

УДК: 336.1

DOI: 10.35340/2308-104X.2019.82-1-15

**ІНСТИТУЦІЙНЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ
ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

**ТУРЧАК Д. В.,
аспірант Національної академії
державного управління при
Президентіві України**

**INSTITUTIONAL SUPPORT
FOR THE IMPLEMENTATION
OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN THE FIELD
OF HEALTH CARE**

**TURCHAK D.,
post-graduate student of the
National Academy of Public
Administration under the
President of Ukraine**

У статті з'ясовані особливості інституційного забезпечення реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Наведена структура діючих суб'єктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Доведено, що співпраця владних структур, бізнесу та суспільного сектора при реалізації механізмів ДПП стане підґрунтям для розвитку інноваційних форм проектного менеджменту, стимулюванню підприємницької діяльності, а також сприятиме вирішенню медико-соціальних проблем в країні. Крім того, застосування моделей ДПП у сфері охорони здоров'я матиме економічний ефект для суспільства у вигляді більш якісних медичних послуг при зменшенні бюджетного навантаження.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, інституційне забезпечення, регулювання державно-приватного партнерства в медичній сфері, система охорони здоров'я.

В статье выяснены особенности институционального обеспечения реализации государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. Приведена структура действующих субъектов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. Доказано, что сотрудничество властных структур, бизнеса и общественного сектора при реализации механизмов ГЧП станет основой для развития инновационных форм проектного менеджмента, стимулированию предпринимательской деятельности, а также будет способствовать решению медико-социальных проблем в стране. Кроме того, применение моделей ГЧП в сфере здравоохранения будет экономический эффект для общества в виде более качественных медицинских услуг при уменьшении бюджетной нагрузки.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институциональное обеспечение, регулирование государственно-частного партнерства в медицинской сфере, система здравоохранения.

The article clarifies the peculiarities of institutional support for the implementation of public-private partnership in the field of health care. The

structure of the acting public-private partnership in the sphere of health protection is presented. It has been proved that cooperation between power structures, business and the public sector in the implementation of PPP mechanisms will be the basis for the development of innovative forms of project management, stimulation of entrepreneurial activity, and will contribute to solving medical and social problems in the country. In addition, the use of PPP models in the healthcare sector will have an economic effect for the society in the form of better quality medical services while reducing the budgetary burden.

Keywords: *public-private partnership, institutional support, regulation of public-private partnership in healthcare, health care system.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На даний час державно-приватне партнерство виступає комплексним механізмом співробітництва державного суб'єкта (державні органи влади або місцеві органи самоврядування) з приватними партнерами (фізичні особи-підприємці або юридичні особи), який характеризується тривалим поєднанням організаційно-управлінських, фінансових, майнових та інших матеріальних або нематеріальних ресурсів державного і приватного партнера, розподілом відповідальності між ними, який передбачає, в тому числі, управління ризиками, що має на меті досягнення синергетично-системного соціально-економічного ефекту у вигляді формування, обслуговування та експлуатації сервісно-інфраструктурних центрів чи надання адміністративно-публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розвитку державно-приватного партнерства, зокрема його інституційному забезпеченню присвячені наукові роботи таких відомих вчених, як: Бондаренко Д., Мартякова О., Трикоз І. та інших.

Мета статті полягає у з'ясуванні особливостей інституційного забезпечення реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головним засобом підвищення ефективного функціонування державної власності є розвиток партнерських відносин держави та бізнесу, що дозволить залучити у державний сектор економіки додаткові ресурси, насамперед інвестиції. Така взаємодія відносин дозволить об'єднати ресурси і потенціали держави і бізнесу, що сприятиме підвищенню ефективності використання наявних ресурсів, розподілу ризиків між державним і приватним сектором та їх мінімізації [3].

На сьогоднішній день з'ясуванню підлягають низка питань, пов'язаних із визначенням суб'єктів у сфері державно-приватного партнерства, що приймають рішення про здійснення державно-приватного партнерства, яким обсягом компетенції вони наділені, як контролюється здійснення проекту ДПП, як і в яких межах уповноважені суб'єкти публічної адміністрації відповідають за ефективність реалізації договору.

Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному адмініструванні, у зв'язку зі здійсненням

суб'єктами публічної адміністрації публічних функцій. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту, що відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією. Саме правовий статус певного суб'єкта адміністративно-правових відносин є передумовою реалізації владних повноважень у сфері публічного адміністрування.

На рисунку 1 наведено структуру діючих суб'єктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я.

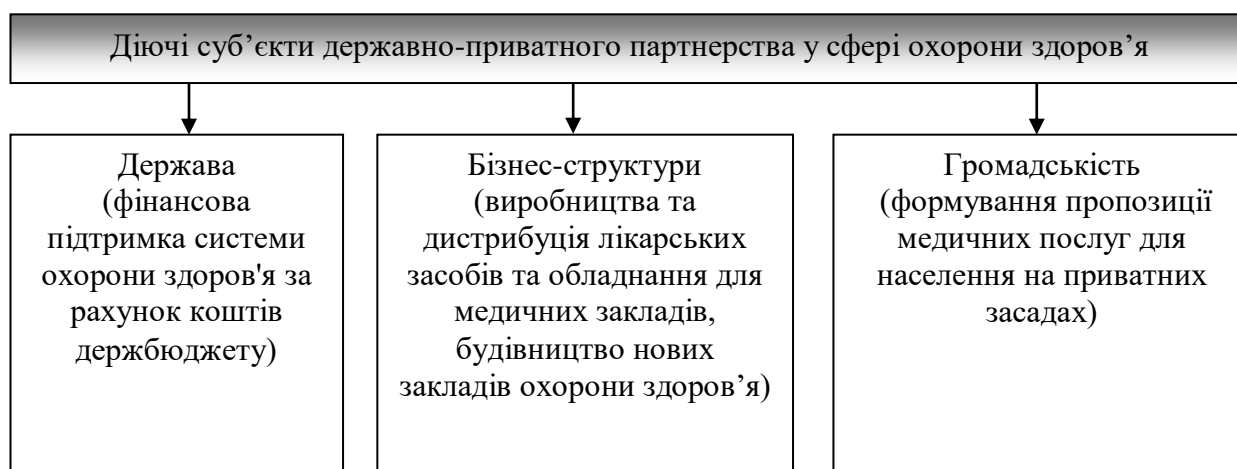


Рис. 1. Структура діючих суб'єктів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я

Джерело: розроблено автором

З боку державного (публічного) партнера може виступати (чинним законодавством допускається участь на стороні державного партнера декількох суб'єктів) [5]:

– для об'єктів державної власності: держава Україна в особі уповноваженого ЦОВВ, в управлінні якого перебуває потенційний об'єкт ДПП (як правило, МОЗ або інший ЦОВВ, у підпорядкуванні якого може знаходитись відомча лікарня);

– для об'єктів комунальної власності: територіальна громада в особі відповідних органів місцевого самоврядування.

Крім того, до уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства варто віднести [1]:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) Міністерство економічного розвитку і торгівлі України;
- 3) Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України;
- 4) органи місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші

центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. До основних завдань Кабінету Міністрів України належить забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності [1]. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» цей суб'єкт публічної адміністрації [2]:

- забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

- визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання;

- забезпечує розроблення і виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки та інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств і організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку;

- забезпечує проведення державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, охорони материнства та дитинства, освіти, фізичної культури і доступність для громадян послуг медичних, освітніх та фізкультурно-оздоровчих закладів;

- забезпечує розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, туристичного та рекреаційного господарства та ін.

З урахуванням того, що одним з ключових механізмів реалізації політики модернізації економіки України, вирішення важливих соціально-економічних проблем є державно-приватне партнерство, можна стверджувати, що Кабінет Міністрів України є уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації, який приймає концептуальні рішення стосовно співробітництва між органами державної влади та бізнес-структурами на договірній основі. В якості підтвердження такого висновку можна навести ст. 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера приймаються Кабінетом Міністрів України чи уповноваженим ним органом.

