



Д. А. Арзянцева
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права

О. О. Пунда
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економічної теорії
Хмельницького економічного університету

УДК 334.7:338.46

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Присвячена проблемам формування організаційно-правових засад функціонування державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні. Розглянуто поняття та принципи державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, визначено переваги та ризики для учасників такого партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, сфера охорони здоров'я, концепсія.

Надання безоплатної медичної допомоги державними та комунальними закладами охорони здоров'я гарантується Конституцією України. Проте, як показує практика, державні гарантії у сфері охорони здоров'я мають лише декларативний характер, що проявляється у фактичній неспроможності забезпечити громадянам необхідний обсяг медичних послуг. Прогресуючі темпи погіршення показників стану здоров'я населення України, з одного боку, підвищення витрат на утримання мережі медичних закладів і збільшення собівартості надання всіх видів медичних послуг за умов відсутності належного фінансування державних та місцевих програм, з іншого, вимагає вироблення ефективної державної політики щодо реформування цієї сфери.

Організація реформування галузі охорони здоров'я має в Україні досить системний характер. Серед важливих нормативно-правових актів, спрямованих на збільшення якості та доступності медичних послуг, можна назвати Указ Президента України від 6 грудня 2005 р. № 1694/2005 "Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення" [1], Доручення Президента України від 19 листопада 2010 р. щодо реформування системи охорони здоров'я, спрямованої на підвищення якості і доступності медичної допомоги для громадян України [2], Доручення Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2011 р. № 65794/1/-10 щодо реалізації завдань, визначених Планом організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [не оприлюднювалося]. Однак практичні організаційно-управлінські заходи, спрямовані на реалізацію розроблених проектів є недостатньо послідовними та дієвими, що свідчить про актуальність і необхідність формування найбільш адекватної сучасним умовам організаційно-правової моделі надання медичної допомоги населенню. Одним з можливих варіантів розвитку системи охорони здоров'я в Україні, на нашу думку, може стати приватно-державне партнерство у сфері охорони здоров'я.

Проблема організаційно-правового забезпечення здійснення державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я та реалізації права на медичну



допомогу недостатньо вивчена, хоча зацікавленість нею науковців і практиків як правників, економістів, так і медиків невпинно зростає. Проблемам визначення сутності та форм державно-приватного партнерства, його ролі у розвитку економіки та соціальної сфери присвячені праці Т. Веблена, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Д. Норта, О. Амоши, О. Вінник, В. Дементьєва, А. Гриценка, О. Кузовльова, С. Павлюка, А. Чухна та ін. Перспективи реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я аналізуються у працях російських учених В. Варнавського, М. Вілісова, Д. Карамішева, К. Федичевої, А. Ніколаєва, С. Сильвестрова. Серед українських дослідників слід відмітити С. Антонюка, О. Мартякову, К. Павлюк, О. Степанову, І. Трикоз та ін. Проте правові, фінансово-економічні та організаційні механізми реалізації потенціалу державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні залишаються недостатньо опрацьованими.

У межах статті визначимо поняття, організаційно-правові форми та принципи державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, проаналізуємо стан його нормативно-правового забезпечення в Україні.

Суспільна практика в Україні демонструє неможливість обрати лише одну, але найбільш ефективну у сучасних умовах організаційно-правову модель надання медичної допомоги населенню. Подолання кризових явищ у сфері охорони здоров'я в державі, на нашу думку, є можливим лише через використання синтезованої організаційно-правової моделі надання медичної допомоги.

Під синтезованою організаційно-правовою моделлю надання медичної допомоги в Україні ми пропонуємо розглядати такий спосіб організації фінансування надання окремих видів медичної допомоги населенню, який буде поєднувати елементи різних систем (бюджетна, страхова, ринкова) із врахуванням видів медичної допомоги (екстреної та первинної медичної допомоги як основної частини медико-санітарної допомоги населенню; спеціалізованої/вторинної медичної допомоги та високо спеціалізованої/третинної допомоги), характеру медичної послуги та обставин її надання.

Стратегічним пріоритетом розвитку вітчизняної моделі охорони здоров'я, розробки комплексу ефективних заходів вирішення медико-демографічних проблем як держави у цілому, так і її регіонів повинна стати оцінка можливого залучення приватного сектора до використання та модернізації існуючої медичної інфраструктури, що перебуває у державній та комунальній власності. Мова йде про впровадження інституту державно-приватного партнерства, який дозволить залучити в державний сектор охорони здоров'я додаткові ресурси, насамперед інвестиції.

