

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: СТАН І СИСТЕМОТВОРЕННЯ

©2024 КОЗАЧЕНКО Г. В., СОЛОГУБ О. В.

УДК 351.74:614.2
JEL: I18; I38; H11; H51

Козаченко Г. В., Сологуб О. В. Механізми публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні: стан і системотворення

Публічне управління у сфері охорони здоров'я здійснюється з використанням певних інструментів (методи, методики, операції, алгоритми дій, процедури та техніки дій, управлінські технології, комунікаційні стратегії тощо). Запропоновано склад механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я, який визначено за результатами аналізу змісту та результатів медичної реформи в Україні. Розглянуто призначення (мету застосування), особливості дії, обмеження та міру завершеності механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні. Подальше вдосконалення публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні лежить у площині системотворення його інструментальної бази. Система механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я являє собою сукупність різноманітних механізмів, одночасна дія яких у взаємозв'язку та взаємозалежності дозволяє забезпечити якісне публічне управління в найважливішому соціально-економічному секторі країни, яким є охорона здоров'я. Охарактеризовано особливості системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я. Формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні повинно мати фундаментальне підґрунтя, яке сформовано у вигляді відповідних концептуальних засад. Концептуальні засади формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні містять комплекс установок, принципів, положень, орієнтирів та векторів дії державних установ, поєднаних у конструкти, спираючись на які дозволить сформувати таку реально дієву систему. Створення системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні є важливим для поліпшення якості публічного управління, а тому цьому процесу необхідно приділити велику увагу.

Ключові слова: публічне управління, охорона здоров'я, механізм, дія, система, концептуальні засади, конструкт.

Рис.: 5. **Табл.:** 1. **Бібл.:** 27.

Козаченко Ганна Володимирівна – доктор економічних наук, професор, професор кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань, Національна академія внутрішніх справ (пл. Солом'янська, 1, Київ, 03035, Україна)

E-mail: AVKozachenko2016@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8153-771X>

Researcher ID: <https://www.webofscience.com/wos/author/record/H-6861-2018>

Scopus Author ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57202628518>

Сологуб Олексій Вікторович – магістрант кафедри публічного управління та адміністрування, Національна академія внутрішніх справ (пл. Солом'янська, 1, Київ, 03035, Україна)

E-mail: Sologyblelik@gmail.com

UDC 351.74:614.2
JEL: I18; I38; H11; H51

Kozachenko G. V., Solohub O. V. The Mechanisms of Public Administration in the Healthcare Sector in Ukraine: Current State and System Creation

Public administration in the field of healthcare is carried out using certain tools (methods, techniques, operations, algorithms of actions, procedures and techniques of action, management technologies, communication strategies, etc.). The composition of the mechanisms of public administration in the sphere of healthcare is proposed, which is determined by the results of the analysis of the content and results of the medical reform in Ukraine. The aim (purpose of application), features of action, limitations and degree of completeness of public administration mechanisms in the field of healthcare in Ukraine are considered. Further improvement of public administration in the field of healthcare in Ukraine lies in the plane of system creation of its instrumental base. The system of public administration mechanisms in the field of healthcare is a set of various mechanisms, the simultaneous action of which in terms of interconnection and interdependence allows to ensure high-quality public administration in the most important socioeconomic sector of the country, which is healthcare. The features of the system of mechanisms of public administration in the sphere of healthcare are characterized. The formation of a system of public administration mechanisms in the field of healthcare in Ukraine should have a fundamental basis, which is formed in the form of appropriate conceptual foundations. The conceptual foundations of the formation of the system of public administration mechanisms in the field of healthcare in Ukraine contain a set of attitudes, principles, provisions, guidelines and vectors of action of state institutions, combined into constructs, the reliance on which will allow the formation of such a really effective system. The creation of a system of public administration mechanisms in the field of healthcare in Ukraine is important for improving the quality of public administration, and therefore great attention should be paid to this process.

Keywords: public administration, healthcare, mechanism, action, system, conceptual framework, construct.

Fig.: 5. **Tabl.:** 1. **Bibl.:** 27.

Kozachenko Ganna V. – D. Sc. (Economics), Professor, Professor of the Department of Economic Security and Financial Investigations, National Academy of Internal Affairs (1 Solomianska Square, Kyiv, 03035, Ukraine)

E-mail: AVKozachenko2016@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8153-771X>

Researcher ID: <https://www.webofscience.com/wos/author/record/H-6861-2018>

Scopus Author ID: <https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57202628518>

Solohub Oleksii V. – Master's Student of the Department of Public Administration and Governance, National Academy of Internal Affairs (1 Solomianska Square, Kyiv, 03035, Ukraine)

E-mail: Sologyblelik@gmail.com

Україна є соціально-економічною системою, оскільки у статті 3 Конституції України зазначено, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека охороняються в Україні як найвища соціальна цінність» [1].

Публічне управління у сфері охорони здоров'я, як і управління будь-яким іншим об'єктом, слід розглядати як вплив керівної підсистеми на керувану з метою її переходу в майбутньому до нового стану, який здійснюється з використанням певних інструментів (методи, методики, операції, алгоритми дій, процедури та техніки дій, управлінські технології, комунікаційні стратегії тощо).