Спеціально уповноваженим органом з питань державно-приватного партнерства є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики тощо. До компетенції Мінекономрозвитку як

уповноваженого Кабінетом Міністрів України органу у сфері державно-приватного партнерства віднесено [1]:

- прийняття рішення про здійснення ДПП щодо об'єктів державної власності, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера;
- здійснення контролю за виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ДПП;
- проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП;
- розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання;
- сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП;
- сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами;
- проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів ДПП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках державно-приватного партнерства;
- проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері державно-приватного партнерства, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера;
- проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи;
- участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП;
- ведення обліку договорів, укладених у рамках ДПП;
- подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів.

Таким чином, роль держави у соціально-медичних проектах ДПП визначатиметься у [3]:

- поліпшенні якості медичних послуг населенню;
- забезпеченні кращого визначення потреб і оптимального використання ресурсів держави, приватного партнера, громадських організацій та споживача медичних послуг;
- забезпеченні сприятливих для приватного сектора умов щодо розвитку соціально-медичних проектів (наприклад: відведення землі для спорудження медичних центрів, клінік, діагностичних центрів, реабілітаційних закладів; видача ліцензій на відкриття медичного та фармацевтичного бізнесу; надання державних гарантій, субсидій, пільгових кредитів тощо);
- стимулювання інноваційної діяльності через механізми конкуренції;

– забезпеченні правового регулювання державно-приватно-суспільних відносин у розвитку системи охорони здоров'я.

Перелік завдань, які виконує держава у контексті здійснення державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я [5]:

– створення концепцій, стратегій, програм, пілотних проектів заснованих на практичному вітчизняному та іноземному досвіді;

– прийняття та впровадження законів і правових норм, необхідних для ефективної і безперебійної діяльності ДПП;

– практичне застосування та вдосконалення положень Закону України "Про державно-приватне партнерство" при здійсненні охороннооздоровчих проектів;

– фінансування діяльності закладів освіти, служб охорони здоров'я і соціальних служб;

– забезпечення залучення зацікавлених державних органів при здійсненні і впровадженні проектів ДПП у СОЗ;

– здійснення антикорупційної та антитіньової політики у СОЗ;

– контроль за масштабністю таких соціально значущих захворювань, як ВІЛ/СНІД, туберкульоз, алкоголізм, наркоманія;

– впровадження загальних стандартів збору даних, адаптації та використання досвіду успішної роботи моделей ДПП у СОЗ інших країн та сфер господарської діяльності;

– контроль за ціноутворенням на ліки, медичне обладнання, медичні інструменти;

– контроль за випуском та якістю дженеретиків; контроль міграції та депопуляції населення країни.

Впровадження в Україні моделі державно-приватного партнерства має сприяти розвитку та удосконаленню соціально-медичної сфери наряду із механізмами державного фінансування, для яких характерна обмеженість бюджетних ресурсів та вплив інституціональних та історичних чинників нашої країни. Співпраця владних структур, бізнесу та суспільного сектора при реалізації механізмів ДПП стане підґрунтям для розвитку інноваційних форм проектного менеджменту, стимулюванню підприємницької діяльності, а також сприятиме вирішенню медико-соціальних проблем в країні. Крім того, застосування моделей ДПП у сфері охорони здоров'я матиме економічний ефект для суспільства у вигляді більш якісних медичних послуг при зменшенні бюджетного навантаження.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розроблень у цьому напрямку. Дослідження інституційної основи реалізації механізмів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я дозволило виявити той факт, що основним механізмом підвищення ефективності функціонування державної власності слід вважати розвиток взаємних партнерських відносин держави та приватного бізнесу, що дасть змогу залучити до державного сектору економіки додаткові ресурси, в першу чергу у вигляді інвестицій. Така співпраця дозволить поєднати фінансово-економічні ресурси та потенціали держави і приватного бізнесу, що дасть змогу підвищити ефективність використання

наявних ресурсів, розподілити та мінімізувати можливі ризики між державним сектором і приватним бізнесом. Тобто основними суб'єктами державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я традиційно є держава, бізнес-структури та громадськість.

Література:

1. Бондаренко Д. Що необхідно для вдосконалення інституційного та правового забезпечення підготовки і реалізації проектів ДПП в Україні? URL: https://jurliga.ligazakon.net/experts/106/401_shcho-neobkhdno-dlya-vdoskonalennya-nstitutsynogo-ta-pravovogo-zabezpechennya-pdgotovki--realzats-proektv-dpp-v-ukran.

