

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019). Спеціальність – 281. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 6.

DOI: 10.32702/2307-2156.2022.6.7

УДК: 35.316

*В. В. Звірич,
к. мед. н., здобувач кафедри управління та бізнес-адміністрування,
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»
ORCID ID: 0000-0002-3502-1886*

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ

*V. Zvirych,
PhD in Medical Sciences, Candidate for a degree of the Department of Management
and Business Administration, Vasyl Stefanyk Precarpathian National University
Ivano-Frankivsk*

ESTABLISHMENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF HEALTHCARE IN UKRAINE: HISTORY AND CURRENT CHALLENGES

На сучасному етапі розвитку системи публічного управління у галузі охорони здоров'я в Україні відбувається чимало непередбачуваних та незапланованих змін, які здебільшого негативно впливають на загальні тенденції становлення цієї галузі. Існуючі нові виклики та проблеми мають різний характер: від тих, що з'явилися уперше, тобто взагалі не прогнозованих та неочікуваних, до тих, які мали високу ймовірність настання.

Прогнозовані та ймовірні проблеми й виклики у процесі становлення чи реформування системи публічного управління можуть бути визначені та враховані виходячи з детального аналізу ситуації, яка мала місце у минулому, тобто шляхом екстраполяції проблемних питань з минулих етапів розвитку державного управління. Тому в межах даного дослідження поставлено мету виокремити основні етапи становлення системи публічного управління персоналом починаючи від етапу її зародження до сьогодення, визначити основні особливості та проблеми, які виникали на кожному етапі розвитку, а також виявити основні сучасні виклики та проблеми, які є непередачуваними та неочікуваними, але мають значний вплив на результати впровадження реформ.

За результатами детального вивчення генезису та еволюції процесів розвитку системи державного управління персоналом в Україні нами визначено 5 основних етапів: I етап з 1800 до 1917 рр. - становлення державного управління у галузі охорони здоров'я за часів Російської та Австро-Угорської імперій; II етап з 1917 до 1921 рр. - розвиток системи публічного управління охорони здоров'я в умовах визвольної боротьби за незалежність держави; III етап з 1921 до 1991 рр. - розвиток системи публічного управління у галузі охорони здоров'я за часів радянського союзу; IV етап з 1991 до 2001 рр. - розвиток нової системи державного управління охорони здоров'я в умовах незалежної України; V етап з 2001 р. до тепер - активне реформування системи державного управління у галузі охорони здоров'я в умовах децентралізаційних процесів.

Сучасний етап становлення системи публічного управління та адміністрування персоналом у галузі охорони здоров'я має свої специфічні виклики та проблеми. До основних викликів, які виокремлено у процесі дослідження віднесено: 1) швидка цифровізація системи публічного управління та адміністрування персоналом у галузі охорони здоров'я; 2) відсутність необхідних фінансових ресурсів для досягнення усіх поставлених цілей; 3) введення військового стану у зв'язку з російсько-українською війною. Усі ці проблеми матимуть значний вплив на результати реформування системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

At the present stage of development of the public administration system in the field of health care in Ukraine there are many unpredictable and unplanned changes, which mostly have a negative impact on the general trends in this field. Existing new challenges and problems are of different nature: from those that appeared for the first time, i.e. not foreseen at all and unexpected, to those that have a high probability of occurrence.

Predicted and probable problems and challenges in the process of formation or reform of the public administration system can be identified and taken into account based on the analysis of the situation in the past, i.e. by extrapolating problematic issues from past stages of public administration.

Therefore, this study aims to identify the main stages of the public management system from its inception to the present, to identify the main features and problems that arose at each stage of development, as well as to identify major current challenges and problems that are untranslatable and unexpected, but have a significant impact on the results of reforms.

