

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

СКРИННИК ІННА МИХАЙЛІВНА

**ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОКРАЩЕННЯ ЇХ НАДАННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Сьогодні публічно-владний апарат нашої країни з-поміж різних напрямів діяльності, окрему увагу приділяє інституту охорони здоров'я; відбувається перехід від системоцентричного підходу до людиноцентричного підходу у процесі здійснення публічного управління. Адже як зазначено у Національній стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025 рр. у центрі уваги та інтересу цієї системи повинна перебувати саме людина. Окрім того, приймається ряд стратегічно важливих нормативно-правових актів з метою удосконалення медичної сфери в Україні та модернізації системи управління нею, повноцінної реалізації конституційних права особи, що стосуються її життя і здоров'я. Зокрема, і питання надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я набуває іншого сервісно-орієнтованого значення, у зв'язку із реформуванням національної системи охорони здоров'я, переоцінкою суспільно важливих цінностей, розвитком глобалізаційних процесів і технологій, появою нових потреб і запитів у медичній діяльності тощо. Це все потребує кардинальної зміни пріоритетів у правовідносинах держави, як надавача послуг, і особи, як отримувача послуг та змістовної переоцінки характеру їх взаємовідносин.

Враховуючи сучасні виклики, як в Україні, так і у світі, публічні послуги у сфері охорони здоров'я нарівні з іншими послугами відіграють роль важливого інструменту при здійсненні управління, у зв'язку з чим потребують ґрунтового наукового осмислення, внесення відповідних змін у правове поле та практичного впорядкування.

Вищенаведене свідчить про значну актуальність теми дослідження та визначає його цільову спрямованість.

Стан наукової розробки теми. Загальним питанням надання публічних послуг населенню присвячено немало праць таких вітчизняних й іноземних фахівців як Ю.Ю. Абраменка, В.Б. Авер'янова, В.Д. Бакуменка, І.В. Венедіктової, І.П. Голосніченко, А.І. Гораніна, О.І. Григораша, А.О. Іванова, І.Б. Коліушко, А.В. Нестерова, Н.Р. Нижник. Окремі науково-практичні аспекти стосовно підвищення якості надання публічних послуг знайшли відображення у працях І.О. Дробота, А.В. Ємеця, А.В. Кірмача, П.М. Петровського, В.П. Тимошука та ін. Безпосередньо дослідження інституту публічних послуг у сфері охорони здоров'я здійснювали такі науковці як: Т.В. Данченко, Т.В. Ілюшина, О.А. Музика-Стефанчук, А.Ю. Мунько, О.О. Отраднава. Але, не дивлячись на значну кількість наукових напрацювань, присвячених проблемі надання публічних послуг, практично відсутні ґрунтовні

дослідниці роботи щодо надання таких послуг у сфері охорони здоров'я.

Метою дослідження є характеристика сучасного стану публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні та окреслення перспектив покращення їх надання.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких **завдань**:

- розглянути загальні аспекти дослідження інституту публічних послуг у сфері охорони здоров'я;
- визначити стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я;
- проаналізувати особливості надання окремих публічних послуг у сфері охорони здоров'я;
- узагальнити іноземний досвід надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та окреслити можливі шляхи його імплементації у вітчизняне законодавство;
- сформулювати напрями покращення системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні.

Об'єктом роботи є надання публічних послуг.

Предметом роботи є надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні на сучасному етапі.

Методи дослідження. При написанні даної роботи були використанні загальнонаукові і спеціальні методи дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять дослідження. На основі порівняльно-правового і статистичного методів визначено стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я. За допомогою системно-функціонального методу проаналізовано особливості надання окремих публічних послуг у сфері охорони здоров'я. Використання системно-аналітичного методу дало змогу узагальнити іноземний досвід надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та окреслити можливі шляхи його імплементації у вітчизняне законодавство. Застосування причинно-наслідкового аналізу і методу прогнозування дало можливість виявити існуючі проблеми в системі надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні та сформулювати напрями її покращення. На основі абстрагування, логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Магістерська робота є самостійною науковою працею в галузі публічного управління, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають сучасний стан публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні. Основні положення магістерської роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: в уточненні ключових понять дослідження та тлумаченні

