

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 1.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.1.16>**

**УДК 351/354**

*О. А. Скрипник,*

*к. держ. упр., генеральний директор,*

*КНП “Центральна міська лікарня” Гайворонської міської ради*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-0792-9919>*

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ОХОРОНИ  
ЗДОРОВ'Я В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ:  
ІНТЕГРАЦІЯ ТА НОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ**

*O. Skrypnyk,*

*PhD in Public Administration, General Director, Communal non-profit enterprise*

*"Central City Hospital" of the Hayvoron City Council*

**PUBLIC MANAGEMENT OF HEALTH CARE  
SYSTEM DEVELOPMENT IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES:  
INTEGRATION AND NEW TOOLS**

*Стаття присвячена дослідженню проблемних питань у сфері публічного управління організацією надання медичної допомоги населенню на первинному рівні. Дослідницьку увагу зосереджено на можливостях запровадження додаткових інструментів управління якістю та доступністю первинної медичної допомоги як дієвого елементу системи державного управління в*

об'єднаних територіальних громадах. Ґрунтовно проаналізовано правові аспекти публічноуправлінської діяльності у сфері охорони здоров'я щодо забезпечення належної якості та доступності первинної медико-санітарної допомоги. Виявлені основні проблеми правового регулювання та запропоновані шляхи їх вирішення. В статті відображено раціональні підходи щодо організації територіального управління власною інфраструктурою об'єднаних територіальних громад (ОТГ), запропоновано варіанти застосування управлінських інструментів, які можуть мінімізувати витрати на забезпечення основних процесів системи управління та суттєво поліпшити стан надання медичної допомоги (МД), зокрема в закладах надання первинної медико-санітарної допомоги.

*The article is devoted to the study of problematic issues in the field of public management of the organization of providing medical care to the population at the primary level. Research attention is focused on the possibilities of introducing additional tools for managing the quality and availability of primary medical care as an effective element of the state management system in united territorial communities. The legal aspects of public management activities in the field of health care regarding ensuring the proper quality and availability of primary health care are thoroughly analyzed. The main problems of legal regulation are identified and ways to solve them are proposed. The article reflects rational approaches to the organization of territorial management of the own infrastructure of united territorial communities (OTH), offers options for the use of management tools that can minimize the costs of ensuring the main processes of the management system and significantly improve the state of providing medical care (MD), in particular in institutions provision of primary health care. The article analyzes the use of possible tools of public administration of the medical sphere of territorial communities, which in conditions of limited resources allow to ensure the provision of primary health care. A well-founded descriptive model of integrated management of the social infrastructure of the united territorial community. The main tools for choosing*

*tactical, conceptual and perspective models of the organization of providing primary medical care in the united territorial communities of Ukraine are analyzed. The characteristics of the advantages and disadvantages of outsourcing and outstaffing as tools of modern management of health care facilities at the highest level are provided. The main benefits for the community and for the medical infrastructure in the application of such modern management tools, which are most relevant in small united territorial communities located in rural areas, are presented.*

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, охорона здоров'я, менеджмент.*

**Keywords:** *public management and administration, local self-government bodies, united territorial communities, health care, management.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** В Україні галузь охорони здоров'я на даний час перебуває в процесі системних інституційних і структурно-функціональних перетворень, які обумовлені, з одного боку, поглибленням медичної реформи, формуванням національної відповіді системи охорони здоров'я на виклики війни [1; 2], а з іншого боку – тими викликами, з якими зіткнулись територіальні громади в результаті реалізації адміністративно-територіальної реформи. У контексті децентралізації, запровадженої на Україні, наріжним каменем є розбудова власної інфраструктури об'єднаних територіальних громад [3] і визначення можливості їх організаційного, структурно-функціонального та фінансового забезпечення.