У широкому розумінні поняття "державно-приватне партнерство" включає в себе всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які знаходяться в полі між вирішенням завдань, що традиційно належать до компетенції держави, самою державою, з одного боку, приватизацією, з іншого [3]. Державно-приватне партнерство у вузькому сенсі описує довгострокове, що регулюється договором, співробітництво між державою і приватним сектором з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проекту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування [4].

Державно-приватні партнерства найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі, в той же час досвід зарубіжних країн (Великобританія, Австралія, Швеція, Німеччина, пілотні проекти у Російській Федерації) підтверджує ефективність функціонування об'єднаних структур, створених на основі цього інституту, в окремих секторах соціальної інфраструктури, у тому числі в охороні здоров'я.

В Україні розвиток партнерських відносин державного та приватного сектора охорони здоров'я знаходиться на початковій стадії, зокрема не сформовано відповідну нормативно-правову базу регулювання відносин у цій галузі, чітко не визначено коло можливих об'єктів та суб'єктів такого партнерства, потребує уточнення питання



розподілу сфер відповідальності та ризиків між приватними та державними партнерами тощо.

Враховуючи відсутність у вітчизняній науці та практиці системних напрацювань щодо використання моделей взаємодії державного та приватного сектора охорони здоров'я, привертає увагу визначення державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я як юридично закріпленої на певний строк форми взаємодії, що передбачає спільне фінансування та розподіл ризиків між державою та приватним сектором щодо об'єктів системи охорони здоров'я, а також відповідних медичних послуг, які надаються державними та муніципальними органами, установами та підприємствами [5].

Сьогодні в Україні створена правова база, присвячена питанням державно-приватного партнерства як системи відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами.

Правові засади цієї діяльності визначені Законом України “Про державно-приватне партнерство” від 1 липня 2010 року № 2404-VI [6], який сформував законодавче підґрунтя для співробітництва державного та приватного сектора з метою підвищення конкурентоспроможності та залучення інвестицій в економіку України. Закон визначає можливість застосування державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Разом з тим конкретних механізмів застосування державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я на нормативно-правовому рівні досі не запропоновано. Зокрема існують протиріччя між зазначеним законом та Конституцією України, яка визначає, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена (ст. 49), що обмежує можливість приватизації чи передання в концесію об'єктів цієї сфери. Крім того, відсутній визначений перелік об'єктів охорони здоров'я, які можуть бути передані в концесію.

Світовий досвід доводить, що найбільш поширені форми залучення приватних структур до партнерства у сферу щодо охорони здоров'я включають [7, с. 10; 8, с. 47]:

— контракти, які держава дає приватним компаніям з метою виконання робіт та надання суспільних послуг, поставки продукції для державних потреб тощо. У міжнародній практиці найбільш поширеною контрактною формою партнерства державного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних проектів, вважається концесія;

— орендні/лізингові відносини, які виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, виробничого обладнання тощо, а в якості оплати за користування державним майном приватні компанії сплачують орендну плату;

— створення державно-приватних компаній. Участь приватного сектора в капіталі державного підприємства може передбачати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектора у прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі. Чим менша частка приватних інвесторів, у порівнянні до держави, тим вузьчий спектр самостійних рішень вони можуть приймати без втручання держави.

Проте в Україні Закон “Про державно-приватне партнерство” не виправдано звужує можливості державно-приватного партнерства, він передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків — це



за участю фінансових інститутів. У рамках цього об'єднання й укладаються договори, що дозволяє досягти максимальної структурованості і прозорості операції.

На нашу думку, у сфері охорони здоров'я перспективним напрямом розвитку повинна стати модель державно-приватного партнерства інституційного характеру, за якою співпраця між державним і приватним сектором відбувається в рамках певної структури, зокрема у формі спільних підприємств. У рамках створення таких корпоративізованих структур та концесійних об'єднань на нормативному рівні, перш за все, необхідно визначити:

— перелік об'єктів охорони здоров'я, які не будуть включені до кола можливих учасників спільної діяльності або концесійних угод (наприклад, об'єкти системи охорони здоров'я, пов'язані з унікальними лікувально-рекреаційними природними територіями);

— перелік об'єктів охорони здоров'я, які можуть бути учасниками спільної діяльності або концесійних угод за умови дотримання певних вимог до приватного партнера;

— особливі умови укладання концесійних угод щодо певних об'єктів охорони здоров'я з урахуванням доступності та вимог якості медичної допомоги населенню певного регіону або демографічної групи, включаючи профілактичну медичну допомогу;

— зміст типових концесійних угод, включаючи особливості проведення конкурсів на право укладання концесійних угод та особливості можливого укладання таких угод без проведення конкурсу.

