

Н. М. Ткачова

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри правознавства
Київського національного університету культури і мистецтв

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті розглянуто сучасний стан та визначено наявні методичні положення, які розвивають підходи до визначення особливостей державної політики у сфері охорони здоров'я. Запропоновано напрями розроблення 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.

Ключові слова: реформування, стратегія розвитку, системи охорони здоров'я, державна політика.

Постановка проблеми. Особливістю державного управління у сфері охорони здоров'я є розмежування компетенцій органів державної влади. В Україні охорона здоров'я населення забезпечується закладами державної, комунальної та приватної власності. Необхідність впровадження стратегій розвитку, змін в організаційній структурі медичних закладів, розроблення нових підходів до ціноутворення, нових методів оцінки діяльності всіх учасників процесу надання медичної допомоги стикається із проблемами, які пов'язані не з технологіями, не із чинним законодавством, а перебувають у площині управління. Досить наочна потреба ефективності системи державного управління галуззю виявляється достатньо комплексною і складною в декількох аспектах. По-перше, у чіткому визначенні ступеня ефективності державного управління сферою охорони здоров'я взагалі і, по-друге, визнанням того факту, що десятиліття реформування так і не поліпшили ситуації, а здебільшого погіршили її.

Отже, під час державного управління зазначеною сферою необхідно врахувати наявність і недержавних моделей охорони здоров'я. Оцінка конкретних моделей має визначатися комплексом чинників: закладеними в моделі потенційними можливостями і загрозами: наявністю (відсутністю) соціальної рівності за приватної

системи охорони здоров'я із прямою формою оплати послуг; способами реалізації моделей; соціально-економічними обставинами, пов'язаними із традиціями охорони здоров'я, готовністю населення до інших моделей охорони здоров'я, наявністю відповідної законодавчої бази, цілями організаторів охорони здоров'я щодо підвищення соціальної рівності, ефективності медичної допомоги .

Головною метою реформ в Україні проголошено розбудову демократичної правової держави, забезпечення її сталого розвитку. Більшість дослідників зазначають необхідність застосування моделі охорони здоров'я, яка заснована на ринковому принципі: потреба – задоволення потреби – прибуток – стимулювання потреби – потреба. Інакше кажучи, сучасна медицина, фармацевтична промисловість і асоційовані галузі економіки як суб'єкти господарювання безпосередньо зацікавлені в збільшенні потреби в медичній допомозі .

Очевидно, що система охорони здоров'я потребує негайної трансформації. Тобто необхідно розробити стратегії, організаційні структури, нові підходи до ціноутворення, нові методи оцінки діяльності учасників процесу надання медичної допомоги, а головне – розробити практичні заходи з об'єднання всіх учасників процесу надання медичної допомоги, а саме: держави, бізнесу, бюджетних та приватних лікувальних закладів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державної політики щодо регулювання різних сфер життєдіяльності досліджують учені О. Білорус, О. Бодрук, О. Власюк, Н. Нижник, Г. Ситник, І. Гузенко, В. Шлимко та ін. Але аналіз науково-теоретичних праць показав, що проблема державного управління у сфері охорони здоров'я не була достатньо повно висвітлена. Зазначені аспекти вдосконалення державної політики у сфері охорони здоров'я потребують більш глибокого дослідження державного управління діяльності у згаданій галузі, зумовлюють наукові пошуки визначення пріоритетних напрямів державної політики саме в цій, надзвичайно важливій для суспільства сфері.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень виявити наявні методичні та практичні підходи до реформування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Розвиток ринкових відносин у сфері охорони здоров'я протягом останніх років вважати стабільним неможливо. Це є наслідком неправильного розуміння та наявності стереотипів щодо впровадження ринкових відносин, відсутності дієвих форм державного управління сферою. Поняттям «менеджмент» у сфері охорони здоров'я оперують рідко, а слово «бізнес» сприймається майже як лайка і є синонімом корупції. Але реалії сьогодення свідчать про необхідність суттєвого оновлення поглядів стосовно державного регулювання у сфері охорони здоров'я громадян.

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.

З конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов для 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 впливає, що на державу покла-

даються зобов'язання перед суспільством щодо використання всіх засобів державного управління сферою.

Поруч зі збереженням ставлення до медичної діяльності як до однієї із соціальних функцій держави останнім часом виникли й посилюються тенденції щодо охорони здоров'я громадян як чинника збереження генофонду. Є багато обставин, які свідчать про необхідність зміни пріоритетів стосовно основних напрямів державного регулювання у сфері охорони здоров'я.

