
МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77:353(477):77:614.2:61:316.422
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.4.7>

А. Є. Бакай

кандидат наук з державного управління,
заступник начальника Департаменту охорони здоров'я
Державної прикордонної служби України

З. В. Євдохович

лікар-ординатор, невролог,
КНП «Хмельницька обласна лікарня» Хмельницької обласної ради

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена проблемі вдосконалення публічного управління розвитком електронної демократії та електронного врядування у сфері охорони здоров'я. На основі компаративістики сформульовано висновок щодо необхідності модернізації стану електронних послуг в українській системі охорони здоров'я.

Визначено поняття «публічна електронна послуга у сфері охорони здоров'я» як адміністративна або інша публічна послуга, що надається в електронній формі із застосуванням спеціалізованих інформаційно-комунікаційних систем на платній чи безоплатній основі фізичній або юридичній особі суб'єктами, спеціально уповноваженими державою органами відповідно до закону й не потребує особистого контакту між отримувачем і надавачем послуги на окремих стадіях отримання послуги або протягом усієї процедури.

Визначено основні проблеми у вищезгаданій сфері й представлено основні напрями їх розв'язання: запровадження е-послуг, у тому числі адміністративних, в усіх сферах суспільного життя, а також надання інтегрованих е-послуг за життєвими й бізнес-ситуаціями; реалізація принципу єдиного вікна й функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг як єдиної точки доступу фізичних та юридичних осіб до е-послуг; розвиток публічних е-закупівель тощо; запровадження електронних форм зворотного зв'язку на офіційних вебсайтах органів влади з різних питань; залучення громадських об'єднань і профільних асоціацій до планування розвитку й моніторингу стану розвитку е-урядування; впровадження інтегрованої системи е-ідентифікації та автентифікації та повторного використання в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади, запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; розвиток електронної взаємодії суб'єктів владних повноважень, у тому числі підключення базових державних реєстрів і баз даних, центрів надання адміністративних послуг, а також транскордонної електронної взаємодії; реалізація організаційної, технічної та семантичної інтероперабельності інформаційно-технологічного супроводження органів влади; запровадження державного е-архіву й електронних архівів органів влади й визначення порядку передачі електронних документів у державний електронний архів та їх архівного зберігання тощо.

Ключові слова: державне управління, механізм, електронні послуги, реформування, державна інформаційна політика.

Постановка проблеми. Незадовільний стан системи охорони здоров'я України зумовлений архаїкою в управлінні закладами охорони здоров'я, в яких практично відсутня орієнтація на пацієнта, і неспроможністю ефективно надати медичні послуги (до прикладу, протидія COVID-19). Фінансування з державного бюджету (приблизно до 4,34% валового внутрішнього продукту України) становить лише 55,67% від загальної суми витрат. Основу таких витрат для системи охорони здоров'я визначено як соціальні витрати (заробітна плата – близько 74% від загального обсягу). Таким чином, у залишку фактично відсутній простір для забезпечення медичних послуг, як-то: лікування, закупівля медикаментів, закупівля розхідних матеріалів, модернізація технологічних фондів і багато іншого.

Процеси модернізації національної системи охорони здоров'я продемонстрували нерезультативні дії в галузі, високі показники корупції та неспроможність змін у такій суспільній сфері відповідно до наявних світових стандартів медичного забезпечення. Українській системі охорони здоров'я властиві ознаки застарілості, наявності чималої кількості недоліків і нагальної потреби в модернізації з реалізацією сучасних світових стандартів, передового досвіду країн високого рівня розвитку й втілення західних норм і стандартів здійснення державної політики в галузі інформатизації. Одним зі шляхів здійснення медичної реформи є модернізація процесів надання електронних послуг у сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За результатами аналізу інформаційних джерел нами визначено велику кількість наукових праць із питань проведення медичної реформи. Водночас варто зазначити, що питання аналізу змісту й сутності публічної електронної послуги у сфері охорони здоров'я України повною мірою не розкриті, що засвідчує актуальність запропонованого дослідження та його практичне значення, зокрема в обґрунтуванні механізмів державного управління процесами розвитку електронної демократії та врядування у сфері охорони здоров'я України.

Розв'язанням цих проблем займалися такі науковці, як: В. Авраменко [1], А. Барікова [2], І. Венедіктова [3], О. Григор'єв [5], В. Качмар [1], Д. Ланде [5], Т. Миськевич [10], О. Музика-Стефанчук [11], А. Семенченко [6], А. Серенок [6], В. Фурашев [5], О. Фурашев [5] та інші.