Чим складнішим є об'єкт управління, тим більша кількість інструментів потрібна у здійсненні впливу керівної підсистеми на керувану. При цьому одночасне застосування кількох інструментів управління може послабити дію кожного з них, ба більше, можуть виникнути нестиковки і навіть суперечності в одночасному застосуванні кількох інструментів управління. Для того, щоб запобігти такій ситуації, необхідне поєднання окремих інструментів в єдине ціле, результатом чого є створення механізмів управління.

Механізм публічного управління у сфері охорони здоров'я використовується у виконанні державних завдань (рішень органів влади) в адміністративному, управлінському та організаційному аспектах у сфері охорони здоров'я з метою задоволення потреб громадян у своєчасному отриманні медичних послуг належної якості. Саме категорія «механізм» завдяки її природі та об'ємності змісту дозволяє комплексно представити інструментарій публічного управління у сфері охорони здоров'я.

Використання механізмів у публічному управлінні у сфері охорони здоров'я забезпечує встановлення організаційного порядку, раціональної послідовності виконання управлінських, адміністративних та організаційних робіт, забезпечуючи при цьому рівномірне завантаження, узгодженість і єдність дій усіх структурних елементів підсистем системи охорони здоров'я, прийняття рішень на нижчих рівнях цієї системи та обмежує суб'єктивний вплив на цей процес вищих елементів системи.

Саме тому дослідження механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я є одним із актуальних напрямів, в якому існує ще багато нерішених остаточно проблем.

Метою статті є аналіз механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні та розроблення концептуальних засад використання системного підходу до інструментальної бази в цій сфері публічного управління.

Активному поширенню категорії «механізм» в економічних та управлінських науках сприя-

ла концепція економічного механізму Л. Гурвіця, який ввів поняття «механізм» і визначив основні напрями дослідження механізмів [2].

У публічному управлінні у сфері охорони здоров'я в Україні поняття «механізм» почало використовуватися з початку 1990-х років. За цей час у сфері охорони здоров'я в Україні використовувалися різноманітні механізми для забезпечення доступу до медичних послуг, здійснення адміністративних процедур і контролю якості надання медичної допомоги.

Дослідження механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні актуалізувалися з початком реформування системи охорони здоров'я, адже саме механізми операціоналізують положення та ідеї медичної реформи. Відмітною рисою цих досліджень є зосередження уваги на окремих механізмах.

Цілоком зрозуміло, що найбільшу увагу в дослідженнях механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні приділено саме механізму фінансування, без дії якого публічне управління в цій сфері неможливо. Питанням створення, дії, переваг, обмежень і способів удосконалення чинного механізму фінансування у сфері охорони здоров'я в Україні приділено численні наукові публікації (наприклад, [3–7]).

Не меншу увагу в наукових публікаціях приділено правовому механізму регулювання медичної сфери, без якого дію механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні не можна вважати легітимною. У наукових працях [8–10] надано аналіз нормативно-правової бази забезпечення реформи та трансформацій сфери охорони здоров'я України.

Елементи окремих механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні знайшли відображення в наукових працях [11] (трансформація механізмів управління якістю надання медичних послуг), [12] (правовий статус споживача медичних послуг).

Відаючи належне науковим ідеям, об'єктам і результатам досліджень згаданих учених, слід зауважити, що не менш важливим, ніж детальне вивчення кожного окремого механізму публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні, є представлення таких механізмів у вигляді системи, що надає можливість загального погляду на їхню сукупність, взаємозв'язок і взаємовплив, які обов'язково мають бути враховані в дії кожного з механізмів.

Системі механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні притаманна яскраво виражена специфіка, низка особливостей, які

мають бути враховані при використанні (або вдосконаленні наявних) та створенні нових механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я.

Саме ці питання потребують подальшого системного дослідження.

Механізм управління в загальному вигляді є формою спільного використання окремих інструментів управління у прийнятті рішень щодо досягнення часткових цілей функціонування та розвитку об'єкта управління.

Механізм публічного управління становить собою систему способів, моделей, важелів, прийомів, технологій, формальних інституцій, процедур, процесів і практик, що складають інструментальне підґрунтя формування рішень у тій чи іншій сфері суспільних відносин або правила ухвалення рішень.

Сфера суспільних відносин з охорони здоров'я є настільки різноаспектною, що одним механізмом публічного управління обійтися неможливо. Тому в публічному управлінні у сфері охорони здоров'я використовується декілька механізмів публічного управління, в яких поєднано:

- ✦ одноманітні способи, моделі, важелі, формальні інституції, процедури, процеси та практики, використання яких скеровано на досягнення поставлених цілей в одній з підсистем охорони здоров'я в Україні;
- ✦ різноманітні способи, моделі, важелі, формальні інституції, процедури, процеси та практики, використання яких скеровано на досягнення поставлених цілей у кількох таких підсистемах.

Кожний механізм публічного управління у сфері охорони здоров'я має своє призначення (мету застосування), особливості дії завдяки спільному використанню доречних для цього інструментів публічного управління.

Особливості механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я наведено на *рис. 1*.