терміну «публічна послуга у сфері охорони здоров'я»; в узагальненні класифікації публічних послуг у сфері охорони здоров'я; у виокремленні особливостей надання окремих публічних послуг у сфері охорони здоров'я; у формулюванні напрямів покращення системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної політико-управлінської думки, в магістерській роботі визначено проблеми надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я на сучасному етапі та запропоновано напрями покращення їх надання. Практичне застосування отриманих результатів сприятиме врегулюванню дискусійних питань інституту публічних послуг у сфері охорони здоров'я, враховуючи децентралізацію та широке впровадження електронного урядування в Україні.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дослідження апробовано у формі однієї доповіді на XXIII Всеукраїнській щорічній науково-методичній конференції «Могилянські читання – 2020: Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти (м. Миколаїв, 16-20 листопада 2020 р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 90 сторінок, основного тексту – 80 сторінок. Список використаних джерел налічує 88 найменувань. Робота містить 3 рисунки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; вказано апробацію результатів дослідження; зазначено структуру й обсяги роботи.

У **першому розділі** «Загальні аспекти дослідження інституту публічних послуг у сфері охорони здоров'я» розглянуто загальні аспекти дослідження інституту публічних послуг у сфері охорони здоров'я.

У **підрозділ 1.1.** «Сутність та характерні ознаки публічної послуги» визначено, що публічною послугою у сфері охорони здоров'я є суспільно-необхідна і значуща, законодавчо регламентована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, котрі реалізують публічні функції у

сфері охорони здоров'я. З'ясовано, що ця діяльність здійснюється на платній і безоплатній основі та спрямована на задоволення потреб і запитів фізичних і юридичних осіб для реалізації їх прав, свобод і законних інтересів у сфері охорони здоров'я. Узагальнено, що для таких послуг обов'язковим є публічний характер, висока суспільна значущість, відповідальність, встановлення гарантій їх надання та наявність специфічного суб'єкт звернення.

У підрозділ 1.2. «Нормативне регулювання надання публічних послуг» розглянуто різні нормативно-правові акти, що регулюють надання публічних послуг, зокрема й у сфері охорони здоров'я. Встановлено, що за роки незалежності нашої країни правове регулювання надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я так і не набуло єдиного уніфікованого законодавчого закріплення, а прийняті підзаконні нормативні окреслюють лише окремі питання надання таких послуг. Вважаємо, що таку ситуацію можна виправити шляхом прийняття єдиного кодифікованого акту про публічні послуги у різних суспільних сферах (зокрема, й у сфері охорони здоров'я) та про стандарти надання таких послуг в Україні.

У підрозділ 1.3. «Класифікація публічних послуг» систематизовано різні види публічні послуг за такими класифікаційними ознаками як: юридичні наслідки (юридичні і фактичні дії); суб'єкт-споживач (послуги для громадян (видача особистих документів, здійснення реєстраційних дій, надання права користування); послуги для фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб (реєстрація, видача ліцензій і сертифікатів, надання консультацій)); суб'єкт-надавач (послуги, що надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування); сфера надання послуг (послуги з ліцензування ведення медичної діяльності, послуги з сертифікації лікарських засобів, послуги з акредитації закладів охорони здоров'я тощо).

У другому розділі «Надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні на сучасному етапі» здійснено ґрунтовний аналіз надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні на сучасному етапі.

У підрозділі 2.1. «Стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я» визначено стандарти й основні критерії якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я. З'ясовано, що в Україні, хоча й існує нормативно визначене коло стандартів надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я, відсутні чіткі критеріїв якості їх надання, що спричинює неефективність діяльності органів публічної влади та низький рівень якості наданих таких послуг населенню. Вважаємо, що саме нормативне їх закріплення стане одним із ефективних засобів вирішення зазначених проблем.