Тож медична галузь на сучасному етапі свого розвитку як на національному, так на регіональному та місцевому рівнях зазнає значного впливу різних зовнішніх факторів та чинників. Така ситуація надзвичайно актуалізує необхідність удосконалення менеджменту в медичних закладах [4],

насамперед, менеджменту первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) у власній інфраструктурі об'єднаної територіальної громади (ОТГ).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З цього приводу, на нашу думку, великий інтерес для управлінців, у першу чергу для керівників ОТГ, становить розгляд різних варіантів та моделей забезпечення населення медичною допомогою з акцентом на визначення позицій власника та розпорядника коштів. Питання щодо спроможності територіальних громад забезпечувати можливість надання мешканцям доступної, якісної та своєчасної медичної допомоги доволі широко досліджувалось у наукових працях вітчизняних науковців у галузі державного управління. Зокрема, серед них слід назвати роботи М.Білинської, В. Долота, Д. Карамішева, Я. Радиша, І. Рожкової, та багатьох інших. Однак швидкий розвиток та трансформація суспільних відносин у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а насамперед, у соціальній сфері, яка інтегрує у собі системи освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, від початку пандемії COVID-19 до цього часу включно ставить перед науковцями завдання пошуку оптимальної моделі ресурсозабезпечення першочергових потреб населення та її теоретико-методологічного обґрунтування. Саме тому у даному дослідженні ми спробуємо проаналізувати певні додаткові інструменти, які у поєднанні з іншими складовими, можуть дати потрібний напрям для прийняття виважених управлінських рішень та поліпшення надання медичної допомоги населенню.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз доцільності запровадження в менеджмент ОТГ інструментів, що можуть дозволити мінімізувати видатки і певні ризики у діяльності закладів первинної медичної допомоги (організаційного, структурно-функціонального та фінансового аспектів).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державна політика розвитку місцевого самоврядування в Україні, в першу чергу, опирається на інтереси жителів територіальних громад. З метою врахування інтересів та потреб жителів громад було запроваджено масштабне проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – передачу від органів виконавчої

влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [5] та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері. При проведенні стратегічного планування процесів, що пов'язані з управлінням, фінансуванням тощо, використовують різні інструменти, які забезпечують аналіз нових ініціатив, можливих змін, перспективних перетворень.

У контексті зазначених реформаційних перетворень відбулись інституційні, організаційні та структурно-функціональні зміни системи державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні та зміни щодо окремих функціональних характеристик суб'єктів цієї системи. В результаті - жителі новостворених ОТГ користуються послугами лікарських амбулаторій, фельдшерсько-акушерських і фельдшерських пунктів, які функціонують на базі територіальних центрів ПМСД, засновниками і власниками яких є органи місцевого самоврядування, а також користуються послугами приватних сімейних лікарів, які отримали ліцензії на провадження медичної практики.

Проте в результаті реформування не був врахований дуже важливий аспект функціонування як Центрів ПМСД, так і лікарень. Бюджетним кодексом України [6] визначено, що засновники покривають за рахунок місцевих бюджетів витрати за використання медичними закладами комунальних послуг, забезпечують їх фінансову підтримку щодо реалізації регіональних програм, поліпшення матеріально-технічної бази тощо. А так як райони, в більшості, були розділені на декілька (2-5) ОТГ, то зазначена функція співвіднеслась з ОТГ, яке розташоване на території колишнього районного центру, а на інші ОТГ це зобов'язання не поширилось, хоча населення продовжує у повному обсязі отримувати медичні послуги. Ця правова колізія потребує прийняття відповідних рішень на законодавчому рівні для виправлення існуючого дисбалансу відповідальності, розподілу фінансових ресурсів, налагоджування паритетної взаємодії між усіма учасниками відповідних процесів щодо сталого та ефективного функціонування систем. Поки що звернення керівників ОТГ, Асоціації міст України стосовно

вирішення даної проблеми залишаються «на розгляді». Як варіант, можливо організувати співпрацю органів місцевого самоврядування щодо передачі міжбюджетних трансферів, як запровадження компенсаторного механізму. Проте на даний час така співпраця, як правило, має досить обмежене застосування із-за відповідних об'єктивних та суб'єктивних моментів, пов'язаних з прийняттям управлінських рішень як депутатськими корпусами рад, так і безпосередньо керівниками органів місцевого самоврядування.

Однією із нагальних проблем медичного обслуговування населення на первинному рівні є відповідні труднощі щодо отримання медичних послуг у вечірні та нічні часи, коли сімейні лікарі не відповідають на телефонні дзвінки, служба екстреної медичної допомоги виклики не приймають, так як вони не загрожують життю, а персонал приймальних відділень лікарень, куди звертаються хворі, не зобов'язаний вести первинний амбулаторний прийом. В наказі МОЗ України від 19 березня 2018 року № 504 «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» [7], який регулює порядок надання первинної медичної допомоги, зазначено, що це має відбуватися безпосередньо в закладі первинної медичної допомоги відповідно до режиму роботи її надавача. Для цього в кожній такій установі необхідно організувати цілодобове функціонування пунктів невідкладної медичної допомоги, де буде задіяно медичний персонал у режимі чергування.