Склад, структура та дія механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні вирішальною мірою зумовлені прийнятою в країні моделлю системи охорони здоров'я. Від адекватності змісту механізмів публічного управління прийнятій в країні моделі системи охорони здоров'я залежить їхня дієвість і якість публічного управління у сфері охорони здоров'я.

У межах медичної реформи, що розпочалася в Україні з 2016 р., в основу вітчизняної моделі охорони здоров'я покладено модель Беверіджа, відповідно до якої медичні послуги мають бути доступними для всіх громадян країни, а державі належить переважна роль у фінансуванні витрат на медичні послуги. Переважна, але не повна, бо в Україні до-

волі активно розвивається приватна медицина та недержавне медичне страхування (елементи приватної моделі та моделі «з власної кишені»). Таким чином, є підстави визнати прийнятту в межах медичної реформи модель охорони здоров'я в Україні гібридною або комплементарною.

Склад механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я, який визначено за результатами змісту медичної реформи в Україні, наведено на *рис. 2*. Наведений склад механізмів відображає думку авторів, а тому, відповідно, можливі й інші погляди на склад механізмів.

Механізми публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні тісно пов'язані між собою. Відсутність або недосконалість одного з них безпосередньо або опосередковано, більше або менше, але позначаються на функціонуванні інших.

Механізми публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні різняться за характером дії, складом і часом застосування (постійної дії та тимчасові), складністю та умовами застосування. Їхня дія поширюється на всі структурні складові системи охорони здоров'я в Україні.

Механізм переходу до нової моделі охорони здоров'я не лише привів, а ще й приводить в дію систему механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні, яка відповідає основним положенням медичної реформи.

Механізм переходу до нової моделі охорони здоров'я передбачає послідовність дій медичних закладів (державних, комунальних, лікарів-ФОП), які вони мають виконати, організацію їхнього виконання та його контроль [13–15].

Цей механізм запровадив з липня 2018 р. стосовно первинної ланки медицини, а у 2019–2022 р. дію механізму поширено на медичні заклади вторинної та третинної ланок медицини.

Результати дії механізму переходу до нової моделі охорони здоров'я в Україні створили підґрунтя для трьох інших механізмів – фінансування, правового та механізму диджиталізації (цифровізації).

Найголовнішим і одночасно найскладнішим у системі механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я є механізм фінансування, створений з використанням операціоналізованих концептів Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я [13] та з урахуванням вимог Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [15] (*рис. 3*).

Дія механізму фінансування у сфері охорони здоров'я поширюється на всі лікувальні заклади незалежно від форми власності та організацій-



Рис. 1. Особливості механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні

Джерело: авторська розробка.

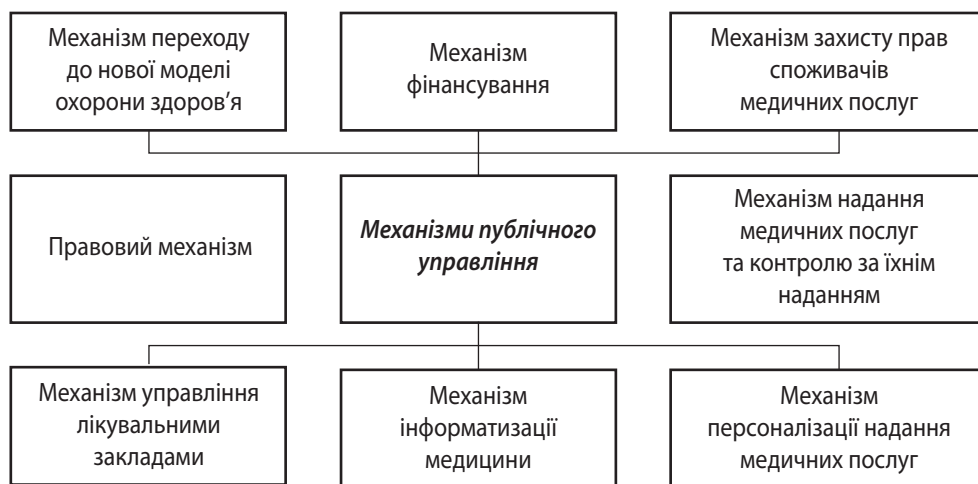


Рис. 2. Склад механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні

Джерело: авторська розробка.

но-правової форми діяльності. Але через низку ускладнень приватні медичні заклади майже не охоплені дією цього механізму, особливо в частині співпраці з головним замовником медичних

послуг – Національною службою здоров'я України (НСЗУ).

