) та запровадити новітні інформаційні технології належного рівня як оціночні каталізатори. Стратегія фінансування системи охорони здоров'я була доволі точно сформульована в належному концептуальному документі, який був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України. По-перше, в жовтні 2017 року парламент ухвалив новий Закон України (№ 2168) «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», який мав за мету регулювати фінансування системи охорони здоров'я, та визначений пакет відповідних підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Цей пакет документів створює доволі міцну правову та політичну основу для запровадження новітніх механізмів фінансування системи охорони здоров'я. Передбачалася поетапна реалізація медичної реформи. Перший етап реформи зосереджено на первинній медичній допомозі (ПМД), а другий – на вторинній і третинній [4, с. 25].

По-друге, важливою для реформування системи охорони здоров'я була Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, визначена та прийнята на законодавчому рівні Розпорядженням Кабінету міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р [5, с. 7]. Відповідно до цієї Концепції, реформи фінансування системи охорони здоров'я та низки відповідних законів, які були підписані Президентом України у грудні 2017 року, із 2018 року розпочалося втілення належної масштабної трансформації фінансування системи охорони здоров'я.

Така нова модель фінансування, перш за все, ставить кожного пацієнта в центр уваги, тобто забезпечує виконання певних державних публічних гарантій щодо медичної допомоги та дозволяє чітко окреслити ролі та зобов'язання національного уряду, органів місцевого самоврядування та керівництва всіх медичних закладів. Оскільки первинна медична допомога (ПМД) є найважливішим елементом національної системи охорони здоров'я, першими до нових умов фінансування входять саме ті заклади охорони здоров'я, які надають ПМД. Заклади отримують визначену самостійність у всіх питаннях внутрішнього публічного управління та налагодження бізнес-процесів [6, с. 301].

Проаналізувавши текст цієї концепції [5], можна визначити, що її мета пов'язана з вирішенням таких проблем системи охорони здоров'я України: 1) катастрофічна фінансова незахищеність пацієнтів; 2) низька якість та ефективність надання публічних послуг в означеній сфері; 3) неефективне витрачання обмежених бюджетних коштів.

Основне питання недосконалої фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні варто окреслити у відсутності чітких критеріїв оцінки результативності та ефективності використання бюджетних коштів на різних рівнях публічного управління та адміністрування закладами охорони здоров'я. В умовах такого реформування системи охорони здоров'я фінансове забезпечення набуло значних змін через визначення гарантованого пакету медичних публічних послуг, з одного боку, та в частині надання первинної медичної допомоги через укладання відповідних декларацій із сімейними лікарями, з іншого боку.

Підсумовуючи, слід підкреслити, що загалом реалізовані етапи медичної реформи фінансування системи охорони здоров'я значно трансформували фінансовий механізм державного управління системою охорони здоров'я, але нині залишається низка невирішених сучасних проблем, а окремі з них виникли в умовах саме процедури реформування, що пов'язано з первинним неврахуванням у процесі розробки певних концептуальних положень. Відповідно, фінансовий механізм має бути розвинутий, що ставить перед наукою сукупність нових теоретико-методологічних та практичних завдань.

Таким чином, основними напрямками удосконалення фінансового механізму публічного управління та адміністрування системи охорони здоров'я є такі:

1) на рівні державного управління системою охорони здоров'я сформувати належний чіткий механізм надання та фінансування гарантованих медичних послуг, через внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет та Бюджетний Кодекс України», також у процесі формування державного бюджету необхідно визначати чіткий належний перелік гарантованих медичних послуг. Слід вважати, що на державному рівні необхідно затвердити недоторканий список, який не буде змінюватися кожного року, та варіативний список, який буде доповнювати перший, зважаючи на певний стан здоров'я населення, соціально-економічні показники стану, що визначають планові доходи та видатки державного бюджету, та пріоритетні напрями розвитку системи охорони здоров'я;

2) розширити діяльність Національної служби охорони здоров'я України в регіонах, відповідно, з метою підвищення результативності та ефективності фінансового забезпечення надання належних медичних послуг, створити регіональні відділення (або управління) Національної служби охорони здоров'я України. Такі заклади можуть бути створені як у кожній області, так і в сукупності областей, за регіонами. У контексті реформування системи охорони здоров'я комунікація з громадськістю важлива, адже визначає стан громадського здоров'я та задоволеність населення медичними послугами.

