

УДК 351:334 +614.2

УМОВИ ДЛЯ РОЗВИТКУ КОНТРАКТНИХ КОНСТРУКЦІЙ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Вовк С. М.,

*к.е.н., доцент кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери,
Донецький державний університет управління,
м. Маріуполь*

Розглянуто особливості та сутність концесійних відносин в охороні здоров'я як механізм залучення додаткового фінансування лікувальних закладів. Проаналізовано правову базу нормативних документів, що стосуються організації та управління державно-приватним партнерством України. Визначено переваги та недоліки такої взаємодії та запропоновано модель концесійного партнерства в медичній галузі.

Ключові слова: медична галузь, контракт, конструкція, державно-приватне партнерство, соціально-економічна сфера, механізми управління.

Vovk S. M.,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management of Production and Non-Production sphere, DonSUM, Mariupol

CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF CONTRACTUAL STRUCTURES IN THE HEALTHCARE IN UKRAINE

The article discusses the features and nature of concession relations in health care as a mechanism to attract additional funds for medical institutions. Analyzed the legal framework of regulations related to the organization and management of public-private partnership in Ukraine. The advantages and disadvantages of such interaction, and the proposed model concession partnerships in health.

Key words: health care, contract, construction, public-private partnership, socio-economic sphere, management mechanisms.

Тривала політико-економічна криза в державі не дозволяє повною мірою вирішити проблемні питання охорони здоров'я. До них можна віднести: незбалансованість державного фінансування галузі та гарантій надання громадянам доступної медичної допомоги, неузгодженість дій і колізії у взаєминах медичних суб'єктів державної та приватної охорони здоров'я, відсутність конкурентної поведінки страхових організацій та медичних установ, погіршення стану здоров'я населення, а також неповне використання механізмів управління цією сферою, що існують на державному рівні, що породжує непрості дилеми.

Досвід країн світу, у яких існує об'єднання зусиль державного та приватного секторів задля упровадження інноваційних методів і форм управління інфраструктурами, свідчить, що дієвим механізмом для економічного розвитку, підвищення ефективності управління державною і приватною власністю є державно-приватне партнерство. Розвивається таке партнерство, на відміну від традиційних адміністративних відносин, з підходу до сучасних соціально-економічних вимог та створює свої підходи до управління організаціями.

Вивченню контрактних конструкцій як одного з елементів державно-приватного партнерства (ДПП) приділяється достатньо уваги з боку як вітчизняних, так і закордонних вчених [2–9]. Поряд із цим більшість наукових робіт із дослідження ДПП, у т. ч. в медичній сфері, є зарубіжними. Наприклад, у своїх працях Генрі Іцковіц [7, с. 490] зосереджує увагу на визначенні та дослідженні мотивації приватного сектора до участі в державно-приватному партнерстві, зокрема у сфері охорони здоров'я.

© Вовк С. М., 2017

На думку Джеффри Делмона, у соціально-економічній сфері ДПП – це “контрактні конструкції, які застосовуються в державно-приватному партнерстві та які надзвичайно різноманітні за формами і моделями. Але це не обмежування використання конкретних схем з їх числа, а, швидше, це приклади того, якими методами приватна компанія може бути втягнута в соціальний проект” [6, с. 25]. Поряд з цим В. Варнавський вважає державно-приватне партнерство новою галуззю політичного та економічного знання, яка швидко зростає та пов’язана з інституціональними перетвореннями державного сектора економіки, його формами, проектами [2, с. 101]. Він наголошує що, державно-приватне партнерство, використовуючи контрактні конструкції в соціальному секторі економіки, може стати однією з головних інституційних форм інвестування в медичну галузь.

Вітчизняні науковці у своїх дослідженнях аналізують та узагальнюють наукові підходи до визначення терміна “державно-приватне партнерство”, зосереджуються на його класифікаційних ознаках, де в окрему ланку виокремлюють механізм узгодження інтересів держави і бізнесу за контрактною угодою. Причому Л. Малята [4, с. 77] акцентує увагу на формуванні певної бізнес-моделі, де є делегування на певний термін приватному сектору функцій з управління державним майном та формування інституційного й організаційного альянсу державної влади та приватного бізнесу.

Поряд з цим остаточного висновку щодо форм, моделей і механізмів управління в охороні здоров’я України досить немає.

У зв’язку з вищевикладеним було окреслено мету та завдання дослідження – системний аналіз розвитку контрактних конструкцій в охороні здоров’я держави як нової форми управління для поштовху в розвитку галузі.

