

СУЧАСНІ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ФАРМАЦІЇ

Немченко А.С., Бабенко М.М., Назаркіна В.М., Косяченко К.Л.

Національний фармацевтичний університет МОЗ України, м.Харків, Україна

Національний медичний університет імені О.О. Богомольця, м. Київ, Україна

РЕЗЮМЕ. Еволюція системи соціально-економічних відносин обумовлює зміни моделей державного управління в напрямку забезпечення публічності й інформатизації. Для досягнення ключових цілей охорони здоров'я (ОЗ) важливим є чітке розуміння методології управління, зокрема, понятійно-категоріального апарату. Наразі потребує узгодження термінологія публічного управління та адміністрування, врядування, державного управління й регулювання, публічного менеджменту.

Мета – аналіз сучасних моделей публічного управління та змін сучасного змісту понять теорії управління в системі охорони здоров'я та фармації.

Матеріали та методи. Аналіз та узагальнення нормативно-правової бази та наукових публікацій з питань теорії та практики державного управління в системі ОЗ та фармації.

Результати дослідження. Досліджено теоретико-методологічні засади управління у системі ОЗ та понятійно-категоріальний апарату. Досліджено сучасні концепції публічного управління та особливості реалізації основних принципів «Good Governance» в системі ОЗ та фармації. Проведено аналіз моделей публічного управління в системі ОЗ, визначені основні характерні риси та принципи реалізації. Визначено пріоритетні напрями діяльності державних органів у напрямку досягнення глобальних цілей сталого розвитку щодо універсального охоплення населення послугами ОЗ.

Висновки. На сучасному етапі важливим є пошук найбільш суспільно ефективної моделі публічного управління в системі ОЗ та фармації, яка має на меті вчасне і повноцінне забезпечення максимального охоплення населення медичними послугами належної якості, обумовлює чітке розуміння комплексу організаційних засад, сучасних форм і засобів впливу.

Ключові слова: публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, охорона здоров'я, самоврядування, Good Governance.

Вступ. Еволюційні процеси соціально-економічних систем та, зокрема, системи охорони здоров'я (ОЗ), обумовлюють трансформацію застарілих моделей державного управління в сучасні моделі регулювання суспільних відносин, а саме розширення публічного управління. Закономірно відбуваються також певні зміни категорійного апарату. Проблематика публічного управління в системі ОЗ та фармації розглядається науковцями різних галузей знань (охорони здоров'я та фармації, адміністративного права, соціології, політології, теорії державного управління, тощо). Дискусійним моментом є співвідношення понять «публічне управління» (public management), «публічне адміністрування» (public administration) та «державне управління» й «державне регулювання».

Мета статті – дослідження сучасних моделей публічного управління та змін сучасного змісту понять теорії управління в системі охорони здоров'я та фармації.

Методи та матеріали. Аналіз та узагальнення нормативно-правової бази та наукових публікацій з питань теорії та практики державного управління в системі ОЗ та фармації.

Результати досліджень. Трансформаційні перетворення у розвитку суспільства призвели до зміни концептуальних підходів щодо реалізації управлінських функцій на всіх рівнях, зокрема й державному. Разом з тим, сучасні виклики (пандемія Covid-19, військова агресія) потребують об'єднання зусиль на міжнаціональному рівні для вирішення нагальних проблем (спільні дії (joint activity) для підвищення доступу і доступності життєво необхідних ліків і вакцин, як, наприклад, об'єднані закупівлі, спільна оцінка медичних технологій, міжурядова співпраця у сфері ціноутворення на лікарських засобів (ЛЗ) та забезпечення доступу до основних лікарських засобів (ОЛЗ), високовартісних інноваційних препаратів для лікування рідкісних (орфанних) захворювань).

У контексті розвитку цифрових технологій відбувається зміна поглядів на функції управління у державному секторі, що започаткувало розвиток концепцій «нового публічного управління» (new public management – NPM) та оновленого

post new public management, «мережевого уряду» (networked government), «глобального врядування» (global governance), «врядування цифрової (інформаційної) ери» (digital era governance, DEG) [1-3]. В Україні це отримало назву «держава в смартфоні».