Based on the results of a detailed study of the genesis and evolution of the development of public personnel management in Ukraine, we have identified 5 main stages: Stage I from 1800 to 1917 - the formation of public administration in health care during the Russian and Austro-Hungarian empires; Stage II from 1917 to 1921 - the development of public health management in the liberation struggle for independence; Stage III from 1921 to 1991 - the development of public administration in the field of health care during the Soviet Union; Stage IV from 1991 to 2001 - development of a new system of public health management in the conditions of independent Ukraine; Stage V from 2001 to the present - active reform

of the public administration system in the field of health care in the context of decentralization processes.

The current stage of development of the system of public administration and administration of personnel in the field of health care has its own specific challenges and problems. The main challenges highlighted in the research process are: 1) rapid digitalization of the system of public administration and administration of personnel in the field of health care; 2) lack of necessary financial resources to achieve all goals; 3) the imposition of martial law in connection with the Russian-Ukrainian war. All these issues will have a significant impact on the results of the reform of the public health management system.

Ключові слова: *публічне управління, управління персоналом, галузь охорони здоров'я, етапи становлення, виклики і проблеми.*

Keywords: *public administration, personnel management, health care, stages of formation, challenges and problems.*

Постановка проблеми. Сучасний етап становлення галузі охорони здоров'я є складним і непередбачуваним. Оскільки він супроводжується рядом викликів, що пов'язані з децентралізаційними процесами, недостатністю фінансових ресурсів для ефективного функціонування галузі та введенням військового стану через вторгнення росії на територію України. Однозначно, що ці причини зумовлює створення нових викликів, які потрібно досліджувати та шукати нові напрямки виходу зі складних ситуацій. Оскільки у цих складних умовах одним з найважливіших завдань усіх публічних управлінців є збереження і утримання найбільш професійних кадрів у цій галузі. Тому дослідження питань становлення системи державного управління від її генезису до тепер, а також вивчення подібних тенденцій розвитку подій у подібних історичних ситуаціях є надзвичайно актуальними на даний час.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Дослідження генезису та історії розвитку системи державного управління вистілено у наукових працях багатьох вчених, зокрема: Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, В. Г. Балашов, М. М. Білинська, Р.В. Дмитришин, С.М. Коник, Н.Р. Нижник, І. В. Рожкова, І.І. Тіщенко, А.В. Толстоухова, В.М. Якубів [1-4]. Проте сучасні тенденції становлення галузі охорони здоров'я свідчать про те, що з'являються нові виклики та проблеми. Тому дослідження процесів становлення і розвитку

системи державного управління в Україні в контексті пошуку подібних проблемних аспектів і викликів сучасності має важливе аналітичне значення.

Мета роботи полягає у дослідженні генезису та еволюції системи державного управління в Україні починаючи з 19 ст. і до тепер з виділенням певних етапів її становлення, а також визначенням подібних тенденцій розвитку об'єкта дослідження в історичному контексті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення системи публічного управління в Україні почалось у XVIII ст. ще за часів Російської та Австро-Угорської імперій. Узагальнюючи різні наукові підходи до періодизації етапів становлення системи державного управління у сфері охорони здоров'я на теренах України вважаємо за доцільне виокремити п'ять етапів, які пов'язані з різними історичними етапами становлення незалежності нашої країни. До цих 5 етапів належать (рис. 1):

I етап, який охоплює період з 1800 до 1917 рр., коли відбувалось становлення державного управління у галузі охорони здоров'я за часів Російської та Австро-Угорської імперій;

II етап, що включає період з 1917 до 1921 рр., коли відбувався розвиток системи публічного управління охорони здоров'я в умовах визвольної боротьби за незалежність держави;



Рис. 1. Етапи розвитку системи публічного управління охорони здоров'я в Україні

*Джерело: розроблено автором

ІІІ етап охоплює період з 1921 до 1991 рр., коли відбувався розвиток системи публічного управління у галузі охорони здоров'я за часів радянського союзу;

ІV етап включає період з 1991 до 2001 рр. і передбачає розвиток нової системи державного управління охорони здоров'я в умовах незалежної України;

V етап розпочався 2001 р. і триває до тепер та передбачає активне реформування системи державного управління у галузі охорони здоров'я в умовах децентралізаційних процесів.