Механізм фінансування охорони здоров'я містить державний гарантований пакет медичної

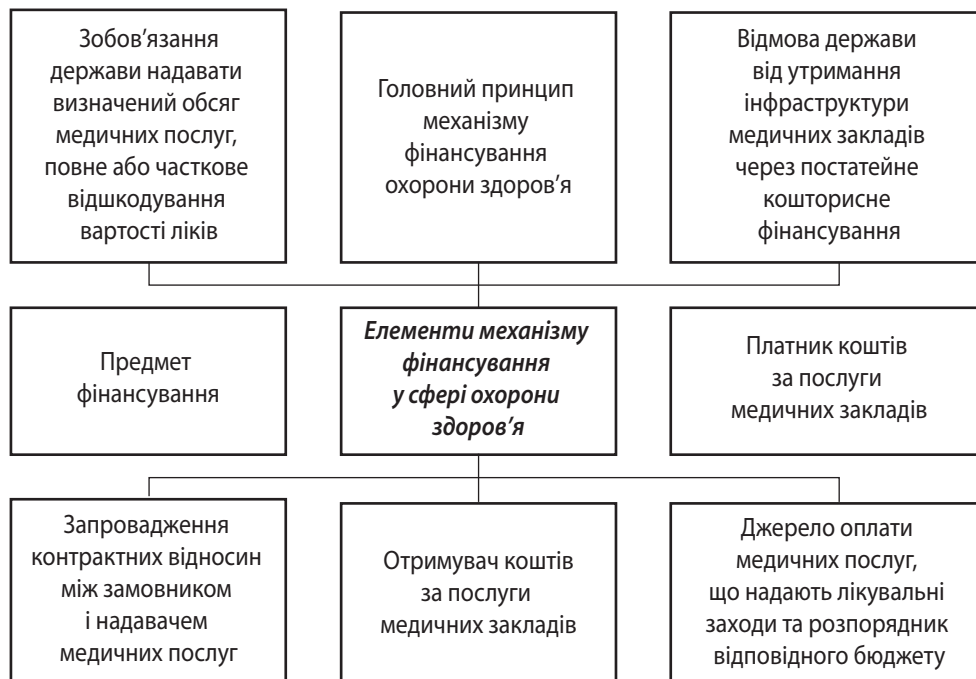


Рис. 3. Елементи механізму фінансування у сфері охорони здоров'я в Україні

Джерело: авторська розробка.

допомоги, передбачає створення єдиного національного замовника медичних послуг, автономізацію постачальників медичної допомоги, перехід на нові методи оплати праці та нову систему управління якістю послуг.

За результатами аналізу механізму фінансування охорони здоров'я є підстави стверджувати, що його використання не забезпечує повноту оплати вартості наданих медичних послуг через недостатність бюджету Національної служби здоров'я України, головною причиною чого є достатньо низькі тарифи на них, збільшити які в поточний час у державі можливості немає, слабке поширення добровільного медичного страхування населення та «зрівнялівка» у відшкодуванні вартості наданих медичних послуг. Адже тарифи на медичні послуги однакові для всіх надавачів і не передбачають їхню диференціацію залежно від поліпшення якості медичних послуг, розумного скорочення тривалості лікування за умови належної його результативності, використання новітніх технологій лікування та підвищення кваліфікації лікарів.

Елементами правового механізму є сукупність нормативно-правових документів (Конституція України, закони та підзаконні акти, міжнародні акти, що ратифіковані Верховною Радою України). Окремі закони з правового механізму системи охорони здоров'я в Україні регулярно переглядаються, доповнюються або уточнюються. Проте нерідкими є випадки, коли до окремих нормативно-правових

документів необхідні зміни не вносяться, норми окремих законів не лише не узгоджені, а навіть суперечать нормам інших законів. Звичайно, що такі правові колізії послабляють не лише правовий механізм, а й ускладнюють дію інших механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я. Стан правового механізму свідчить про необхідність його подальшого вдосконалення, зокрема на основі поглиблення положень медичного права.

Третім із числа основоположних механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я є механізм інформатизації медицини, дія якого має безперечні переваги не лише в медицині, а виступає підґрунтям дії інших механізмів публічного управління [16–19].

Дія механізму інформатизації медицини в публічному управлінні у сфері охорони здоров'я надає можливість задовольнити інформаційні інтереси не лише всіх суб'єктів сучасної вітчизняної системи охорони здоров'я (пацієнтів, лікарських установ та лікарів, держави в особі НСЗУ), а й страхових компаній та Державної служби статистики. Саме його дія забезпечує функціонування Електронної системи охорони здоров'я, розвиток якої передбачено Концепцією розвитку електронної охорони здоров'я [19].

Метою функціонування Електронної охорони здоров'я є об'єднання всієї медичної інформації, навіть якщо вона зберігається в різних системах і реєстрах [16]. Електронна система охорони здоров'я складається з двох підсистем:

- ✦ медичні інформаційні системи (МІС), якими користуються лікарні, працівники аптек і пацієнти (є основним елементом механізму інформатизації);
- ✦ центральна база даних, інформація до якої надходить за допомогою МІС, в якій зберігається низка державних реєстрів – реєстр пацієнтів, декларацій про вибір лікарів, медичних висновків, медичних записів, записів про направлення та рецепти та ін.

Центральна база даних належить державі, а відповідальність за захист персональних даних несе власник системи – Національна служба здоров'я України, а також медичні працівники, які здійснюють обробку персональних даних [19].

Механізм інформатизації медицини величезною мірою сприяє створенню та виступає каталізатором доведення до стану закінченості таких механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні:

- ✦ управління медичними закладами;
- ✦ надання медичних послуг і контролю за їхнім наданням;
- ✦ захист прав споживачів медичних послуг.

Ідейною основою дії цих механізмів є перетворення медичних закладів вітчизняної системи охорони здоров'я в Україні із суто споживачів бюджетних коштів на «заробітчани» коштів, які отримують оплату за фактично надані медичні послуги.