Як соціальний інститут державно-приватне партнерство формується та функціонує відповідно до сукупності сформульованих сучасними соціальними теоріями загальних і/або універсальних принципів державного управління з подальшою конкретизацією їх. Що стосується управління охороною здоров’я нашої держави, то багато з цих принципів достатньо ще не використовуються. Хоча нормативно-правова основа для цього існує.

З огляду на це нами була вивчена та проаналізована правова база нормативних документів, що стосуються організації державно-приватного партнерства в Україні та управління ним, у т. ч. в медичній галузі [1]. Згідно з отриманими даними, нами були визначені основні принципи, які було систематизовано в таблицю.

Принципи розвитку контрактних конструкцій в охороні здоров’я

<i>Принципи</i>	<i>Властивості</i>
1-й	Рівність перед законом державних та приватних партнерів під час реалізації проектів державно-приватного партнерства
2-й	Заборона будь-якої дискримінації прав приватних чи державних партнерів
3-й	Узгодженість інтересів державного та приватного партнера з метою отримання взаємовигоди від результатів реалізації проекту
4-й	Незмінність форми власності об’єкта протягом усього життєвого циклу
5-й	Визнання партнерами прав, обов’язків і відповідальності, передбачених законодавством України та умовами договору
6-й	Справедливий розподіл між державою та інвестором ризиків, пов’язаних із реалізацією ДПП (проекту)
7-й	Вибір приватного партнера виключно на основі проведення конкурсу

Примітка: складено за матеріалами офіційного порталу Верховної Ради України [1].

Але, на нашу думку, такий перелік ще не повний і не завжди відповідає реальній дійсності в охороні здоров'я. Це пов'язано, з одного боку, з ускладненням соціально-економічних відносин в країні, утрудненням фінансування соціальної сфери, складністю виконання державою суспільно значущих функцій, дефіцитом бюджету та ін. З іншого боку, бізнес зацікавлений у нових об'єктах для інвестування, скороченні витрат на виробництво і збільшенні прибутку.

Незважаючи на те, що викладені принципи партнерства далеко не досконалі, вони рівною мірою притаманні договорам у всіх сферах вітчизняної економіки. Вибір форми взаємодії здійснюється, як правило, залежно від того, яка соціально-економічна сфера виробництва реалізує угоду [4, с. 76].

З усіх форм договірних відносин на особливу увагу, на наш погляд, заслуговує упровадження в рамках державно-приватного партнерства різних форм концесійних відносин, названих Групою Світового банку, а саме Міжнародним банком реконструкцій та розвитку (МБРР), найбільш поширеною за кордоном формою партнерств [5].

Концесія, згідно з чинним законодавством України, визначається як надання права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єктом концесії (строкове платне володіння) за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику, і все це спрямовано на задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі з юридичною або фізичною особою (суб'єктом підприємницької діяльності) [1].

Утім треба зауважити, що єдиного підходу щодо судження та наповнення поняття "концесія" серед науковців немає. Цю дефініцію розглядають як у широкому, так і в вузькому сенсі. Зокрема, у широкому значенні концесія – система відносин між державою (концедентом) та особою (концесіонером юридичним або фізичним). У вузькому розумінні під нею мають на увазі передачу об'єктів державної, муніципальної, комунальної власності для модернізації, експлуатації, реконструкції, управління та іншого на визначених договором умовах, згідно з концесійним законодавством.

Існує і думка, згідно з якою концесію потрібно розглядати крізь призму концесійних договорів, визначаючи її як особливі умови надання концесіонеру, на тимчасовій основі, права на господарське використання державного (комунального, муніципального) майна. Тому, на думку вчених [3, с. 97; 6, с. 2357; 9, с. 125], концесії є найбільш розвинутими, перспективними і комплексними формами планування, особливо у сфері охорони здоров'я.

Відомо, що концесії одержали найбільше поширення в інфраструктурних галузях, де необхідні приплив приватних інвестицій і висококваліфіковане управління. Переважно це сфери житлового господарства, державного та комунального майна, транспорту та ін. Але у сфері охорони здоров'я такі взаємовідносини не мають поширення. Хоча саме договори оренди існують переважно серед лікувальних закладів.

На думку французького вченого Жоржа Ведея, концесія як соціально-економічна категорія має безліч трактувань, іноді позбавлених термінологічної смислової чіткості, і охоплює широке коло об'єктів. Тому поняття концесії

позбавлене предметної визначеності, оскільки сфера його застосування надзвичайно широка. У концесію можуть передаватися підприємства, вид діяльності, право на надання послуги та ін. [3, с. 121].