На I етапі – 1800 – 1917 рр. – відбувалося зародження системи державного управління в галузі охорони здоров'я в Україні за часів її перебування у Російській та Австро-Угорській імперіях. У XVIII-XIX ст. відбувалось створення регульованих засад державного управління у досліджуваній галузі. Основний вклад у розробку цієї системи вносили медики, оскільки саме вони здійснювали керівництво системою охорони здоров'я. Відомим медиком-практиком і водночас розробником елементів системи управління був Я.О. Чаруківський, зокрема він вперше обґрунтував механізм сортування поранених і хворих, створення у війську батальйонних медичних пунктів та інших організаційно-управлінських аспектів [5, с. 43]. Основні ідеї медика та державного управлінця висвітлені у його науковій праці «Військово-похідна медицина», за яку він був нагороджений різними відзнаками.

Певний внесок у розвиток системи публічного управління в галузі охорони здоров'я здійснили й інші відомі українські медики-науковці, зокрема: П.А. Загорський, П.А. Наранович, А.І. Таранецький, А.Я. Данилевський, П.П. Заблудський-Десятовський. Враховуючи, що умовах частих війн впродовж XVIII-XIX ст. потрібно було розвивати саме військову медицину, то вчені здійснювали найбільший вклад саме у розвиток організаційно-управлінських аспектів військової медицини.

На II етапі – 1917 – 1921 рр. – система державного управління охорони здоров'я проходила своє становлення в умовах визвольної боротьби за незалежність нашої держави. За цей короткий період часу відбулось створення перших відокремлених державних органів влади щодо регулювання досліджуваної сфери у Українських січових стрільців та Українській Галицькій Армії.

На III етапі – 1921 – 1991 рр. – розвивалась система державного управління у рамках командно-адміністративної системи управління радянського союзу. Тодішня система державного управління була чітко централізована відповідно до вказівок правлячої партії; характеризувалась чіткими плановими показниками та нормативами. На даному етапі відбулась активна розбудова

інфраструктури системи охорони здоров'я, а також утворено потужні навчально-наукові центри медичної науки.

На IV етапі – 1991 – 2000 рр. – відбувалось створення нової системи державного управління в Україні шляхом виділення нових владних структур, організацій та інституцій. Розбудова відбувалась як на рівні центрального управління, так і на рівні місцевого самоврядування. На цьому етапі було закладено базис для всіх організаційно-управлінських засад і принципів функціонування сучасної системи охорони здоров'я. Важливим доробком на даному етапі було формування законодавчої бази регулювання системи охорони здоров'я та апарату управління, з визначенням функцій, прав і обов'язків кожної категорії працівників державного управління.

На V етапі – 2000 р. – до тепер – відбувається активне реформування системи державного управління охорони здоров'я. Це пов'язано зі змінами у стратегічних напрямках розвитку державної політики, зокрема з євроінтеграційним вектором. У 2000 р. Указом Президента України затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні [6].

Перші зміни у галузі охорони здоров'я починаючи з 2000 р. були пов'язані з удосконаленням системи державного управління через оптимізацію структури апарату централізованого управління, а також оптимізації системи якості організації роботи у галузі.

Активні сучасні реформування у сфері охорони здоров'я розпочались з прийняттям у 2015 р. Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [7] та Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я [8].

Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я передбачаються «кардинальні якісні зміни всіх функцій системи охорони здоров'я – управління цією системою, забезпечення її відповідними ресурсами, фінансування та надання вироблених цією системою послуг» [8].

Основними етапами сучасної медичної реформи є [9]:

Етап 1. Ухвалення законодавчих основ та консультації з громадськістю – 2017 рік

Етап 2. Впровадження реформи – 2018-2019 рік

Етап 3. Розробка державної програми медичних гарантій – з 2020 року.

Таким чином на даному етапі тривають активні реформування у галузі як у сфері публічного управління, так і в сфері організації діяльності на рівні медичних закладів. Водночас слід зазначити, що сучасні реформування сфери охорони здоров'я відбуваються у досить складних умовах і з багатьма викликами.