При цьому чинне трудове законодавство чітко регламентує норму годин навантаження на працівника. А первинна медична допомога має надаватися безперервно, тобто іншого виходу забезпечити цю вимогу, аніж встановивши графік чергування медпрацівників в пунктах невідкладної медичної допомоги, немає. З іншого боку, Постанова Кабінету Міністрів України № 1138 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах» регламентує [8], що надання медичної допомоги вдома є послугою платною. Знову суперечності в нормативно-правових актах держави не дають адекватно вирішити зазначену проблему, тим паче, що у первинній редакції

наказу профільного міністерства була позиція щодо можливості організації в Центрах ПСМД цілодобового пункту невідкладної допомоги, яку наразі вилучено з тексту чинного нормативно-правового акту.

Керівництво ОТГ в даному випадку зобов'язане зайняти принципову позицію і забезпечити організацію цілодобового надання невідкладної медичної допомоги на «первинці». Такий підхід обумовлюється тим, що кожен медичний заклад є політичним капіталом як керівництва територіальних органів влади, так і місцевих політичних еліт, які забезпечують реалізацію конституційних прав жителів ОТГ на отримання базового пакету медичної допомоги.

В практиці менеджменту організацій для виконання не основних функцій підприємств, установ використовуються підходи щодо делегування виконання цих повноважень іншим професійним структурам, у яких є значний досвід зазначеної діяльності, відповідні сили та засоби. У запропонованому контексті доцільним є розгляд застосування аутсорсингу (передача ведення частини функцій діяльності, що не є основними в установі, організації – аутсорсеру) та аутстафінгу (вивід працівників за штат і передача всієї бізнес-функції, разом з обладнанням і процесами, під управлінням постачальнику – аутстафферу) [9].

На рівні ОТГ такий варіант менеджменту можливо запровадити, створивши для всіх інституцій соціальної сфери (медичні заклади, заклади освіти, культури, соціального захисту тощо) модель об'єднаної структури управління (бухгалтерія, кадрова служба, інформаційно-аналітична група тощо). В рамках цієї моделі інтегрованої управління соціальною інфраструктурою територіальної громади передбачається, що її функціонал буде охоплювати обслуговуванням всю соціальну сферу паралельно з виконанням функцій щодо забезпечення діяльності органу управління ОТГ. Особливо затребуваною така модель буде в малочисельних ОТГ, адже вона зможе забезпечити роботу по напрямкам, де немає можливості залучити певну кількість кваліфікованих працівників (у т.ч. їх підміни на періоди хвороби, відпусток, навчання тощо). Такий підхід дозволяє мінімізувати витрати на облаштування робочих місць

(меблі, оргтехніка, комп'ютерні програми тощо) та забезпечення їх діяльності (виділення робочих площ, приміщень, комунальні витрати, заробітна плата з нарахуваннями працівникам тощо). Упровадження на практиці такого підходу сприяє підвищенню компетентності, керованості діяльністю, забезпечує економію сил, засобів та часу, дозволяє уникнути або звести до мінімуму можливість помилок у виконанні зазначених функцій та нецільового використання фінансів.

Аналіз зазначеного питання лежить у площині: що вибрати, аутстафінг або аутсорсинг з позицій переваг та ризиків? Довірити бізнес-процес зовнішньому виконавцеві або керувати ним особисто, але із залученням позаштатних кадрів? При виборі варіанту застосування аутстафінгу керівник закладу ПМСД, вивівши певних працівників за штат, отримує від органу управління ОТГ тільки кваліфікований персонал, а управління здійснює самостійно. Формально будучи співробітником централізованої структури управління (ЦСУ), людина працює в медичному закладі. І тут слід зазначити, що доцільність запровадження такого інструменту є тактичною, тобто короткотерміною, лише на період отримання певних навичок, кваліфікації, освоєння певних програм тощо. Адаже з часом можуть виникнути проблеми суб'єктивного характеру, на кшталт втрати керованості своїми працівниками, які постійно знаходяться поза зоною прямого впливу керівника, та дорости до об'єктивних проблем, пов'язаних з відповідальністю за дії працівників.