У чинному механізмі управління медичними закладами значно розширені їхні права у сфері ка-

дрової політики, мотивації медичного персоналу, а також щодо майнового режиму (табл. 1), а фундаментальні підстави механізму закладає автономізація медичного закладу (інша справа, як ці права реалізуються на практиці).

Важлива роль у досягненні результативності діяльності лікувальних закладів системи охорони здоров'я в Україні належить механізму надання медичних послуг та контролю за їхнім наданням. Вимоги до надавачів медичних послуг затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28.03.2018 р. № 391 [20; 24].

Серед механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я у світлі тієї уваги, що приділяється в межах медичної реформи в Україні правам пацієнтів, важлива роль належить механізму захисту прав отримувачів медичних послуг.

Окремих нормативно-правових актів, спрямованих суто на захист прав отримувачів медичних послуг, в Україні поки ще не розроблено, що суттєво ускладнює та гальмує формування та імплементацію відповідного механізму. Окремі закони України містять певні норми щодо захисту прав отримувачів медичних послуг. Так, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [25] визначає права та обов'язки учасників системи охорони здоров'я, зокрема права пацієнтів – регу-

Таблиця 1

Характерні риси механізму управління медичними закладами системи охорони здоров'я в Україні

Характерні риси	Отримувані переваги медичного закладу
Перетворення з бюджетної установи на суб'єкт господарювання	Діяльність автономізованого медичного закладу регулюється Господарським, а не Бюджетним кодексом. За характером діяльності автономізований медичний заклад є суб'єктом господарювання (надавачем медичних послуг). Має управлінську незалежність, господарює самостійно, без вказівок «згори». Керівник медзакладу самостійно управляє активами, переданими закладу на правах оперативного управління, самостійно визначає кадрову політику та внутрішню організаційну структуру закладу
Фінансова незалежність	Автономізований медичний заклад фінансується не за традиційним кошторисом витрат за статтями, а на основі власного фінансового плану. Заклад має рахунки в банках, може відкривати депозити
Гнучка політика матеріальної винагороди персоналу	Керівник закладу розробляє систему оплати праці (можлива відмова від «бюджетної сітки»), премій або бонусів за певними показниками. Рішення щодо зарплатної політики в кожному медичному закладі ухвалює колектив, що вноситься до колективного договору
Власна кадрова політика	Медзаклади можуть запрошувати на роботу за договорами підряду лікарів, що мають статус ФОП (zareєстровані та одержали відповідну ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики)

Джерело: складено на основі положень [20–23].

лює питання доступу до медичних послуг, надання якісних і безпечних медичних послуг, а також забезпечення конфіденційності медичної інформації. Зокрема, у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» у статті 6 «Права та обов'язки пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій» зазначено, що пацієнти мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності надавачів медичних послуг або Уповноваженого органу та його територіальних органів в установленому законом порядку; судовий захист своїх прав; звернення до Ради громадського контролю щодо дій чи бездіяльності Уповноваженого органу» [25].

Тому очевидно є необхідність формування прозорого та законодавчо забезпеченого механізму захисту прав отримувачів медичних послуг.

Результативність публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні зумовлена не лише якістю його основного інструменту – відповідних механізмів, а й їхнім тісним взаємозв'язком з взаємодією у функціонуванні. Інакше кажучи, результативність публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні забезпечує не просто наявність і розрізнене функціонування окремих механізмів публічного управління, а функціонування системи механізмів. Тому подальше вдосконалення публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні лежить у площині системотворення його інструментальної бази.

За результатами порівняння властивостей механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я з критеріями застосовності системного підходу до упорядкування їхньої сукупності виправданим є висновок не просто про доречність, а про доцільність використання системного підходу до формування інструментальної бази публічного управління у сфері охорони здоров'я.

Система механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я становить собою сукупність різноманітних механізмів (див. рис. 2), одночасна дія яких у взаємозв'язку та взаємозалежності дозволяє забезпечити якісне публічне управління в найважливішому соціально-економічному секторі країни, яким є охорона здоров'я (рис. 4).

Особливістю системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я є системний характер елементів системи, тобто кожен з механізмів так само становить собою відповідну систему, тобто є складним за структурою.

За своєю природою механізми публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні є організаційно-економічними, за складом – багатоелементними, тобто комплексними, за структурою – складними, за призначенням – цільовими. Така особ-

ливість певною мірою ускладнює встановлення зв'язків, визначення взаємодії та здійснення організаційних відносин механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в їхній системі.

Властивості системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я дозволяють віднести її до активних (або «м'яких»), оскільки:

- ✦ у дії механізмів публічного управління як елементів системи відбуваються якісні процеси, які неможливо описати формально (тобто за допомогою математичних засобів);
- ✦ інтерпретація результату функціонування системи механізмів публічного управління може бути різною, залежно від суб'єкта та мети інтерпретації;
- ✦ систему практично неможливо описувати або розглядати у суворих термінах системної теорії («структура – функції», «цілі – засоби»), а намагання все ж таки застосувати їх реально може спотворити уявлення про стан системи.