У підрозділі 2.2. «Особливості надання окремих публічних послуг у сфері охорони здоров'я» проаналізовано особливості надання окремих публічних послуг у сфері охорони здоров'я. Узагальнено, що ліцензування провадження господарської діяльності з медичної практики являє собою обов'язкову інспекцію, що здійснюється урядовим органом заради того, щоб визначити, чи немає в діяльності того чи іншого закладу охорони здоров'я або фізичної особи-підприємця чогось помилкового або шкідливого. Встановлено, що акредитацією закладів охорони здоров'я є публічне визнання відповідним органом державної влади дотримання усіх законодавчо встановлених вимог/стандартів акредитації, продемонстроване в рамках незалежного зовнішнього експертного оцінювання результатів діяльності таких закладів.

У підрозділі 2.3. «Іноземний досвід надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та можливі шляхи його імплементації у вітчизняне законодавство» узагальнено іноземний досвід надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та окреслено можливі шляхи його імплементації у вітчизняне законодавство. З'ясовано, що позитивним аспектом для України щодо надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я є запозичення досвіду Португалії, а саме перейняття практики децентралізації системи управління медичною сферою. Підсумовано, що врахування положень деяких законодавств зарубіжних країн може слугувати для нашої держави поштовхом до створення подібної системи регулювання сфери надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я. Вивчення іноземного досвіду надання публічних послуг, зокрема й у сфері охорони здоров'я, дозволило окреслити виклики, що постають перед органами влади України: 1) переосмислення публічними службовцями своїх функцій, виходячи з вимог, потреб і прагнень оновленого, демократизованого і лібералізованого суспільства; 2) потреба у формуванні кадрового складу компетентних управлінських працівників із постіндустріальною світоглядною і ціннісною системою; 3) суттєве підвищення етичного й інтелектуального потенціалу всього кадрового забезпечення публічного управління.

У третьому розділі «Напрями покращення системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні» сформульовано напрями покращення системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні.

У підрозділі 3.1. «Децентралізація системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я» окреслено зміни у процесі здійснення децентралізації системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я. Встановлено, що у результаті перших кроків децентралізації публічної влади, безпосередньо змін в територіальній організації влади та реформування місцевого самоврядування, відбулося зміщення

управлінських акцентів стосовно публічних послуг із макrorівня (органи державної влади) на мікро- (представницькі органи влади на місцях) і мезорівень (громада). З'ясовано, що це, у свою чергу, вимагає перегляду підходів (стандартів) до формування, надання та фінансового забезпечення публічних послуг у сфері охорони здоров'я населенню. Зроблено висновок, що удосконалення систем надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я не повинно супроводжуватися виключно переглядом фінансових аспектів (обсягів чи механізмів фінансування).

У підрозділі 3.2. «*Запровадження електронних публічних послуг у сфері охорони здоров'я*» обґрунтовано важливість і необхідність впровадження електронних публічних послуг у сфері охорони здоров'я. З'ясовано, що в Україні відбувається активна розробка та впровадження системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я онлайн, створюються різні електронні системи та портали (наприклад, електронні системи «E-Health» та «eZdovuua», портал «Дія»), що є значним кроком до прозорості, ефективності та полегшення функціонування вітчизняної систем охорони здоров'я, сприяє економії великої кількості часу, а також забезпечує зручність надання та отримання електронних публічних послуг у сфері охорони здоров'я.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі охарактеризовано сучасний стан публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні та окреслено перспективи покращення їх надання. Отриманні результати у процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Публічною послугою у сфері охорони здоров'я є суспільно-необхідна і значуща, законодавчо регламентована, цілеспрямована діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, котрі реалізують публічні функції та відповідні професійні обов'язки у сфері охорони здоров'я. Ця діяльність здійснюється на платній і безоплатній основі, спрямована на задоволення потреб і запитів фізичних і юридичних осіб для реалізації їх прав, свобод і законних інтересів у сфері охорони здоров'я. Публічні послуги у сфері охорони здоров'я не можна ототожнювати із медичними послугами, зміст яких полягає у здійсненні певних дій медичного персоналу по задоволенню потреб пацієнтів у відновленні та підтриманні здоров'я.

Надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я регламентується значною

частиною законодавчих та підзаконних актів України, які, на жаль, не містять єдиного уніфікованого визначення понять «публічна послуга» та «публічна послуга у сфері охорони здоров'я», а лише окреслюють окремі питання надання таких послуг. Окрім того, наявна нормативна розпорошеність у видах, умовах і порядку надання тих чи інших публічних послуг у сфері охорони здоров'я. Тому вбачаємо за доцільне, удосконалити та систематизувати національне законодавство, з метою забезпечення організації оперативного і якісного надання таких послуг населенню, шляхом прийняття єдиного кодифікованого акту про публічні послуги у різних суспільних сферах (зокрема, й у сфері охорони здоров'я) та про стандарти надання таких послуг в Україні.

Публічні послуги у сфері охорони здоров'я можна поділити на види за такими класифікаційними ознаками як: за юридичними наслідками; за суб'єктом-споживачем та суб'єктом-надавачем; за рівнем послуги; за типом послуги; за предметом питань, за вирішенням яких звертаються особи; за критеріями платності; за джерелами фінансування надання послуг тощо.

2. В Україні існує нормативно визначене коло стандартів надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я, яке нагально потребує доопрацювання, з урахуванням сучасних потреб населення, розвитку технологій і глобалізаційних процесів. Вважаємо, що при розробки нових стандартів та критеріїв якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я, котрі мають постійно оновлюватись, необхідно враховувати такі аспекти як: територіально-транспортна доступність отримання послуги; чіткість встановлених процедур надання й отримання послуги; простота виконання отримувачем послуг законодавчо встановлених норм; строковість та часове обмеження у наданні послуги; неупереджене і доброзичливе ставлення до отримувача з боку публічного службовця, що надає послугу; фіксована вартість надання послуги. Окрім того, на загальнодержавному та регіональному рівнях забезпечити належне матеріально-фінансове, інфраструктурне та кадрове забезпечення дотримання нормативно встановлених стандартів та критеріїв якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я.

3. Перелік публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні, що надаються відповідними профільними органами публічної влади є значним, найпоширенішими з яких є ліцензування провадження господарської діяльності з медичної практики та акредитація закладів охорони здоров'я. І якщо перший вид послуги являє собою обов'язкову інспекцію, що здійснюється урядовим органом заради того, щоб визначити, чи немає в діяльності того чи іншого закладу охорони здоров'я або фізичної особи-підприємця чогось помилкового або шкідливого. То сутність іншої

послуги полягає у публічному визнанні відповідним органом державної влади дотримання усіх законодавчо встановлених вимог/стандартів акредитації, продемонстроване в рамках незалежного зовнішнього експертного оцінювання результатів діяльності таких закладів. Відповідно ключовою відмінністю між ліцензуванням і акредитацією є те, що стандарти для акредитації встановлюються на оптимально досяжному рівні і визначають мету, до якої закладам охорони здоров'я слід прагнути, тоді як для отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики досить відповідати певному набору мінімальних стандартних вимог.

4. Особливості функціонування у зарубіжних країнах системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я значною мірою обумовлюють рівень демократії і захисту соціальних й економічних прав і свобод людини і громадянина, здатність політичної системи оперативно і дієво реагувати на зміни у суспільстві в тій чи іншій країні. Досвід іноземних держав є досить корисним для України у процесі вибору оптимальної форми організації надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та може слугувати для нашої держави своєрідним поштовхом до створення подібної системи надання таких послуг. Однак, вважаємо, що при впровадженні зарубіжного досвіду повинно обов'язково враховуватися особливості культури, менталітету та суспільних відносин, які склалися в Україні, потреби населення у медичній допомозі, соціально-економічний рівень розвитку країни тощо, з метою недопущення негативного результату такої імплементації, а також можливих колізій у вітчизняних нормативно-правових актах.