Мета статті – на підставі аналізу теоретико-методичних основ механізму державного управління розвитком електронної демократії та електронного урядування у сфері охорони здоров'я України виокремити науково обґрунтовані напрями щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на прагнення України вступити в Європейський Союз, особливої ваги набуває імплементація європейських норм і стандартів здійснення публічної інформаційної політики. Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів (далі – КМУ) України № 797-р від 8 листопада 2017 року було розроблено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні й відповідний план заходів щодо її втілення [7]. Розроблена Концепція передбачає визначення фундаменту розвитку електронної демократії в Україні й формування політико-організаційних, технологічних умов для її реалізації. Проблема розвитку електронної демократії в сучасному українському соціумі особливо актуальна. Як свідчить досвід запровадження її механізмів та інструментів (електронні звернення, електронні петиції, участь в обговоренні бюджетів тощо) переважно у великих містах, останні набувають чималу популярність серед громадян та уможливають трансформацію владно-громадської взаємодії. Таким чином, подальші кроки в розвитку й поширенні електронної демократії сприятимуть наближенню владних інституцій до потреб та інтересів соціуму, активізації громадян у процесах розробки й ухвалення рішень на різних рівнях, удосконаленню самоврядування, підвищенню показників громадської довіри до влади. Саме задля розв'язання таких питань і було створено й схвалено загальнодержавну Концепцію [8]. Необхідно наголосити на тому, що потужний потенціал інструментів електронної

демократії має місцеві рівні управління, тому важливо, щоб державна політика доповнювалася конкретними практичними діями на місцях. Зважаючи на це, існують потреби щодо розробки відповідних концептуальних стратегічних документів регіонального й локального масштабу, в яких будуть визначені пріоритетні напрями, дії та заходи з кореляцією особливостей відповідного регіону із цілями й заходами національної Концепції [8].

Україна як асоційований член Європейського Союзу на загальнодержавному рівні сформулювала мету політики у сфері охорони здоров'я: кардинальна й системна модернізація, спрямована на побудову системи, орієнтованої на пацієнтів, здатної здійснити медичне обслуговування для кожного громадянина України, як це відбувається в розвинутих європейських державах [4]. Ключовим напрямом здійснення медичної реформи є вдосконалення процесів надання державних електронних послуг у сфері охорони здоров'я, а шлях українського суспільства до європейської спільноти неможливий без ліквідації правових проблемних питань у такій сфері.

Аналіз медичної галузі свідчить про такі основні її проблеми: відставання від країн високого рівня розвитку за показниками тривалості життя та смертності; відсутність стандартизованої інформації щодо стану пацієнта в лікаря; функціонування в закладах охорони здоров'я неефективних організаційно-управлінських інструментів, що пов'язано з концентруванням великої кількості медичної документації в паперовій формі; інформація у фрагментарній формі про стан здоров'я пацієнтів; циркуляція первинної медичної інформації в різноманітних надавачів медичного обслуговування; обмеженість доступності медичних послуг; непублічність системи охорони здоров'я, недостовірність інформації та корупційні схеми тощо.

В українській системі охорони здоров'я запроваджено системи "e-Zdorovya", "e-Health", "e-Helsi", що створюють можливості для громадян використовувати електронні рецепти й медичні карти, електронні медичні історії пацієнтів. Проте заходи щодо визначення змісту й сутності публічної електронної послуги у сфері охорони

здоров'я як адміністративно-правового поняття в наукових джерелах не присутні, що свідчить про актуальність наукового дослідження та його практичну значущість саме в обґрунтуванні механізмів публічного управління розвитком електронної демократії та електронного урядування у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до суб'єктів, що надають публічні послуги у сфері охорони здоров'я, такі послуги поділяють на державні й муніципальні. Основним їх компонентом є адміністративні послуги. Такі послуги у сфері охорони здоров'я є одним із типів публічних послуг. Учений О. Музика-Стефанчук вважає, що «адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я» – це результат реалізації повноважень владним уповноваженим суб'єктом, котрий виконує державні функції у сфері охорони здоров'я та згідно з нормативно-правовими документами й заявами фізичних або юридичних осіб повинен забезпечити в юридичній формі отримання, зміни чи призупинення прав та / або обов'язків таких осіб» [11].

У змісті Концепції розвитку електронного урядування в Україні запропоновано визначення електронної (або е-послуги) як «адміністративної або іншої публічної послуги, що надається громадянам або юридичним особам в електронній формі» [7]. У Законі України «Про електронні довірчі послуги» визначено електронні послуги як будь-які послуги, що надаються через інформаційно-телекомунікаційні системи [12]. Слід згадати Розпорядження КМ України від 15 лютого 2006 року № 90-р, в якому схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [9]. Ураховуючи положення Концепції, адміністративною послугою є складова частина публічної послуги, що виступає «результатом здійснення владних повноважень уповноваженими суб'єктами, які згідно із законом забезпечують юридичне оформлення умов здійснення фізичною та юридичною особою прав, свобод і законного інтересу за її заявою (надання дозволу (ліцензії), сертифікату, посвідчення, проведення реєстрації тощо)» [9].