Основними з таких обставин є:

- урізноманітнення форм власності лікувальних установ, де громадянам може надаватися медична допомога;

- віднесення деякої частини послуг, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, до адміністративних (управлінських) послуг;

- необхідність урахування прав, свобод і законних інтересів пацієнтів і доцільності для держави за пошуків нових форм і методів державного управління у сфері охорони здоров'я громадян;

- доцільність зміни акцентів у визначенні державного фінансування сфери медичної діяльності в Україні тощо.

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

Сучасна національна система охорони здоров'я України включає державний, приватний, традиційний і неофіційний сектори та виконує чотири основні функції – надання послуг, формування ресурсів, фінансування і керівництво.

С. Серьогін визначає, що в межах цієї системи повинні надаватися послуги, які швидко реагують на потреби населення і справедливі з фінансового погляду. Водночас остаточна відповідальність за загальне функціонування медичної системи в країні лежить на уряді, але розумне керівництво в районах, муніципальних

округах і окремих медичних установах також дуже важливе [2, с. 35].

Отже, охорона здоров'я – різноманітна, багатогранна і фактично автономна система. Це визначає специфічний характер державного управління в галузі, що впливає із життєво та соціально-економічної значущості охорони здоров'я як провідної, базової сфери суспільства і держави, основи державної соціальної політики.

З. Гладун пропонує своє розуміння державного управління в галузі охорони здоров'я – діяльність, яка має здійснюватися з урахуванням наслідків, які в коротко- і довгостроковій перспективі можуть впливати на стан суспільства загалом, водночас вони нерідко проявляються не одразу, тому потребують кваліфікованих оцінок і визначення ризиків, які можуть виникати внаслідок ухвалення неефективних державно-управлінських рішень [3, с. 79].

Система охорони здоров'я має багаторівневу, розгалужену структуру. Вона має велику кількість різних за потужністю медичних закладів (лікувальні заклади, центри первинної медико-санітарної допомоги, диспансери та ін.), вищі навчальні медичні заклади, науково-дослідні інститути, медичні коледжі, які мають різну кількість фахівців, персоналу, відносяться до різних форм власності і, нарешті, мають різне підпорядкування. До того ж у публічних системах держава несе свою відповідальність за забезпечення охорони здоров'я населення, у приватних системах держава опікується лише деякими проблемами, наприклад, боротьбою з інфекційними хворобами, і бере на себе відповідальність за розроблення загальної політики.

Основний акцент реформування сфери охорони здоров'я необхідно поставити на об'єднанні всіх учасників (держава, бізнес, бюджетні та приватні лікувальні заклади та ін.) навколо процесу надання медичної допомоги як спільної мети. Це, у свою чергу, потребує розроблення відповідних механізмів і критеріїв оцінювання якості медичних послуг, пошуку сучасних форм об'єднання медичних організацій, механізмів державно-управлінського впливу.

У сучасній Європі є багато змішаних систем, які поєднують публічні та приватні елементи. У цьому разі приватний сектор відіграє роль радника в плануванні та розробленні законодавчих актів, однак рішення із цих питань ухвалюють парламент і уряд.

Так, Європейське регіональне бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ) у своїй концепції «Здоров'я – 2020: основи європейської політики і стратегії для XXI ст.» зазначає, що необхідно будувати нові системи колективного лідерства на підтримку інноваційних підходів соціальної мобілізації на користь справедливого, сталого та відповідального розвитку системи охорони здоров'я [4].

Там же зазначено, що добре здоров'я людей вигідно всьому суспільству – це неоціненний ресурс. Здоров'я і добробут мають вирішальне значення в житті кожної людини, для кожної сім'ї і всіх спільнот, формуючи ключовий чинник соціально-економічного розвитку держави. Відсутність здоров'я, навпаки, веде до втрати життєвого потенціалу, викликає страждання людей і виснаження ресурсів у всіх секторах. Надання можливостей людям контролювати своє здоров'я і його детермінанти сприяє розвитку громад та підвищенню якості життя. Без активної участі самих людей багато можливостей для зміцнення і захисту їхнього здоров'я та підвищення рівня добробуту втрачаються. Чинники, що лежать в основі процвітання і благополуччя суспільства, які визначають здоров'я людей – стратегії, або системні зміни. Водночас громадські органи охорони здоров'я та міністерства охорони здоров'я все частіше повинні бути ініціаторами міжсекторальних взаємодій, використовуючи всі механізми і дії як представники та захисники інтересів здоров'я.