Варто зауважити, що для вітчизняного наукового простору більш звичним є поняття «державне управління» як форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан [4].

Термін «публічне управління» набув значного поширення лише протягом останніх років. Під публічним управлінням, як правило, розуміють діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [4, 5].

Деякі дослідники окремо виділяють «публічний менеджмент» як сферу знань та діяльності щодо управління публічними організаціями (органами публічної влади, державними і муніципальними підприємствами та установами, неурядовими організаціями та ін.), їх адміністративною і господарською діяльністю з використанням принципів, форм, методів та інструментів, які забезпечують підвищення ефективності цих організацій й поліпшення якості публічних послуг.

Публічний менеджмент значною мірою стосується внутрішніх процедур, пов'язаних з плануванням, контролем, організацією надання послуг, запровадженням і функціонуванням інформаційних систем, управлінням персоналом, оцінюванням ефективності, залученням заінтересованих сторін до

формування й реалізації рішень і т. ін. з метою задоволення потреб та інтересів суспільства [4, 6].

Під публічним адмініструванням слід розуміти вид організаційно розпорядчої діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, спрямованої на підготовку та впровадження публічно управлінських рішень, управління персоналом, надання публічних послуг.

Публічне адміністрування вважається складовою публічного управління, яке здійснюється на професійній (неполітичній) основі, залучаючи у разі потреби неурядових партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері [7].

Публічне адміністрування в ОЗ розглядається як діяльність із забезпечення інтересів і свобод фізичних та юридичних осіб, а саме прийняття відповідними державними органами адміністративних рішень і надання адміністративних послуг у сфері ОЗ: акредитація і атестація; ліцензування державна реєстрація ЛЗ, медичної техніки та медичних виробів; реєстрація цін на ЛЗ, що закуповуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Отже, ототожнення термінів «державне управління», «державне регулювання», «публічне управління» та «публічне адміністрування», «врядування» є недоречним, зважаючи на суттєві відмінності (рис. 1).

Серед пріоритетних функцій публічного управління в системі ОЗ та фармації слід виділити самоврядування й саморегулювання, які мають професійні особливості, тому потребують окремого законодавчого та нормативно-правового врегулювання. Наразі в охороні здоров'я України зареєстровано близько 300 різних громадських об'єднань, зокрема 29 – у фармації. Разом з цим в Україні немає Закону про професійне самоврядування, відсутнє законодавче визначення самоврядування та саморегулювання. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» усі медичні та фармацевтичні асоціації та спілки мають статус громадських об'єднань [10, 11].