Основними викликами і проблемними аспектами у процесі становлення системи публічного управління у галузі охорони здоров'я впродовж останніх п'яти років є виокремлені нижче.

1. Швидка цифровізація системи публічного управління в Україні і в т.ч. у галузі охорони здоров'я, зокрема:

- введення в дію програми «Дія», де зберігаються усі основні документи особи, зокрема український та закордонний паспорти, водійські права, технічний паспорт на автомобіль, ковід-сертифікати, свідоцтва про народження дітей [10, 11];

- впровадження програми eHealth – електронної системи охорони здоров'я, в якій користувач через медичну інформаційну систему взаємодіє з центральною базою даних [12]. До цієї платформи приєдналось уже більше 27 млн. осіб;

- впровадження програми «Helsi», яка на даний час розроблена лише для 12 областей України і сприяє можливості обрання лікаря, клініки онлайн та замовлення ліків не виходячи з дому. На даний час користувачами сервісу є понад 24 млн. осіб і вона активно поширюється на інші області.

Основними викликами є те, що значна частина населення (майже 40 %) не використовують елементи електронних платформ через невміння, небажання, необізнаність тощо. Але це створює негативні елементи в організації роботи медичних закладів в контексті поєднання роботи з електронними базами та без них.

2. Відсутність необхідних фінансових ресурсів для швидкого та ефективного реформування галузі охорони здоров'я. Реформа децентралізації в Україні та галузі охорони здоров'я у цьому контексті передбачає зміну системи

фінансування закладів охорони здоров'я, їх оптимізацію за регіональним принципом та оптимізацію з точки зору профільності певних закладів. Вже впроваджені заходи стосуються акцентуванню уваги на роботу сімейних лікарів та зменшення кількості різнопрофільних лікарів у поліклініках. Водночас відповідно до оголошених реформою змін є підвищення заробітної плати лікарям та іншим працівникам медичної сфери. Починаючи з 1 січня 2022 р. відповідно до Постанови Кабміну від 12 січня 2022 року № 2 «Деякі питання оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я» встановлено місячну заробітну плату на рівні не менше 20 000 гривень лікарям (крім лікарів-інтернів) та професіоналам з вищою немедичною освітою, які допущені до медичної діяльності в закладах охорони здоров'я та на рівні не менше 13 500 гривень для посад молодших спеціалістів з медичною освітою (фахових молодших бакалаврів), фахівцям з початковим рівнем (короткий цикл) вищої медичної освіти, першим (бакалаврський) рівнем вищої медичної освіти і магістрів з медсестринства» [13]. Водночас слід зазначити, що в бюджетах різних рівнів не вистачає коштів для виплати заробітної плати на такому рівні усім працівникам медичної сфери на даний час. Це, в свою чергу, спричиняє процеси скорочення працівників чи переводу їх на не повний штатний оклад. Крім того фінансові проблеми продовжуються щодо закупівлі необхідних матеріалів та обладнання для медичних закладів. Використання застарілого обладнання, відсутність необхідних ліків чи матеріалів своєчасно призводять до зниження якості надання медичних послуг населенню.

3. Проблеми, що пов'язані з введенням військового стану через російсько-українську війну. Ця категорія проблем є найскладнішою і з точки зору впливу, і з точки зору їх вирішення. Вони пов'язані з ускладненням умов праці медиків на постраждалих від війни територіях, на окупованих територіях, а також втрати значної частини приміщень, обладнання тощо. У таких складних умовах питання організації праці, розвитку системи публічного управління персоналом в галузі охорони здоров'я відходять на другий план.

Комплексність сучасних проблем публічного управління персоналом в галузі охорони здоров'я ускладнюють заплановані реформаційні зміни у галузі у процесі децентралізації.

Висновки. Становлення системи публічного управління у галузі охорони здоров'я в Україні відбувалось через призму змін суспільно-економічних формацій та різних етапів становлення влади країни. На різних етапах становлення України відбувались значні трансформації в організації державної влади, державного управління, а також діяльності органів місцевого самоврядування. Значні політичні зміни також впливали на кардинальні зміни в організації публічного управління на різних етапах. Виокремлені у дослідженні 5 етапів розвитку системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я чітко взаємопов'язані з етапами становлення системи державного управління загалом.