Адже суб'єкти механізмів діють у межах правил і норм, які розуміють по-своєму, по-своєму інтерпретують ситуації щодо дієвості механізмів, що призводить до виникнення протиріч, проблемних ситуацій та колізій.

Особливістю таких систем, за П. Чеклендом, є здатність свідомо надавати недостовірну інформацію і свідомо не виконувати завдання, якщо це їм вигідно [26].

Формування не просто сукупності, а системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні повинно мати фундаментальне підґрунтя, яке доцільно сформулювати у вигляді відповідних концептуальних засад. Адже створення окремих механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я хоча і є само по собі складним процесом, але набагато складнішим є поєднання таких механізмів у систему. Такий процес є критично важливим, адже окреме функціонування кожного з механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я значно зменшує свій потенціал і результативність застосування.

Концептуальні засади формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні містять комплекс установок, принципів, положень, орієнтирів та векторів дії державних установ, поєднаних у конструкти, спираючі на які дозволить сформувати таку реально дієву систему (рис. 5).

Кожен конструкт концептуальних засад формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні акумулює принципи, положення, дії та їхні орієнтири щодо:



Рис. 4. Ієрархія механізмів в інструментальній базі публічного управління у сфері охорони здоров'я в системі механізмів

Джерело: авторська розробка.



Рис. 5. Конструкти концептуальних засад формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні

Джерело: авторська розробка.

✦ доведення всіх механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні до тієї якості, за якої вони можуть стати повноцінними елементами системи;

✦ підтримання системи механізмів у належному стані, перешкоджання її руйнуванню. Конструкти концептуальних засад формування системи механізмів публічного управління у

сфері охорони здоров'я в Україні взаємопов'язані. Зміна одного з них зумовлює зміну інших, а якщо інші конструкти не зазнали змін, то відбувається порушення їхньої узгодженості.

Наведені на рис. 5 конструкти концептуальних засад формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні служать не лише фундаментальним підґрунтям системи, а мають знайти відображення у створенні кожного з механізмів. Певною мірою цю вимогу витримано при створенні наявних механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні, про що, власне, свідчать результати проведеного аналізу.

Система механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні зможе виконувати своє призначення тоді, коли всі запропоновані механізми будуть не просто сформовані, а матимуть приблизно однаковий ступінь завершеності та якості.

Завершеність будь-якої системи є її характеристикою, наявність і прояв якої показує, наскільки система виконує всі свої функції та завдання без помилок і відповідає вимогам користувачів. Тоді завершеність системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні слід розглядати як спроможність механізмів діяти у взаємодії за умов, що склалися в соціально-економічній системі держави, що передбачає певну міру адекватності дії механізмів таким умовам.

Завершеність системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні є відносною характеристикою, яка означає, що система працездатна, стабільна та безпроблемно реагує на всі запити публічного управління. Завершеність системи механізмів має місце протягом того часу, коли умови, що склалися в соціально-економічній системі держави, є незмінними. Як тільки такі умови змінюються, завершеність системи порушується та потребує відновлення шляхом створення нових механізмів або вдосконалення (трансформації, реконструкції) наявних.

Якість будь-якої системи розглядається як відповідність її функціональних і нефункціональних характеристик (надійність, продуктивність, безпека, зручність використання, масштабованість тощо) вимогам та очікуванням користувачів [27]. Тоді якість системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні слід розглядати як міру її відповідності потребам публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні.

ВИСНОВКИ

Досліджуваний об'єкт публічного управління – сфера охорони здоров'я – є дуже важливим

для держави та соціуму й одночасно є складним за структурою та взаємодією його структурних елементів. У публічному управлінні таким об'єктом потребується великий за кількістю комплекс інструментів управління різної складності, які доречно поєднати в механізми публічного управління.

Результати аналізу механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я показали, що деякі з механізмів вже створено, і вони з певною мірою повноцінності функціонують. Але, водночас, деякі механізми ще потрібно доопрацювати (механізм фінансування), а деякі – лише належить створити (механізм захисту прав споживачів медичних послуг), що, поза сумнівом, сприятиме подальшому розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні.

Результативність публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні забезпечує не просто наявність і розрізнене функціонування окремих механізмів публічного управління, але й функціонування системи механізмів, що становить собою сукупність різноманітних механізмів, одночасна дія яких у взаємозв'язку та взаємозалежності дозволяє забезпечити якісне публічне управління в найважливішому соціально-економічному секторі країни, яким є охорона здоров'я.

Формування системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні повинно мати фундаментальне підґрунтя, яке сформовано у вигляді відповідних концептуальних засад, що містять комплекс установок, принципів, положень, орієнтирів та векторів дії державних установ, поєднаних у конструкти, спираючі на які дозволить сформувати реально дієву систему.