Та якщо, у випадку контрактів, у договорах оренди держава або охорона здоров'я виступають суб'єктами цивільного права і для їхньої ефективної діяльності цілком достатньо норм Цивільного кодексу України, то в рамках концесії держава насамперед стає органом публічної влади. За концесійною угодою приватний партнер держави зобов'язаний підкорятися вимогам публічних інтересів, тобто забезпечувати безперебійність надання послуг, при цьому не порушуючи право користувачів на об'єкти інфраструктури, що вже існують.

В Україні склалася парадоксальна ситуація. З одного боку, наявний дисбаланс між державними зобов'язаннями та реальними фінансовими потоками чинить руйнівний вплив на всю систему охорони здоров'я. Фінансування в реальному виразі зменшується, кошти «розмазуються» за медичними установами, що існують, і спрямовуються в першу чергу на оплату праці та комунальних послуг. Така політика фінансування охорони здоров'я типова для держав, бюджетні можливості яких скорочуються. Це вимагає усунення диспропорцій, яке, на нашу думку, цілком можливе на основі чинного законодавства.

По-перше, у Законі України «Про державно-приватне партнерство» зазначено, що ДПП може реалізовуватися в таких договірних формах, як концесія, а також в інших договірних формах, до яких можна віднести договори оренди й управління – із дотриманням законних умов, однією з яких є тривалість договірних відносин від 5 до 50 років.

По-друге, укладення договорів концесії та угод про розподіл продукції в Україні може здійснюватися відповідно до спеціального законодавства. Зокрема, слід звернути увагу на Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV (з доповненнями і змінами за 2004–2016 рр.), яким передбачені процедури ініціювання та прийняття проектів, що значно відрізняються від тих, що передбачені Законом України «Про державно-приватне партнерство» (ст. 3, 4).

При цьому процедури, що передбачені спеціальним концесійним законодавством, набагато простіше порівняно з випадком укладення концесійної угоди згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство». Якщо ж договори концесії укладаються відповідно до названого Закону, то формально вони не вважатимуться державно-приватними партнерствами і, відповідно, не будуть реєструватися як ДПП.

Вважаємо, що на сьогодні особливо актуальними можуть стати концесії у сфері охорони здоров'я, оскільки ця галузь характеризується обмеженими, недостатніми для розвитку відрахуваннями з бюджету, унаслідок чого галузі потрібне залучення додаткових фінансових інвестицій.

Більше того, ми переконані, що концесійне партнерство в рамках ДПП – це, у сучасних умовах розвитку економіки, одночасно є інноваційний механізм і механізм розвитку інвестиційного процесу медичної галузі.

Незважаючи на різноманітність механізмів державно-приватного партнерства нами була розроблена типова, або узагальнена, контрактна конструкція концесійного партнерства для охорони здоров'я, у межах якої можливо розподіляти ризики між державним та приватним партнерами (рисунок).