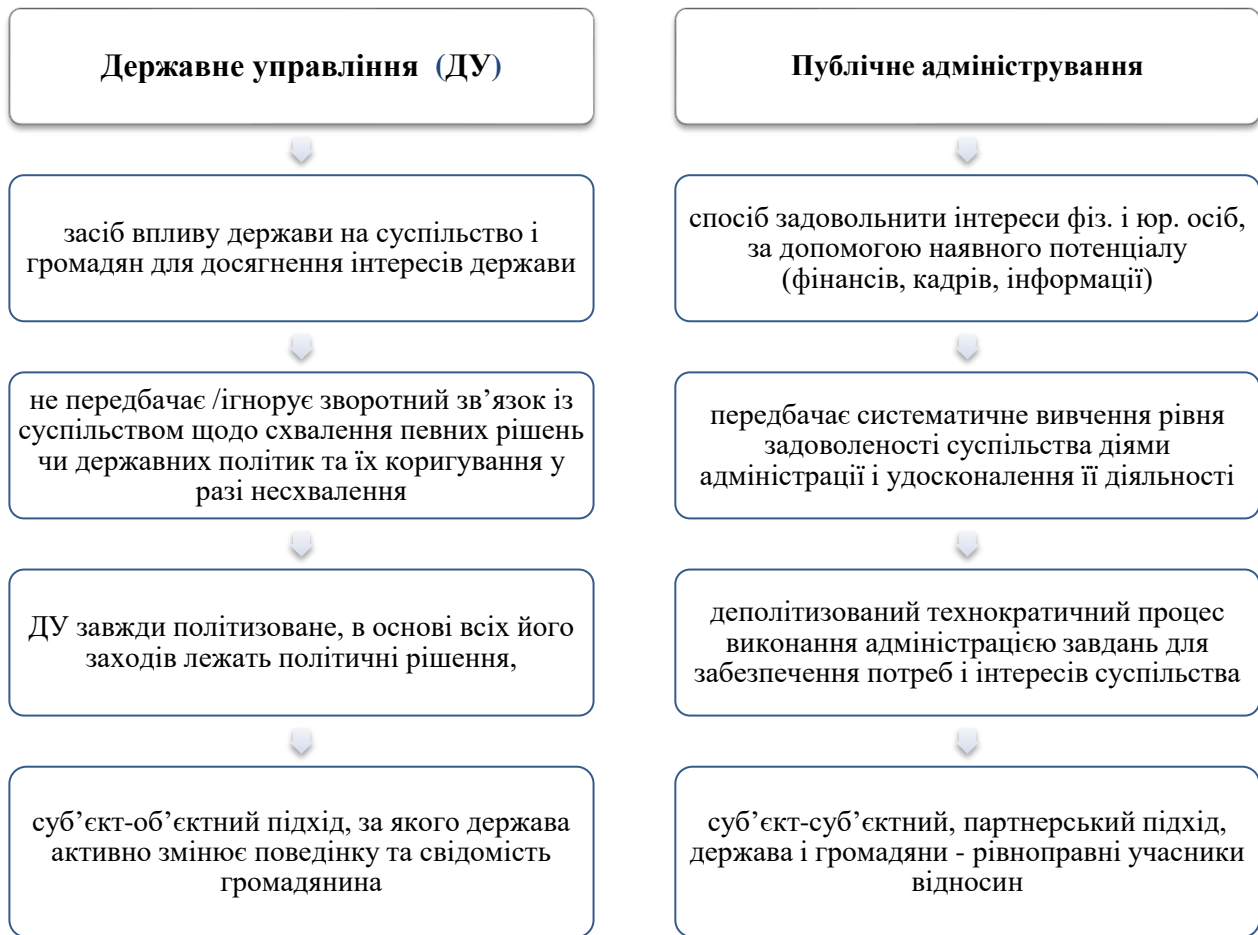


Рис. 1. Порівняння змісту державного управління і публічного адміністрування (власна розробка на базі [8, 9])

Найдавнішу історію становлення фармацевтичного самоврядування мають Велика Британія, Німеччина та Польща. Так, перший фармацевтичний закон був прийнятий у 1852 р. у Британії, який встановив основні засади діяльності Королівського фармацевтичного товариства [10].

У Німеччині діє «Федеральний союз німецьких фармацевтичних асоціацій», до якого входить 34 громадські організації, що об'єднують більш ніж 60 тис. фармацевтів. Союз займається соціальним захистом, професійною освітою, розробкою та експертизою законодавства, що регулює фармацевтичну діяльність [10].

У Польщі з 1991 р. діє Закон «Про аптечні палати», який ґрунтується на базових європейських директивах професійного самоврядування та

саморегулювання. Без погодження з Аптечною палатою неможливо отримати дозвіл на відкриття нової аптеки, також палата проводить акредитацію аптечних закладів та атестацію професійних кадрів [10].

Протягом багатьох років в Україні обговорюють питання професійного самоврядування. Законопроект «Про фармацевтичне самоврядування» вперше був зареєстрований ще у 2015 р., але був відкликаний у першому читанні, оскільки не враховував міжнародний досвід щодо створення самоврядних організацій, тому потребував суттєвого доопрацювання. У серпні 2022 р. на сайті МОЗ України вкотре був представлений для громадського обговорення Проект Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні», який практично повністю дублює попередній проєкт 2021 р. [12].