Створення системи механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні є важливим для поліпшення якості публічного управління, а тому її створенню необхідно приділити велику увагу. ■

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-vp#Text>
2. Hurwicz L. On Informationally Decentralized Systems. In book: *Decision and Organization: A volume in Honor of Jacob Marschak*. Amsterdam : North-Holland, 1986. P. 297–336. URL: http://www.researchgate.net/publication/228108201_On_Informationally_Decentralized_Systems
3. Гавриченко Д. Г., Козирева О. В., Попова Т. О., Сергієнко Л. В. Механізм фінансування охорони здоров'я України в умовах трансформації. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2022. № 1. С. 125–133. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3674/3467>

4. Піхоцька О. М., Хомякова І. С. Фінансування системи охорони здоров'я в умовах її реформування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 12. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.12.33>
5. Філіпова Н. Аналіз системи фінансування охорони здоров'я в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2021. № 1. С. 151–158. DOI: [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2021-1\(25\)-151-158](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2021-1(25)-151-158)
6. Барзилович А. Д. Фінансовий механізм державного регулювання розвитку охорони здоров'я України. *Державне управління*. 2020. № 3. С. 34–48. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-34-47](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-34-47)
7. Лісовська О. О. Теоретичні засади функціонування моделей фінансування системи охорони здоров'я. *Економічний вісник. Серія «Фінанси, облік, оподаткування»*. 2020. Вип. 4. С. 96–103. DOI: <https://doi.org/10.33244/2617-5932.4.2020.96-103>
8. Гавриченко Д. Г. Нормативно-правовий механізм забезпечення розвитку охорони здоров'я України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Публічне управління та адміністрування»*. 2022. Т. 33. № 2. С. 22–28. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/05>
9. Устимчук О. В. Аналіз нормативно-правових засад регулювання сфери надання медичних послуг в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 5–13. DOI: <https://doi.org/10.15421/151859>
10. Гарасимчук Н. А. Правовий статус суб'єктів господарювання, які провадять господарську діяльність з медичної практики у сфері охорони здоров'я. *Медичне право*. 2018. № 2. С. 9–23. DOI: <https://doi.org/10.25040/medicallaw2018.02.009>
11. Вовк С. М., Половян Н. С., Вовк Т. В. Особливості трансформації механізмів управління якістю надання медичних послуг. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 3. С. 33–37. DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-3.6>
12. Стратонов В. М., Гавловська А. О. Поняття та зміст правового статусу споживача медичних послуг. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. № 30. С. 51–56. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-30-05>
13. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689>
14. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.2017 р. № 2002-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19#Text>
15. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
16. Електронна система охорони здоров'я в Україні. Цифрова трансформація системи охорони здоров'я. URL: <https://ehealth.gov.ua/>
17. Інформаційні технології у сфері охорони здоров'я: монографія / за заг. ред. Л. Б. Ліщинської. Вінниця: ВРВ ВТЕІ КНТЕУ, 2018. 240 с.
18. Радзішевська Є. Б., Висоцька О. В. Інформаційні технології в медицині. E-health / за ред. В. Г. Книгавка. Харків : ХНМУ, 2019. 72 с.
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної охорони здоров'я» від 28.12.2020 р. № 1671-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1671-2020-r#Text>
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28.03.2018 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2018-n#Text>
21. Держава повинна оплачувати тариф на медпослуги і у державній, і у приватній лікарні – опитування Центру Разумкова. *Interfax-Україна*. 24.05.2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/pharmacy/912194.html>
22. Клапятий Д. Й. Законодавче регулювання провадження господарської діяльності з медичної практики фізичними особами-підприємцями. *Медичне право*. 2017. Спецвипуск № 3. С. 41–47.
23. Симонян А. В. Господарсько-правовий статус суб'єкта медичної практики : дис. ... канд. юрид. наук. Вінниця, 2016. 260 с.
24. Постанова Кабінету Міністрів України «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02.03.2016 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-n#Text>
25. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
26. Checkland P. Soft Systems Methodology: a Thirty Year Retrospective. *Systems Research and Behavioral Science*. 2000. Vol. 17. Iss. S1. P. 11–58. DOI: [https://doi.org/10.1002/1099-1743\(200011\)17:1+<::AID-SRES374>3.0.CO;2-O](https://doi.org/10.1002/1099-1743(200011)17:1+<::AID-SRES374>3.0.CO;2-O)
27. Основні положення системного підходу. URL: <https://referatss.com.ua/work/osnovni-polozhenja-metodu-sistemnogo-pidhodu/>

REFERENCES

Barzylovych, A. D. "Finansovyi mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання rozvytku okhorony zdorovia Ukrainy" [Financial Mechanism of State Regulation