Слід виділити напрями формування побудови належної системи державного управління у сфері охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку, застосування та реформування з огляду публічної політики в контексті рівнів комунікації, а саме: міжінституційний рівень; міжсистемний рівень; міжсуб'єктний рівень: управлінський та медичний; міжособистісний.

Висновки. У результаті проведеного дослідження нами окреслено визначення властивості реформування фінансового забезпечення системи охорони здоров'я країни на національному рівні. Встановлено, зокрема, особливості

фінансування первинної медичної допомоги державним та місцевими бюджетами. Запропоновано сукупність напрямів вдосконалення фінансового механізму публічного управління системою охорони здоров'я та адміністрування на рівні державного управління і державного регулювання діяльності закладів охорони здоров'я. Запровадження окреслених нами реформ дасть змогу підвищити результативність державного управління та уникнути сукупності ризиків, які зумовлені сучасними реформами в досліджуваній сфері.

Список використаної літератури:

1. Криничко Л.Р. Державне управління системою охорони здоров'я в умовах реформування: проблеми теорії та методології : монографія. Житомир : Вид. О.О. Євенок, 2020. 320 с.
2. Білинська М.М., Радиш Я.Ф., Рожкова І.В. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навчально-наукове видання / за заг. ред. проф. М.М. Білинської. Львів : НАДУ, 2012. 240 с.
3. Вороненко Ю.В., Гойда Н.Г. Реформування охорони здоров'я: успіхи та перешкоди. *Сучасні медичні технології*. 2013. № 2. С. 24–26.
4. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с. URL: http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/mg_dpozou.pdf (Дата звернення 24.11.2021).
5. Карлаш В.В. Механізми державного регулювання у сфері охорони здоров'я населення України : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. : 25.00.02 / Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2020. URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/arefkarlash.pdf> (Дата звернення 14.11.2021).
6. Кармишев Д.В. Управління системою охорони здоров'я у контексті стратегічного управління організацією. *Університетські наукові записки*. 2005. Вип. 3 (15). С. 330–333. URL: <http://univer.km.ua/visnyk/849.pdf> (Дата звернення 20.11.2021).

Shevchenko O. O., Rabotnikov S. P., Heiko O. V. Improving the mechanism of public health system management in Ukraine: public policy issues in the conditions of reform

The article examines the general complex methodological provisions of the study of public policy of public administration of health care as a specific area of public administration, because it has an impact on public health, which is part of human capital, characterizes the level of economic development and affects the state. all spheres of public life, in the conditions of reform with application of the system approach; the main components of the analysis and assessment of the current state of public administration in the national economy are analyzed, each component of the public administration system identifies the relevant properties of changes in these processes, as proper assessment of the consequences and results of reforms is the basis for forming and implementing feedback. health,

and development prospects are identified; specific theoretical and methodological provisions of public administration in the study area through the definition of relevant features of public administration reform in the health care system in the context of the Economic Reform Program in terms of assessing the financial support of health guarantee programs, analysis of the consequences of primary health care reform, medical care, etc.; the specifics of development, features of transformation and vectors of changes in public administration of the health care system of Ukraine are determined; Using the results of the analysis of the consequences and factors of health care reform and assessment of health indicators according to international rankings, developed and proposed approaches to financing the health care system with determining the nature of reforming the health care system at the national level; proposed ways to improve the mechanisms of public administration of health care in the reform with the use and disclosure of personnel mechanism of public administration and administration, justification of the need to improve the model of communication links of public administration and health care administration in the reform.

Key words: *public policy, reform, health care system, public administration.*