Таким чином, публічною електронною послугою у сфері охорони здоров'я є адміністративні або інші публічні послуги, що надаються в електронній формі за умови використання спеціалізованої інформаційно-комунікаційної системи на платній чи безоплатній основі фізичним або юридичним особам суб'єктом, який спеціально уповноважений державним органом згідно із законом, і не вимагають особистих контактів між отримувачами й надавачами послуг на певному етапі отримання цієї послуги або впродовж всієї процедури.

Забезпечення переходу до е-урядування в Україні означає перетворення всіх основних форм діяльності владних органів, ефективність чого залежить від правильного формування стратегії та тактики на всіх етапах впровадження, організаційної діяльності, узгодження та взаємодії між усіма учасниками процесу – виконавчою, законодавчою, судовою гілками влади всіх рівнів, бізнес-сектору, закладів освіти, громадськості.

Щодо державного контролю, то він можливий лише в рамках роботи центрального компонента е-Health, а тому всі медичні заклади можуть запроваджувати власні послуги унікального характеру й ІТ-рішення щодо результативного функціонування медичної інформаційної системи на місці. Своєю чергою ІТ-бізнес отримує можливість долучитися до процесів модернізації системи охорони здоров'я та отримати відповідні прибутки.

Водночас урахування технологічної складової частини, ефективності започаткованих перетворень значною мірою визначає й організаційну складову частину процесу, що передбачає надання уваги розв'язанню проблем достатнього рівня інформатизації медичного закладу в певному регіоні. Важливим завданням є зосередження уваги на продовженні перетворень медичної освіти із запровадження незалежного комплексу оцінювання відповідно до міжнародних стандартів, а також стимулювання програми обміну досвідом із країнами високого рівня розвитку. Такі процеси слід підкріпити розробленням регуляторних правил стосовно кібербезпеки. Вони повинні

проходити одночасно з наближенням до європейських стандартів.

Ураховуючи вище подане, нами виділено напрями вдосконалення публічного управління розвитком е-демократії та е-урядування у сфері охорони здоров'я України, як-от:

1. Реформування публічної послуги й розвиток взаємодії влади, громадськості й бізнесу на основі інформаційних і комунікаційних технологій (впровадження е-послуги, у тому числі адміністративної, у кожній сфері суспільного життя, а також надання інтегрованої е-послуги за повсякденною та бізнес-ситуацією; реалізація принципів єдиного вікна й функціонування «Єдиного державного порталу адміністративних послуг» як єдиного місця доступу фізичної та юридичної особи до е-послуги; розвиток е-публічної закупівлі тощо; впровадження електронної форми зворотного зв'язку на офіційному вебсайті певного органу влади з різних питань; активізація участі громадського об'єднання та профільної асоціації в плануванні розвитку й дослідження стану розвитку е-урядування; запровадження інтегрованих систем е-ідентифікації та автентифікації та повторного застосування в інформаційно-телекомунікаційній системі органів влади тощо).

2. Трансформація державного управління на основі інформаційно-комунікаційних технологій (впровадження системи електронної співпраці між державними електронними інформаційними ресурсами; розвиток електронної співпраці між суб'єктами владних повноважень, у тому числі підключення базового державного реєстру й бази даних, центру надання адміністративних послуг, а також розвиток транскордонного електронного співробітництва; розвиток технічної, організаційної та семантичної інтероперабельності інформаційно-технологічного супроводження (далі – ІТС) органу влади; впровадження державного е-архіву в органах влади, установлення алгоритму передачі електронного документа в державні електронні архіви й порядку їх архівації для зберігання тощо).

3. Забезпечення процесу управління розвитком електронного урядування

(створення базової інформаційної та телекомунікаційної інфраструктури е-урядування на основі використання, реалізації, функціонування та взаємодії державного інформаційного й ІТС; зростання результативності управління розвитком е-урядування на основі успішної роботи Міжгалузевої ради з питань розвитку е-урядування; захист персональної інформації та прав щодо приватності осіб задля побудови довіри до онлайн-середовища тощо).

Таким чином, явище е-урядування поєднує такі компоненти: внутрішню та зовнішню інформаційну інфраструктуру, що співпрацюють з фізичною та юридичною особою. У другий компонент включено інформаційний ресурс органу влади (вебсайт, портал), забезпечено до них доступ, а також створено систему електронних послуг.

Можна констатувати, що е-урядування дає змогу організувати державну владу на основі системи локальної інформаційної мережі й сегменту глобальних інформаційних мереж, які забезпечують роботу в режимі онлайн і максимально спрощують і надають доступ для щоденної комунікації осіб з органом влади. Це означає, що кожна особа завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям, не відходячи від власних персональних комп'ютерів, має змогу звернутися до органу державної влади, органу місцевого самоврядування для отримання адміністративної послуги (електронної) та певного типу інформації (реєстрація юридичної особи, декларація, отримання дозволу, довідки, свідоцтва тощо). Для суб'єктів такі звернення економлять час на отримання адміністративної послуги, що сприяє економії державних коштів на процеси адміністрування.