- of Healthcare Development of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia*, no. 3 (2020): 34-48.
DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-34-47](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-34-47)
- Checkland, P. "Soft Systems Methodology: a Thirty Year Retrospective". *Systems Research and Behavioral Science*, vol. 17, no. S1 (2000): 11-58.
DOI: [https://doi.org/10.1002/1099-1743\(200011\)17:1+<::AID-SRES374>3.0.CO;2-O](https://doi.org/10.1002/1099-1743(200011)17:1+<::AID-SRES374>3.0.CO;2-O)
- "Derzhava povynna oplachuvaty taryf na medposluhy i u derzhavnii, i u pryvatnii likarni – opytuvannia Tsentru Razumkova" [The State Should Pay the Tariff for Medical Services in Both State and Private Hospitals – Survey by the Razumkov Center]. *Interfax-Ukraina*. May 24, 2023. <https://interfax.com.ua/news/pharmacy/912194.html>
- "Elektronna systema okhorony zdorovia v Ukraini. Tsyfrova transformatsiia systemy okhorony zdorovia" [Electronic Health Care System in Ukraine. Digital Transformation of the Healthcare System]. <https://ehealth.gov.ua/>
- Filipova, N. "Analiz systemy finansuvannia okhorony zdorovia v Ukraini" [Analysis of the Financing System Healthcare in Ukraine]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia*, no. 1 (2021): 151-158.
DOI: [https://doi.org/10.25140/2411-5215-2021-1\(25\)-151-158](https://doi.org/10.25140/2411-5215-2021-1(25)-151-158)
- Harasymchuk, N. A. "Pravovyi status subiektiv hospodariuvannia, yaki provadiat hospodarsku diialnist z medychnoi praktyky u sferi okhorony zdorovia" [Legal Status of Business Entities Providing Economic Activities in Medical Practice in the Field of Healthcare]. *Medychno pravo*, no. 2 (2018): 9-23.
DOI: <https://doi.org/10.25040/medicallaw2018.02.009>
- Havrychenko, D. H. "Normatyvno-pravovyi mekhanizm zabezpechennia rozvytku okhorony zdorovia Ukrainy" [Regulatory and Legal Mechanism to Ensure the Development of Healthcare in Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Seriia «Publichne upravlinnia ta administruvannia»*, vol. 33, no. 2 (2022): 22-28.
DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.2/05>
- Havrychenko, D. H. et al. "Mekhanizm finansuvannia okhorony zdorovia Ukrainy v umovakh transformatsii" [Mechanism of Financing of Healthcare of Ukraine in Transformation Conditions]. *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii i praktyky*, no. 1 (2022): 125-133. <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3674/3467>
- Hurwicz, L. "On Informationally Decentralized Systems. In book: Decision and Organization: A volume in Honor of Jacob Marschak". Amsterdam : North-Holland, 1986. http://www.researchgate.net/publication/228108201_On_Informationally_Decentralized_Systems
- Informatsiini tekhnologii u sferi okhorony zdorovia* [Information Technologies in the Field of Health Care]. Vinnytsia: VRV VTEI KNTEU, 2018.
- Klapaty, D. I. "Zakonodavche rehuliuвання provadzhennia hospodarskoi diialnosti z medychnoi praktyky fizychnymy osobamy-pidpriemtsiamy" [Legislative Regulation of Economic Activity in Medical Practice by Natural Persons-entrepreneurs]. *Medychno pravo*, special issue no. 3 (2017): 41-47.
- [Legal Act of Ukraine] (1992). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (1996). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-pp#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <https://www.kmu.gov.ua/npas/249626689>
- [Legal Act of Ukraine] (2016). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-n#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2017). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2018). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2018-n#Text>
- [Legal Act of Ukraine] (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1671-2020-p#Text>
- Lisovska, O. O. "Teoretychni zasady funktsionuvannia modelei finansuvannia systemy okhorony zdorovia" [Theoretical Basics of Financial Models for the Healthcare System]. *Ekonomichnyi visnyk. Seriia «Finansy, oblik, opodatkuvannia»*, no. 4 (2020): 96-103.
DOI: <https://doi.org/10.33244/2617-5932.4.2020.96-103>
- "Osnovni polozhennia systemnoho pidkhodu" [Basic Provisions of the System Approach]. <https://referatss.com.ua/work/osnovni-polozhennja-metodu-sistemnogo-pidhodu/>
- Pikhotska, O. M., and Khomiakova, I. S. "Finansuvannia systemy okhorony zdorovia v umovakh yii reformuvannia" [Financing of the Healthcare System in the Context of Its Reformation]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, no. 12 (2021).
DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.12.33>
- Radzishavska, Ye. B., and Vysotska, O. V. *Informatsiini tekhnologii v medytsyni. E-health* [Information Technologies in Medicine. E-health]. Kharkiv: KhNMU, 2019.
- Stratonov, V. M., and Havlovska, A. O. "Poniattia ta zmist pravovoho statusu spozhyvacha medychnykh posluh" [Concept and Content of the Legal Status of a Consumer of Medical Services]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriia «Pravo»*, no. 30 (2020): 51-56.
DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2020-30-05>
- Symonian, A. V. "Hospodarsko-pravovyi status subiehta medychnoi praktyky" [Economic and Legal Status of the Subject of Medical Practice]: *dys. ... kand. yuryd. nauk*, 2016.
- Ustymchuk, O. V. "Analiz normatyvno-pravovykh zasad rehuliuвання sfery nadannia medychnykh posluh v Ukraini" [Analysis of Regulatory and Legal Framework for Regulation of the Sphere of Provision of Medical Services in Ukraine]. *Aspekty publichnoho pravlinnia*, vol. 6, no. 10 (2018): 5-13.
DOI: <https://doi.org/10.15421/151859>
- Vovk, S. M., Polovian, N. S., and Vovk, T. V. "Osoblyvosti transformatsii mekhanizmiv upravlinnia yakistiu nadannia medychnykh posluh" [Features of Transformation of Mechanisms for Quality Management of Medical Services]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, no. 3 (2020): 33-37.
DOI: <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-3.6>