Проведений аналіз результатів публічного обговорення свідчить, що останній законопроект потребує доопрацювання таких актуальних питань: роль держави при створенні професійного самоврядування та мета його впровадження; захист професії; обов'язковість членства та сплати професійного збору, зокрема роботодавцем; цільові внески (виключити можливість корупційних дій посадових осіб організації); обрання складу Вищої ради професійних палат. На нашу думку, доопрацювання останнього законопроекту потребує залучення європейських організацій, що мають досвід реалізації самоврядування, перш все, за у Великій Британії, Німеччині та Польщі, саме їх досвід доцільно використати в Україні.

У даний час національними й міжнародними організаціями (Програма розвитку ООН, Світовий банк та ін.) часто використовується термін «Good Governance» (тобто «належне», «ефективне» або «добре» управління), який застосовний як щодо управління на державному, так і на місцевому рівні.

Основні 12 принципів «Good Governance» закріплено у Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні, схваленому Радою Європи у 2008 р. Вони охоплюють такі питання: участь, представництво, чесне проведення виборів; чуйність; ефективність і результативність; публічність, відкритість і

прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до змін; стійкість і довгострокова орієнтація; надійний фінансовий менеджмент; права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість; підзвітність [13, 14]. Так само ці принципи можуть бути застосовані в контексті управління окремими галузями економіки, зокрема й системою ОЗ та фармації.

Доцільно розглянути особливості реалізації основних принципів «Good Governance» в системі ОЗ та фармації.

Так, принцип *участі* відтворюється за рахунок залучення до процесу прийняття рішень усіх зацікавлених сторін (професійних організацій, громадських об'єднань і пацієнтів).

Принцип *верховенства права* полягає у беззаперечному дотриманні норм законодавства, міжнародних договорів і прав людини.

Принцип *прозорості* гарантує, що процес прийняття рішень щодо вибору та фінансування певних медичних технологій (ціноутворення, реімбурсації, закупівель) є публічним і прозорим.

Принцип *справедливості* передбачає, що при розробці політики ОЗ беруться до уваги інтереси всіх членів суспільства, особливо найбільш уразливих.

Підзвітність засновано на відповідальності осіб, які ухвалюють певні рішення, що торкаються суспільних інтересів, та їх реалізують.

Вітчизняна система ОЗ та фармації перебуває в стані реформування протягом тривалого періоду часу, причому цей процес певним чином політизований і тому має тенденцію до зміни пріоритетних напрямів розвитку.

Починаючи з 2016 р. здійснення реформ прискорилося завдяки внесенню відповідних змін до законодавства та створенню нових інституцій (Національна служба здоров'я України – НСЗУ, Центр громадського здоров'я МОЗ України, Департамент з оцінки медичних технологій при ДЕЦ МОЗ України, національна закупівельна агенція «Медичні закупівлі України») і нових механізмів управління та регулювання [15].

Ключовими моментами є пацієнт-орієнтований підхід та діджиталізація бізнес-процесів, особливості реалізації яких в управлінні системою ОЗ та фармації представлено на рис.2.



Рис. 2. Реалізація пацієнт-орієнтованого підходу в управлінні ОЗ [15]

Пріоритетними напрямками діяльності державних органів у напрямку досягнення глобальних цілей сталого розвитку щодо універсального охоплення населення послугами ОЗ, можна вважати такі (рис. 3).

У зв'язку з внесенням змін до «Основ законодавства України про охорону здоров'я», ухваленням закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19.10.2017 р. в системі ОЗ і фармації протягом останніх років було досягнуто суттєвих зрушень у напрямку підвищення доступності медичної і фармацевтичної допомоги за рахунок запровадження децентралізації й автономії закладів ОЗ за умов дотримання принципів прозорості та підзвітності, зміни підходів до управління та контролю за раціональним використанням ресурсів, впровадження державної оцінки медичних технологій (ОМТ), як прозорого інструменту підтримки прийняття управлінських рішень в системі ОЗ та фармації.