Детальний аналіз особливостей становлення системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я у різних періодах розвитку України дозволяє виявити основні тенденції, особливості, переваги і недоліки кожного етапу, а найважливіше – врахувати їх при розробці стратегічних і тактичних планів розвитку об'єкта дослідження.

Існуючі виклики і проблеми сучасного етапу розвитку системи публічного управління, що пов'язані з швидкими процесами цифровізації суспільства, відсутністю необхідних фінансових ресурсів, військовим станом теж потребують нагальної уваги у процесі визначення стратегічних напрямів розвитку системи публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

Література

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : ОАО “НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.
2. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.

3. Балашов В. Г. Механизмы управления организационными проектами / В. Г. Балашов, А. Ю. Заложнев, Д. А. Новиков. – М. : ИПУ РАН, 2003. – 84 с.

4. Dmytryshyn M., Dmytryshyn R., Yakubiv V., Zagorodnyuk A. Peculiarities of ukrainians' approval of decentralization reform. Administrative Sciences. Open Access. Volume 11, Issue 4. December 2021 Article number 104.

5. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. вид. / авт. кол. : М. М. Білинська, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова та ін. ; за заг. ред. проф. М. М. Білинської. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.

6. Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 року N 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>

7. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>

8. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, що введена в дію Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%25D1%2580#Text>

9. Реформа системи охорони здоров'я URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya>

10. Державні послуги онлайн. URL: <https://diia.gov.ua/>

11. Електронна система охорони здоров'я в Україні URL: <https://ehealth.gov.ua/#role-id>

12. Платформа «Helsi». URL: <https://helsi.me/>

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я» від 12 січня 2022 р. № 2. Київ URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-oplati-praci-medichn-a2>

References

1. Atamanchuk, H.V. (2000), Hosudarstvennoe upravlenye [Public administration], Ekonomyka, Moscow, Russia.
2. Bakumenko, V. D.(2010), Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni [Decision making in public administration], VPTs AMU, Kyiv, Ukraine.
3. Balashov, V.H. Zalozhnev, A. Yu. and Novykov, D. A. (2003), Mekhanyzmy upravlenyia orhanyzatsyonnymy proektamy [Organizational project management mechanisms], YPU RAN, Moscow, Russia.
4. Dmytryshyn, M. Dmytryshyn, R. Yakubiv, V. and Zagorodnyuk, A. (2021), “Peculiarities of ukrainians’ approval of decentralization reform”, Administrative Sciences, vol. 11, no.4.
5. Bilynska, M.M. Radysh, Ya. F. and Rozhkova, I. V.(2012), Derzhavne upravlinnia reformuvanniam systemy okhorony zdorovia v Ukraini [Public Administration for Health Care Reform in Ukraine], NADU, Lviv, Ukraine.
6. President of Ukraine (2015), Decree “On the Civil Service Reform Strategy in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text> (Accessed 4 Aug 202021).
7. President of Ukraine (2015), Decree “On the Sustainable Development Strategy “Ukraine-2020”, available at:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (Accessed 23 May 2022).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), “The concept of health care financing reform”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%25D1%2580#Text> (Accessed 9 May 2022).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), “Health care reform”, available at: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/reforma-sistemi-ohoroni-zdorovya> (Accessed 12 March 2022).
10. Government services online (2022), available at: <https://diia.gov.ua/> (Accessed 15 May 2022).
11. Electronic health care system in Ukraine (2022), available at: <https://ehealth.gov.ua/#role-id> (Accessed 25 June 2021).

12. Helsi platform (2022), available at: <https://helsi.me/> (Accessed 28 September 2021).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), “Some issues of remuneration of health care workers”, available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-oplati-praci-medichn-a2> (Accessed 20 May 2022).

Стаття надійшла до редакції 09.06.2022 р.