У даному випадку витрати громади зменшуються пропорційно до кількості установ в ОТГ за рахунок мінімізації витрат на облаштування робочих місць та забезпечення їх діяльності, що апріорі потрібно було би забезпечити у кожній установі.

Якщо в ОТГ запропонований інструмент запроваджувати не з моменту організації громади, а через певний час діяльності інфраструктури в режимі забезпечення функцій кожної установи окремо, то він не буде таким ефективним, так як на облаштування робочих місць вже були витрачені певні кошти, і навпаки, це може спричинити соціальну напругу із-за оптимізації

штатних розписів та необхідності звільнення (зміни істотних умов праці) вже працюючих співробітників.

У форматі кожної установи можливо визначити позитив від запровадження нових інструментів господарювання: можливість оптимізувати штатний розклад, скоротити основний фонд заробітної плати і платити податки за спрощеною схемою; уникнути бюрократичної тяганини, пов'язаної з оформленням співробітників на постійне або тимчасове місце роботи; знизити навантаження на бухгалтерію та відділ кадрів установи до повної передачі їх функцій і ліквідації цього підрозділу; збереження часу, сил і засобів на пошук кваліфікованого персоналу [10].

### ***Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.***

Дослідження організаційного, структурно-функціонального та фінансового аспектів вибору тактичних, концептуальних та перспективних моделей організації надання первинної медичної допомоги в ОТГ в Україні дозволило дійти висновку, що базуючись на нормативно-правовій, організаційно-розпорядчій та програмно-цільовій формах реалізації державно-управлінських рішень, на даний час при проведенні інституційних перетворень в ОТГ доцільно за результатами відповідного аналізу використовувати всі можливості: вносити пропозиції щодо змін в законодавчо-нормативну базу країни, нормативно-розпорядчу базу центральних органів влади, приймати локальні управлінські рішення ОМС, які дадуть можливість покращити ситуацію.

### **Література**

1. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року №65 “Про мобілізацію”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>
2. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: закон України від 19.10.2017 № 2168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України 5 лютого 2015 року № 157. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

4. Радиш Я.Ф., Долот В.Д., Васюк Н.О. Сучасний зарубіжний менеджмент: досвід для керівників лікувально-профілактичних закладів України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 11. С. 58-61.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>
6. Бюджетний кодекс України: закон України від 8 липня 2010 року № 2456. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
7. Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги: наказ МОЗ України від 19 березня 2018 року № 504. URL: <http://surl.li/pikkj>
8. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах: постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF#Text>
9. Стахурська О. (2017). Аутсорсинг в Україні й у світі: особливості, тенденції та перспективи. *Юрист & закон*. #38, 2017.
10. Павленко О. (2017). Аутсорсинг, аутстафінг і лізинг персоналу як засоби оптимізації бізнес-процесів та забезпечення інтересів персоналу. *Юрист & закон*. #38, 2017.

## References

1. President of Ukraine (2022), Decree “About mobilization”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text> (Accessed 05 Jan 2024).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Medical Service to the Population”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text> (Accessed 05 Jan 2024).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “On the voluntary association of territorial communities”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (Accessed 05 Jan 2024).

4. Radysh, Y. Dolot, V. and Vasiuk, N. (2015), “Modern foreign management experience for leaders medical institutions Ukraine”, *Investytsiyyi: praktyka ta dosvid*, vol. 11, pp. 58-61.
5. Congress of Local and Regional Authorities (2017), “European charter of local self-government”, available at: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536> (Accessed 05 Jan 2024).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Budget Code of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Accessed 05 Jan 2024).
7. Ministry of Healthcare of Ukraine (2018), Order “On approval of the Procedure for providing primary medical care”, available at: <http://surl.li/pikkj> (Accessed 05 Jan 2024).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (1996), Resolution “On approval of the list of paid services provided in state and communal health care institutions and higher medical educational institutions”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF#Text> (Accessed 05 Jan 2024).
9. Stakhurs'ka, O. (2017), “Outsourcing in Ukraine and in the world: features, trends and prospects”, *Yuryst & zakon*, vol. 38.
10. Pavlenko, O. (2017), “Outsourcing, outstaffing and leasing of personnel as means of optimizing business processes and ensuring the interests of personnel”, *Yuryst & zakon*, vol. 38.

*Стаття надійшла до редакції 15.01.2024 р.*