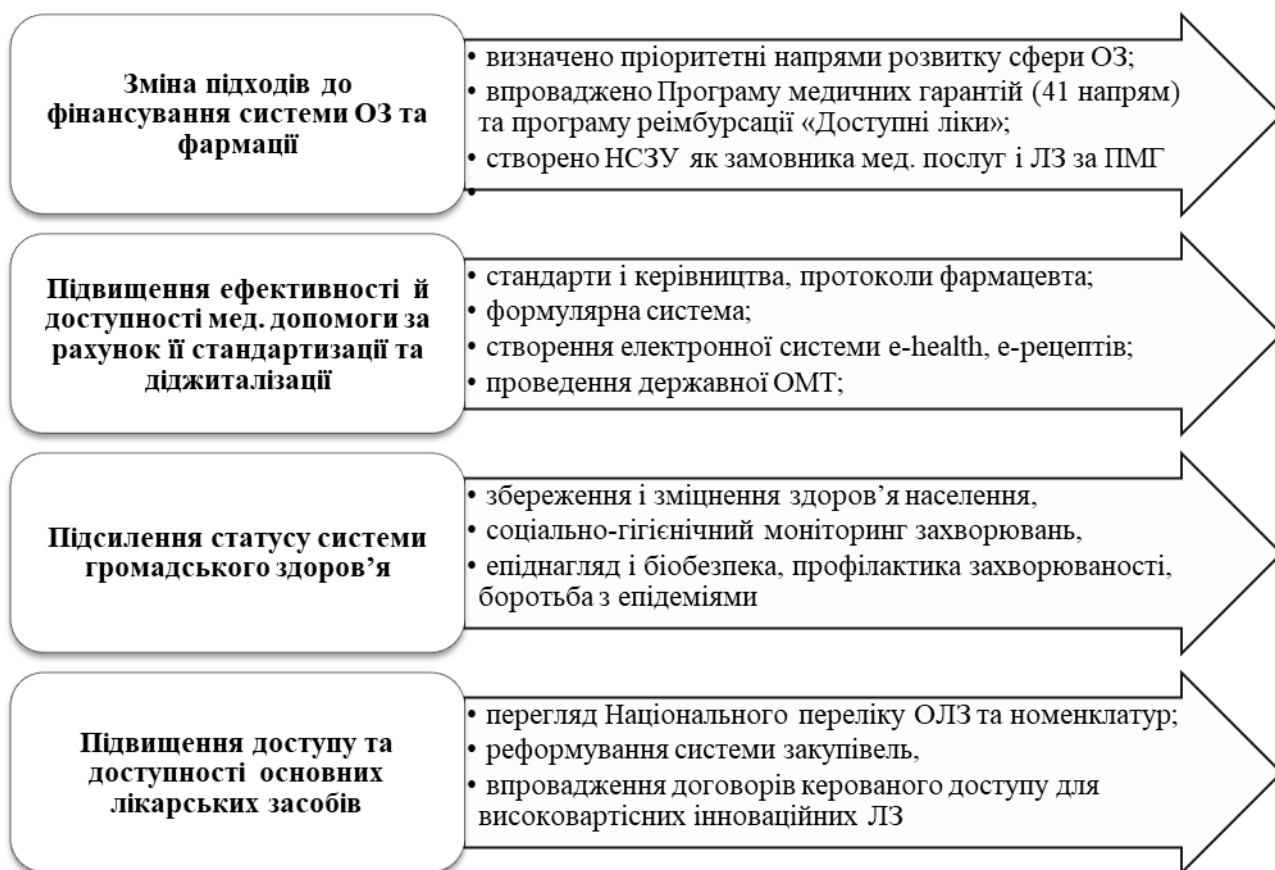


Рис. 3. Пріоритети державної політики в системі ОЗ та фармації
(власна розробка на базі [16-17])

Висновки. На сучасному етапі важливим є пошук найбільш суспільно ефективною моделі публічного управління в системі ОЗ та фармації, яка має на меті вчасне і повноцінне забезпечення максимального охоплення населення послугами охорони здоров'я належної якості, обумовлює чітке розуміння комплексу організаційних засад, сучасних форм і засобів впливу. Узагальнено основні принципи «Good Governance», які закріплено у Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні, схваленому Радою Європи у 2008 р. Проведено аналіз моделей публічного управління в системі ОЗ та фармації, визначені основні характерні риси та принципи реалізації.