5. Сьогодні Україна позиціонує себе як соціально-відповідальну, «сервісну» державу, політика надання публічних послуг в якій спрямована на створення умов для забезпечення гідного життєвого рівня і вільного розвитку будь-якої людини. Децентралізація публічної влади створила нові можливості для розвитку територій громад через нові підходи до фінансування й управління процесами надання публічних послуг, зокрема й у сфері охорони здоров'я, розширення управлінських повноважень органів місцевого самоврядування і можливостей щодо державно-приватного і міжмуніципального партнерства. Відповідно сьогодні розвиток системи публічних послуг у сфері охорони здоров'я та вирішення існуючих у ній проблем має ґрунтуватися на поєднанні процесів децентралізації (наближення публічних послуг до їх споживача) та стандартизації (чітке нормативне визначення кількості, якості, доступності та вартості публічних послуг у сфері охорони здоров'я), ігнорування яких призведе до збільшення рівня корупції, зниження якості та доступності публічних послуг у сфері охорони здоров'я, нецільового використання коштів державного та

місцевих бюджетів тощо. Також має відбуватися повномасштабна електронізація таких послуг, шляхом створення різних електронних систем, інтернет-ресурсів та порталів, окремі з яких вже функціонують (електронні системи «E-Health» та «eZdorovya», портал «Дія»). Вважаємо, що для реалізації зазначеного необхідно:

- здійснювати подальший розвиток електронних публічних послуг у сфері охорони здоров'я, шляхом активного залучення громадян (обговорення із населенням можливих зауважень і пропозицій щодо поліпшення системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я);

- посилювати рівень комунікації представників публічної влади з громадянами, з метою визначення їх потреб й інтересів та підвищення обізнаності населення щодо запроваджених електронних публічних послуг у сфері охорони здоров'я;

посилити захист персональних даних у процесі надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я за допомогою використання методу анонімізації даних та досвіду іноземних держав, що спричинить ріст довіри громадян до електронних сервісів та обмежить різного роду зловживання у цій сфері.

АНОТАЦІЯ

Скринник І.М. Публічні послуги у сфері охорони здоров'я в Україні: сучасний стан та перспективи покращення їх надання – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр». Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2020.

Магістерську роботу присвячено характеристиці сучасного стану публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні та окресленню перспектив покращення їх надання. У вступі обґрунтовано актуальність та рівень дослідженості теми; окреслено мету та основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення отриманих результатів магістерської роботи; вказано апробацію результатів дослідження; зазначено структуру та обсяг роботи. На початку роботи розглянуто загальні аспекти дослідження інституту публічних послуг у сфері охорони здоров'я, а саме: визначено сутність та характерні ознаки публічної послуги у сфері охорони здоров'я; розглянуто різні нормативно-правові акти, що регулюють надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я; систематизовано види публічних послуг за різними класифікаційними ознаками. Основна частина дослідження присвячена ґрунтовному аналізу надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні на сучасному етапі. Безпосередньо визначено стандарти й основні критерії

якості надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я; проаналізовано особливості надання окремих публічних послуг у сфері охорони здоров'я; узагальнено іноземний досвід надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та окреслено можливі шляхи його імплементації у вітчизняне законодавство. Наприкінці роботи сформульовано напрями покращення системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я в Україні, враховуючи децентралізацію системи надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я та впровадження електронних публічних послуг у сфері охорони здоров'я. Також запропоновано способи повномасштабної електронізації таких послуг в Україні.

Ключеві слова: публічна послуга; публічна послуга у сфері охорони здоров'я; акредитація; сертифікація; стандартизація, електронізація.

SUMMARY

Skrynnyk I.M. Public services in the field of health care in Ukraine: current status and prospects for improving their provision – Manuscript.

Graduate work for obtaining an educational degree «Master». Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2020.

The master's thesis is devoted to the characteristics of the current state of public services in the field of health care in Ukraine and outlines the prospects for improving their provision. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; the structure and scope of work are indicated. At the beginning of the work the general aspects of the study of the institute of public services in the field of health care are considered. The main part of the research is devoted to the analysis of the provision of public services in the field of health care in Ukraine at the present stage. Standards and main criteria for the quality of provision of public services in the field of health are defined. The peculiarities of provision certain public services in the field of health care are analyzed. The foreign experience of provision public services in the field of health care is generalized and possible ways of its implementation in the domestic legislation are outlined. At the end of the master's thesis, the ways of directions for improving the system of providing public services in the field of health care in Ukraine have been formulated. Methods of full-scale electronicization of public services in the field of health care in Ukraine are offered.

Keywords: public service; public services in the field of health care; accreditation; certification; standardization, electronicization.