2. Закон України від 11.01.2019 №794-VII. "Про Кабінет Міністрів України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

3. Мартякова О. В. Механізм реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. *Часопис економічних реформ*. 2013. № 4. С. 33–39.

4. Методичні матеріали для державних та комунальних закладів охорони здоров'я для працівників органів управління у сфері охорони здоров'я для впровадження проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Міністерство охорони здоров'я, 2018. URL: <http://moz.gov.ua/uploads/1/7840-1234567890.pdf>.

5. Трикоз І.В. Розподіл ролей партнерів у сфері охорони здоров'я. URL: <https://present5.com/rozpodil-rolej-partneriv-u-sferi-okhoroni-zdorov-ya-trikoz/>

References:

1. Bondarenko D. Shho neobkhdno dlja vdoskonalennja instytucijnogho ta pravovogho zabezpechennja pidghotovky i realizaciji proektiv DPP v Ukrajinі? available at: https://jurliga.ligazakon.net/experts/106/401_shcho-neobkhdno-dlya-vdoskonalennya-nstitutsynogo-ta-pravovogo-zabezpechennya-pdgotovki--realzats-proektv-dpp-v-ukran.

2. Zakon Ukrainy vid 11.01.2019 no 794-VII. "Pro Kabinet Ministriv Ukrainy". available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

3. Martjakova O. V. (2013) Mekhanizm realizaciji derzhavno-pryvatnogho partnerstva u sferi okhorony zdorov'ja. Chasopys ekonomichnykh reform. no 4. pp. 33–39.

4. Metodychni materialy dlja derzhavnykh ta komunaljnykh zakladiv okhorony zdorov'ja dlja pracivnykiv orghaniv upravlinnja u sferi okhorony zdorov'ja dlja vprovadzhennja proektiv derzhavno-pryvatnogho partnerstva u sferi okhorony zdorov'ja. Ministerstvo okhorony zdorov'ja, 2018. available at: <http://moz.gov.ua/uploads/1/7840-1234567890.pdf>.

5. Trykoz I. V. Rozpodil rolej partneriv u sferi okhorony zdorov'ja. available at: <https://present5.com/rozpodil-rolej-partneriv-u-sferi-okhoroni-zdorov-ya-trikoz/>

The article clarifies the peculiarities of institutional support for the implementation of public-private partnership in the field of health care. The structure of the acting public-private partnership in the sphere of health protection is presented.

It has been proved that cooperation between power structures, business and the public sector in the implementation of PPP mechanisms will be the basis for the development of innovative forms of project management, stimulation of entrepreneurial activity, and will contribute to solving medical and social problems in the country. In addition, the use of PPP models in the healthcare sector will have an economic effect for the society in the form of better quality medical services while reducing the budgetary burden.

It is understood that at present, public-private partnership is an integrated mechanism of cooperation of a state entity (state authorities or local self-government bodies) with private partners (individuals – entrepreneurs or legal entities), characterized by a long combination of organizational and managerial, financial, property and other tangible or intangible resources of a public and private partner, the division of responsibility between them, which includes, among others, risk management aimed at synergistically-systemic socio-economic effects such as the formation, maintenance and operation of service-center infrastructure or providing administrative and public services.

It is revealed that the state (public) partner can act (the current legislation allows participation on the part of the state partner of several entities): for state-owned objects: the state Ukraine in the person of the authorized central government, in whose administration there is a potential PPP object (as a rule, the Ministry of Health or another Central Office, under whose jurisdiction may be a departmental hospital); for communal property objects: a territorial community represented by the relevant local government bodies.

The study of the institutional framework for implementation of public-private partnership mechanisms in the field of health care has revealed the fact that the development of mutual partner relations between the state and private business, which will enable to attract additional resources to the state sector of the economy, should be considered as the main mechanism for increasing the efficiency of functioning of state property, first of all in the form of investments. Such cooperation will combine the financial and economic resources and potentials of the state and private business, which will enable to increase the efficiency of utilization of available resources, to distribute and minimize possible risks between the public sector and private business. That is, the main subjects of public-private partnership in the field of health are traditionally the state, business structures and the public.