Саме створення стратегічного керівництва системою охорони здоров'я є провідною лінією концепції ВООЗ «Здоров'я – 2020: основи європейської політики і стратегії для XXI ст.». Стратегічне керівництво, згідно з концепцією, передбачає такі напрями діяльності:

– створення та реалізація національних стратегій охорони здоров'я;

- постановка стратегічних завдань і мети в області охорони здоров'я для поліпшення здоров'я країни;

- прагнення до надання високоякісної медичної допомоги;

- забезпечення ефективного використання ключових функцій системи охорони громадського здоров'я.

Стратегічне керівництво створює вектори для розвитку національних систем охорони здоров'я. До них можна віднести формування стимулів і критеріїв для поліпшення показників діяльності, підвищення підзвітності та прозорості, повноцінного залучення користувачів медичних послуг в організаційну структуру та до керівництва системою охороною здоров'я, яка дає змогу об'єднати наявні ресурси та надавачів послуг з їхніми послугами, забезпечити здійснення єдиної політики й досягнення національних цілей в області охорони здоров'я. Цей підхід передбачає перехід від моделі стратегічного керівництва, у центрі якої стоїть держава, до моделі співробітництва, за якою стратегічне керівництво є продуктом спільної діяльності широкого кола суб'єктів, що діють на рівні держави і суспільства: парламенти, міністерства, відомства, організації, комісії, бізнесові структури, громадські об'єднання, засоби масової інформації, громадяни.

Наведені положення зумовлюють необхідність уточнення конкретних змін, яких потребує система охорони здоров'я в Україні.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, має чотири головні вектори перспективного розвитку країни, а саме:

- вектор розвитку – забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями;

- вектор безпеки – забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності;

- вектор відповідальності – це забезпечення гарантій, що кожен громадянин

незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я й інших послуг у державному та приватному секторах;

- вектор гордості – забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт [5].

У межах названих векторів «Стратегії – 2020» до пріоритетних реформ належить системне реформування охорони здоров'я. Так, потрібне створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. До основоположних напрямів реформ у цій галузі поруч із підвищенням особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпеченням для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення має стати створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я на рівні розвинутих європейських держав.

Висновки і пропозиції. Згідно з результатами досліджень ВООЗ, присвячених реформам охорони здоров'я в Європі, правове поняття «реформа» визначено як цілеспрямований динамічний і встановлений процес, який зумовлює систематичні структурні зміни, що забезпечують збереження здоров'я, поліпшують рівень та якість життя населення. Процес реформування державного управління сферою охорони здоров'я набуває великого значення для подальшого процесу автономізації закладів охорони здоров'я, запровадження контрактних відносин між постачальниками та споживачами медичних послуг, запровадженням обов'язкового медичного страхування, для якого підготовлене законодавче підґрунтя, з метою об'єднання ресурсів, збільшення прозорості державноуправлінських рішень, передусім щодо розподілу фінансових ресурсів і підвищення якості медичної допомоги.

Список використаної літератури:

1. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. К.: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
2. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія / за заг. ред. С. Серьогіна. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. 194 с. С. 35.
3. Гладун З. Державне управління в галузі охорони здоров'я: монографія. Тернопіль: Укрмедкнига, 1999. 312 с. С. 79.
4. Здоровье – 2020: основы европейской политики и стратегия для XXI в. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від. 12 січня 2015 р. № 5/2015. Офіц. представництво Президента України: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
6. Ткачова Н. Розробка ефективного державного механізму антикризового управління. Інвестиції: практика і досвід. 2015. № 8. С. 124–127.

Ткачева Н. Н. Особенности реформирования государственной политики в сфере здравоохранения

В статье рассмотрено современное состояние и определены существующие методические положения, развивающие подходы к определению особенностей государственной политики в сфере здравоохранения. Предложены направления разработки стратегий, организационных структур, процессов ценообразования и методов оценки деятельности участников процесса предоставления медицинской помощи, разработаны предложения по реформированию существующей системы охраны здоровья.

Ключевые слова: реформирование, стратегия развития, система здравоохранения, государственная политика.

Tkachova N. Features of reformation of state policy in the sphere of health protection

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.

Key words: reformation, strategy of development, health care system, state policy.