На основі опрацювання зарубіжного досвіду, вітчизняних розробок щодо організації державно-приватного партнерства, можемо виділити основні переваги та ризики інтеграції інтересів держави та бізнесу у сфері охорони здоров'я (табл. 1).

Таблиця 1
**Переваги та ризики організації державно-приватного партнерства
у сфері охорони здоров'я**

	Держава	Бізнес
Переваги	<ol style="list-style-type: none">1. Зниження навантаження на державний та місцеві бюджети у частині фінансування витрат на охорону здоров'я. Спрямування вивільнених ресурсів на ключові проблеми та стратегічні пріоритети галузі.2. Прискорення розвитку інфраструктури системи охорони здоров'я.3. Використання інноваційних технологій приватного сектора при збереженні управлінського контролю над об'єктом права державної власності.4. Підвищення якості та розширення спектра медичних послуг, що надаються населенню державними медичними закладами.5. Попередження плинності професійних медичних кадрів до приватного сектора.	<ol style="list-style-type: none">1. Використання досвіду та професіоналізму персоналу державного сектора.2. Доступ до об'єктів системи охорони здоров'я та проектів, участь у яких з метою отримання прибутку була б неможливою без взаємодії з державними органами.3. Можливість отримати додаткові фінансові ресурси, податкові та кредитні пільги тощо.4. Підвищення довіри до приватної медицини з боку споживачів (через наявність державного контролю над якістю медичних послуг).5. Розподіл ризиків діяльності з державними структурами, наявність державних гарантій.



Продовження табл. 1

Ризики (обмеження)	<p>1. Можливість появи тіньових та корупційних схем розподілу ресурсів державно-приватного партнерства.</p> <p>2. Необґрунтоване перепокладання на державний бюджет обов'язків, які випливають з відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок неякісної медичної допомоги приватним партнером.</p>	<p>1. Ризик повернення об'єктів охорони здоров'я під повне державне управління без гарантій відшкодування витрат, вкладених у розвиток об'єкта коштів.</p> <p>2. Ризик дострокового припинення дії договору або примусове внесення змін до умов контрактів.</p> <p>3. Надмірний державний контроль та пряме втручання у процес прийняття господарських рішень.</p>
--------------------	---	--

Примітка. Складено авторами за [5; 7, с. 52; 9, с. 41; 10, с. 45].

Наведений перелік переваг та ризиків не є вичерпним і відображає лише найбільш загальні аспекти взаємодії між партнерами. Конкретизація цих положень повинна знайти своє відображення у змісті окремих договорів як взаємні права, обов'язки та відповідальність учасників.

Таким чином, об'єднання технічних, фінансових, трудових і управлінських ресурсів бізнесу та держави з метою реалізації суспільно значимих проєктів у сфері охорони здоров'я дозволить залучити додаткові джерела інвестицій, оптимізувати витрати та створити умови для прискореного інноваційного розвитку галузі, забезпечити становлення конкурентного середовища на ринку медичних послуг, підвищити якість та доступність медичної допомоги.

Дієвість організації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я залежить від дотримання певних правил, які відображали б особливі риси цієї сфери, надавали обґрунтованості рішенням щодо визначення перспектив розвитку. Принципами здійснення державно-приватного партнерства в Україні є [6] рівність перед законом державних та приватних партнерів, заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів, узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди, незмінність протягом усього строку дії умов договору, справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, визначення приватного партнера на конкурсних засадах тощо.

Однак, враховуючи мету цілей та умов функціонування системи охорони здоров'я, принципи реалізації державно-приватного партнерства у цій сфері, на нашу думку, повинні бути доповнені такими:

— *принцип домінування медико-демографічних завдань, що визначає націленість узгоджених дій державних та приватних партнерів, у першу чергу, на досягнення соціальної та медичної ефективності, яка проявляється у підвищенні доступності та якості медичної допомоги, збереженні та відновленні здоров'я населення, попередженні хвороб та зниженні смертності, подовженні тривалості життя тощо;*

— *принцип недопустимості зменшення (погіршення) існуючого рівня забезпеченості населення медичною допомогою.* Це означає, що приватне партнерство повинно доповнювати, а не замінювати державні зобов'язання щодо надання населенню медичних послуг, збільшуючи, таким чином, їх спектр, доступність та якість;

— *принцип досягнення синергійного (мультиплікативного) ефекту.* Взаємодія держави та бізнес-структур повинна забезпечити нарощування ресурсного потенціалу системи охорони здоров'я на національному та регіональному рівнях,



прискорення розвитку науково-технічного прогресу та активізації інноваційної діяльності у цій сфері.