Література

1. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*, 2020, № 3-4. С. 41-47. DOI 10.33287/11213
2. Дука А. П. Трансформація моделей публічного управління. *Сучасна парадигма публічного управління* : Зб. тез III Міжнар. наук.-практ. конф. (19-22 жовтня 2021 р.) Львів, 2021. с. 21-25.
3. Василенко Н. В., Семко М. І., Радиш Я. Ф. Роль публічного управління у формуванні нової моделі державного регулювання охорони здоров'я: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Internauka. Economic Sciences*. 2022. №8. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2022-8>
4. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с
5. Колісніченко Н. Тенденції розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я: глобальний контекст. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. №2 (12). С. 38-52.
6. Медико-соціальні засади публічного врядування у сфері охорони здоров'я : монографія; За заг. ред. М. М. Білинської, Н. О. Басюк, О. Д. Фірсової. Київ : НАДУ, 2018. 416 с.
7. Мельниченко О. А., Овчарова Ж. М. Публічне управління розвитком сфери охорони здоров'я як предмет наукових досліджень. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. № 4. С. 40-46. DOI: <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.4.5>
8. Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 137-140. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.26>
9. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*: Зб. наук. праць. 2015. Вип. 44. С.53–63.

10. Немченко А. С., Хоменко М. Ф. Аналіз законодавчо-правового регулювання фармацевтичного самоврядування в країнах світу. *Правове регулювання діяльності у сфері охорони здоров'я під час війни: виклики сьогодення* : матер. VI Міжнар. Мед.-прав. форуму (25 листоп. 2022 р.). Харків : Право, 2022. с. 73-75. DOI: <https://doi.org/10.31359/978-966-998-461-6>
11. Зелена книга саморегулювання в Україні. Київ: Офіс ефективного регулювання. 2017. 80 с.
12. Офіційний веб-сайт МОЗ України. URL : <http://moz.gov.ua/>
13. Council of Europe. 12 Principles of Good Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#>
14. What is good governance? URL: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>
15. Принципи відновлення та трансформації системи охорони здоров'я в Україні. Копенгаген, ЄРБ ВООЗ, 2022 р. Ліцензія: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
16. Миколенко О. М. Ефективність публічного управління в сфері охорони здоров'я. *Правова держава*. 2019. № 35. С. 44-53.
17. Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я / кол. монографія за наук. ред. д.е.н. Шкільняка М.М., д.е.н. Желюк Т.Л. Тернопіль, Крок. 2020. 560 с.

References

1. Binko I. (2020). Publichne upravlinnia i publichne administruvannia: spivvidnoshennia poniat [Public management and public administration: relationship of concepts]. *Visnyk APSVT*, 3-4; 41-47. DOI 10.33287/11213
2. Duka A. P. (2021). Transformatsiia modelei publichnoho upravlinnia [Transformation of public management models]. *Suchasna paradyhma publichnoho upravlinnia*. Lviv, 21-25.
3. Vasylenko N. V., Semko M. I., Radysh Ya. F. (2022). Rol publichnoho upravlinnia u formuvanni novoi modeli derzhavnoho rehuliuвання okhorony zdorovia: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [The role of public administration in the

formation of a new model of state regulation of health care: domestic and foreign experience]. *Internauka. Economic Sciences.* №8. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2022-8>

4. Kuibida V. S. ta in. (uklad.) (2018). Publichne upravlinnia [Public management] : terminol. slov. Kyiv, NADU, 224.

5. Kolisnichenko N. (2022). Tendentsii rozvytku publichnoho upravlinnia u sferi okhorony zdorovia: hlobalnyi kontekst [Trends in the development of public management in the field of health care: a global context]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 2 (12); 38-52.