Висновки і пропозиції. Електронна система охорони здоров'я в Україні спрямована на вдосконалення системи охорони здоров'я завдяки підвищенню результативності медичного обслуговування та покращенню доступу до медико-санітарної допомоги. Такий доступ актуальний для віддалених районів, для інвалідів та осіб похилого віку. Система забезпечує переваги постачальнику медико-санітарних послуг, фахівцю та кінцевому споживачу шляхом удоско-

налення якості обслуговування та стану здоров'я населення країни.

Трансформація охорони здоров'я на основі системи електронної охорони здоров'я сприятиме забезпеченню основних прав людини завдяки підвищенню рівня справедливості, згуртованості, якісному життю та медико-санітарній допомозі. Необхідно зазначити, що в Україні сучасна категорія е-Health обмежена у використанні, оскільки сприймається на рівні системи обліку й планування ресурсу в галузі охорони здоров'я задля використання державних коштів і майже не враховує першочерговий медичний аспект. Шляхами подальших наукових досліджень можна визначити основні тенденції стратегії пріоритетних напрямів розвитку інструментів діджиталізації, до прикладу, «Держави в смартфоні», завдяки укладенню плану спільних дій між експертами й гілками влади на державному рівні; інформаційний процес щодо практичного втілення низки проєктів, які наближають сферу охорони здоров'я до стандартів Заходу.

Список використаної літератури:

1. Авраменко В.І., Качмар В.О. Формування основних напрямків розвитку інформаційних технологій в охороні здоров'я України на основі світових тенденцій. *Український журнал телемедицини та медичної телематики*. 2011. Т. 9. № 2. С. 124–133.
2. Барікова А. А. Електронна держава: нова ефективність урядування : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 135 с.
3. Венедіктова І.В. Публічні послуги в медичній сфері. *Медичне право*. 2009. № 3. С. 7–14.
4. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.03.2021).
5. Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогоднішнє і майбутнє : монографія / В.М. Фурашев, Д.В. Ланде, О.М. Григор'єв, О.В. Фурашев. Київ : Інжинірінг, 2005. 164 с.
6. Електронне урядування та електронна демократія : навчальний посібник :

- у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. Київ, 2017. Частина 2: Електронне урядування: основи та стратегії реалізації / А.І. Семенченко, А.О. Серенок. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 72 с.
7. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#n14> (дата звернення: 14.03.2021).
9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15 лютого 2006 р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>
10. Миськевич Т.М. Розвиток eHealth в контексті трансформації системи охорони здоров'я України. *Громадська думка про правотворення*. 2019. № 16 (181). С. 18–23. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/dumka/2019/16.pdf>
11. Музика-Стефанчук О.А. Публічні адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я. *Запорізький медичний журнал*. 2020. Т. 22. № 2 (119). С. 261–266.
12. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05 жовтня 2017 р. № 2155-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 45. С. 400.

Bakay A., Yevdokhovych Z. Directions of improving public governance of electronic democracy and e-governance in the field of healthcare

The article is devoted to the problem of improving public governance of e-democracy and e-government in the field of health care. On the basis of comparative studies, a conclusion was formulated on the need to modernize the state of electronic services in the Ukrainian health care system.

The concept of "public electronic service in the field of health care" as an administrative or other public service provided in electronic form with the use of specialized information and communication systems on a paid or free basis to a natural or legal person by entities specially authorized by the state in accordance with law and does not require personal contact between the recipient and the service provider at certain stages of receiving the service or throughout the procedure.

The main problems in the above area are identified and the main directions of their solution are presented: introduction of e-services, including administrative, in all spheres of public life, as well as the provision of integrated e-services for life and business situations; implementation of the principle of a single window and the functioning of the Unified State Portal of Administrative Services as a single point of access for individuals and legal entities to e-services; development of e-public procurement, etc.; introduction of electronic forms of feedback on the official websites of the authorities on various issues; involvement of public associations and profile associations in planning the development and monitoring of the state of e-government development; introduction of an integrated system of e-identification and authentication and reuse in information and telecommunication systems of public authorities, introduction of a system of electronic interaction of state electronic information resources; development of electronic interaction of subjects of power, including connection of basic state registers and databases, centres for the provision of administrative services, as well as the development of cross-border electronic interaction; development of organizational, technical and semantic interoperability of ITS of authorities; introduction of the state e-archive and electronic archives of the authorities and determination of the procedure for the transfer of electronic documents to the state electronic archive and the procedure for their archival storage, etc.

Key words: *public administration, mechanism, electronic services, reforming, state information policy.*