Зазначені нами принципи є універсальними вимогами сучасних потреб організації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я. Визначення на законодавчому рівні та дотримання цих принципів забезпечить можливість вибору та практичного втілення найбільш ефективної моделі надання медичної допомоги в Україні.

З огляду на відсутність в економічній літературі усталеного визначення дефініції “державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я”, під цим поняттям пропонуємо розглядати координоване об'єднання ресурсних та організаційно-технічних можливостей, спільних управлінських рішень державного та приватного сектора системи охорони здоров'я, спрямованих на розвиток та підвищення ефективності функціонування мережі медичних установ, збільшення обсягів фінансування надання медичних послуг населенню, підвищення їх якості та доступності.

До організаційно-правових форм державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я в Україні законодавчо необхідно віднести не лише різноманітні договори, такі як концесія, спільна діяльність, але й можливість створення спеціальних структур у формі окремої юридичної особи за участю корпоративних прав публічного і приватного партнера, а у ряді випадків — ще за участю певних фінансових інститутів.

З наукових позицій найбільш гострими питаннями, які потребують детального дослідження, є створення нормативно-правових умов діяльності державно-приватного партнерства в умовах реформування системи охорони здоров'я в Україні; виявлення меж можливої реалізації державно-приватного партнерства між державним та приватним сектором на основі врахування принципів інтелектуальної конкуренції, захисту персональних даних, забезпечення державної таємниці та врахуванням інших організаційно-управлінських ризиків; розробка методики оцінки ефективності державно-приватного партнерства та його впливу на показники здоров'я населення; розробка пропозицій щодо удосконалення моделей взаємодії та розвитку партнерства держави та бізнесу у сфері охорони здоров'я.

Список використаних джерел

1. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення : Указ Президента України від 06.12.2005 р. № 1694/2005 [Текст] // ОВУ. — 2005. — № 49. — Стр. 35. — Ст. 3054.
2. Щодо реформування системи охорони здоров'я, спрямованої на підвищення якості і доступності медичної допомоги для громадян України : Доручення Президента України від 19.11.2010 р. [Електронний ресурс] Нормативные документы. — URL : <http://document.ua/shodo-reformuvannja-sistemi-ohoroni-zdorovja-sprjamovanoyi-n-doc38116.html>.
3. Власов, А. Особый путь Петербурга в сфере государственно-частного партнерства / А. Власов // Конкуренция и рынок. — июнь 2007. — № 2 (34) [Электронный ресурс] Журнал Конкуренция и рынок. — URL : <http://www.konkir.ru/article.html?id=3772>.
4. Павлюк, К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки : зб. наук. пр. / за заг. ред. Л. М. Фільштейна. — 2010. — вип. 17. — С. 10–19 [Електронний ресурс] Кіровоградський національний технічний університет. — URL : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf.
5. Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство в здравоохранении / Владимир Гаврилович Варнавский // Управление здравоохранением. — № 26 (1/2010). — С. 9–15. [Электронный ресурс] Союз профессиональных фармацевтических организаций | СПФО. — URL : <http://www.spfo.ru/sites/default/files/Magazine/2010-1-N26.pdf>.
6. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.



7. Грищенко, С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства [Текст] : практ. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. — К. : ФОП Москаленко О. М., 2011. — 140 с.
8. Павлюк, К. В. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я [Текст] / К. В. Павлюк, О. В. Степанова // Фінанси України. — 2011. — № 2. — С. 43–55.
9. Мартякова, О. В. Державно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я [Текст] / О. В. Мартякова, І. В. Трикоз // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. — 2011. — № 1 (13). — С. 37–43.
10. Холодная, Н. Д. Государственно-частное партнерство — новый тип отношений в российской экономике [Текст] / Н. Д. Холодная // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 2. — С. 42–56.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 6 від 24 лютого 2012 року)*

Надійшла до редакції 23.03.2012

Арзянцева Д. А., Пунда А. О. Проблемы реализации государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения

Посвящена проблемам формирования организационно-правовых принципов функционирования государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в Украине. Рассмотрено понятие и принципы государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения, определены преимущества и риски для участников такого партнерства.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, сфера здравоохранения, концессия.*

Arziantseva, D. A.; Punda, O. O. The Problem of Realization of the Public and Private Partnership in the Sphere of Health Protection

The article is devoted to the problems of forming the organizational and legal basis of the functioning of the public and private partnership in the sphere of health protection in Ukraine. The notions and principles of public and private partnership in the sphere of health protection have been considered. The advantages and risks for the participants of this kind of partnership have been defined.

Key words: *public and private partnership, the sphere of health protection, concession.*