6. Bilynska M. M., Basiuk N. O., Firsova O. D. (ed.) (2018). Medyko-sotsialni zasady publichnoho vriaduvannia u sferi okhorony zdorovia [Medico-social principles of public governance in the field of health care]. Kyiv : NADU, 416

7. Melnychenko O. A., Ovcharova Zh. M. Publichne upravlinnia rozvytkom sfery okhorony zdorovia yak predmet naukovykh doslidzhen [Public management of health care development as a subject of scientific research]. *Tavriiskyi naukovyi visnyk. Publichne upravlinnia ta administruvannia*, 2022; 4; 40-46. DOI: <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.4.5>

8. Zhukova Ye.O. Publichne administruvannia ta derzhavne upravlinnia: osoblyvosti spivvidnoshennia [Public administration and state management: features of the relationship]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. 2022; 2; 137-140. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.26>

9. Obushna N. Publichne upravlinnia yak nova model orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: teoretychnyi aspekt [Public management as a new model of state management in Ukraine: theoretical aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 2015; 44; 53–63.

10. Nemchenko A. S., Khomenko M. F. (2022). Analiz zakonodavcho-pravovoho rehuliuвання farmatsevtichnoho samovriaduvannia v krainakh svitu [Analysis of the legislative regulation of pharmaceutical self-governance in the countries of the world]. *Pravove rehuliuвання diialnosti u sferi okhorony zdorovia pid*

chas viiny: vyklyky sohodennia : VI Mizhnar. Med.-prav. Forum, Kharkiv : Pravo, 73-75. DOI: <https://doi.org/10.31359/978-966-998-461-6>

11. Ofis efektyvnoho rehuliuвання (2017). Zelena knyha samorehuliuвання v Ukraini [The *Green Book of Self-Regulation in Ukraine*]. Kyiv, 80.

12. Ofitsiynyi veb-sait MOZ Ukrainy. URL : <http://moz.gov.ua/>

13. Council of Europe. 12 Principles of Good Governance. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#>

14. What is good governance? URL: <https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>

15. YeRB VOOZ (2022). Pryntsypy vidnovlennia ta transformatsii systemy okhorony zdorovia v Ukraini [Principles of restoration and transformation of the healthcare system in Ukraine]. Kopenhagen, CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

16. Mykolenko O. M. (2019). Efektyvnist publichnoho upravlinnia v sferi okhorony zdorovia [Effectiveness of public administration in the field of health care]. *Pravova derzhava*, 35, 44-53.

17. Shkilniak M. M., Zheliuk T. L. (ed.) (2020). Modernizatsiia menedzhmentu ta publichnoho upravlinnia v systemi okhorony zdorovia [Modernization of management and public administration in the health care system.]. Ternopil, Krok, 560.

SUMMARY. The evolution of the system of socio-economic relations determines the changes in public administration models in the direction of ensuring publicity and informatization. A clear understanding of the management methodology, in particular, the conceptual and categorical apparatus, is important for achieving the key goals of health care (OH). Currently, the terminology of public management and administration, governance, public administration and regulation, public management needs to be agreed.

Aim to analyze modern models of public management and changes in the modern content of concepts of management theory in the health care and pharmacy system.

Materials and methods. Analysis and generalization of the legal framework and scientific publications on the theory and practice of public administration in the health care system and pharmacy.

Results. The theoretical and methodological principles of management in the OZ system and the conceptual and categorical apparatus were studied. Modern concepts of public management and features of the implementation of the main principles of "Good Governance" in the system of health care and pharmacy were studied. An analysis of public management models in the health care system was carried out, the main characteristics and principles of implementation were determined. The priority areas of activity of state bodies in the direction of achieving the global goals of sustainable development regarding the universal coverage of the population with health care services have been determined.

Conclusions. At the current stage, it is important to search for the most socially effective model of public management in the health system and pharmacy, which aims to ensure timely and full coverage of the population with medical services of appropriate quality, requires a clear understanding of the complex of organizational principles, modern forms and means of influence.

Keywords: public management, public administration, public administration, health care, municipality, Good Governance.