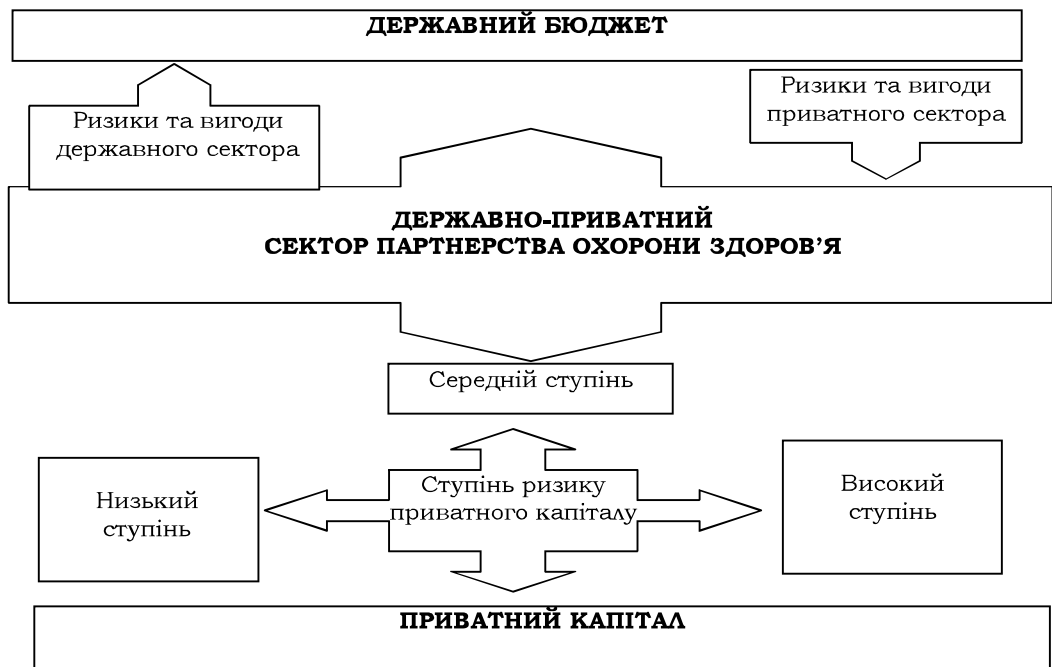


Рисунок. Узагальнена контрактна конструкція концесійного партнерства

Розробками типових моделей партнерств найбільше займалися зарубіжні вчені. Найвідомішими є С. Харіс, Р. Болл, С. Осборн, Ф. Басан. Усі вони узагальнюють свої моделі за такими ознаками, як право власності (на активи; на джерела фінансування); право керування (на поставку послуг; на отримання платежів). Кожна з моделей має свої переваги щодо соціально-економічної сфери нашої держави та недоліки, які можуть тільки погіршити і без цього нестабільний стан медичної сфери в Україні.

На нашу думку, на основі запропонованого підходу з використанням типових моделей, що існують, стає можливою побудова структурно-логічних схем, дорожніх карт і загального алгоритму для управлінських рішень щодо вибору оптимальної моделі для конкретного інфраструктурного проекту в охороні здоров'я.

Безсумнівно, кожен такий проект матиме свої індивідуальні особливості, а типові конструкції слід використовувати як орієнтири, за якими можна конкретизувати і деталізувати схеми, умови і системи управління ризиками, що виникають на етапі формування, де найкраще враховуються умови країни, галузі, проекту або зміст проблеми.

У сучасному розвитку зарубіжної соціально-економічної системи, у т. ч. охорони здоров'я, концесії є найбільш розповсюдженими та задіяними в механізмах залучення позабюджетних інвестицій. Тому в умовах браку державних фінансових ресурсів у медичній галузі застосування контрактних конструкцій здатне забезпечити значні вигоди як державі, так і концесіонерам.

Однак у сучасній медичній сфері таких угод дуже мало, їх фактично не існує, що зумовлює необхідність подальшого дослідження та вдосконалення організаційного механізму управління концесійним партнерством охорони здоров'я.

Список використаних джерел

1. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua>.
2. Варнавіський В. Г. Механізми державно-частинного партнерства в економічній теорії: учеб. посібник. М.: МГМО, 2013. 345с.
3. Жорж Ведель. Адміністративне право / под ред.: Крутоголов М. А.; пер. Энтин Л. М. М.: Прогресс, 2003. 512 с.
4. Малюта Л. Я., Мельник Л. М. Сучасні організаційні форми суб'єктів інноваційної інфраструктури в умовах переходу до сталого розвитку // Вісник Житомир. нац. агроєколог. ун-ту. 2015. № 2 (2) С. 75–87.
5. Світовий банк – Україна. URL: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>.
6. Cojocaru Gabriel. Management of healthcare financing // International Scientific Conference “Strategies XXI”. 2016. Vol. 3. P. 2356–2389.
7. Delmon J. Creating a Framework for Public-Private Partnership Programs. 2015. 49 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22822>.
8. Etzkowitz H. Anatomy of the entrepreneurial university/ Etzkowitz H. // Social Science Information. 2013. Vol. 52. № 3. P. 486–511.
9. Holly Romuald. Regional strategy of health care and health policy–challenges and dilemmas // Journal of Health Policy, Insurance & Management/Polityka Zdrowotna. 2014. Vol. 15.5. P. 124–156.

Надійшла до редакції 15.05.2017 р.

УДК 351:338.2 (477)

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ
СТРАТЕГІЧНОГО ПІДХОДУ
В МЕНЕДЖМЕНТ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ**

Гнатенко А. І.,

*к. держ. упр., доцент кафедри економічної політики та менеджменту,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;*

Поліщук Ю. А.,

*студент факультету соціально-економічного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено актуальні питання запровадження стратегічного підходу в менеджменті вітчизняних підприємств. Висвітлено закордонний досвід стратегічного управління. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення стратегічного управління на підприємствах в Україні.

Ключові слова: державна політика, менеджмент, стратегічне управління, стратегічний потенціал, бізнес-середовище, стратегія, розвиток.

Hnatenko A. I.,

*PhD in Public Administration,
Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA;*

Polishchuk Yu. A.,

*Student of Socio-Economic Management Faculty, KRI NAPA,
Kharkiv*

**ACTUAL ISSUES OF IMPLEMENTING STRATEGIC APPROACH
TO MANAGEMENT OF UKRAINIAN ENTERPRISES**

The pending issues of implementing a strategic approach to management of domestic enterprises have been researched. International experience of strategic management has been outlined.

© Гнатенко А. І., Поліщук Ю. А., 2017