

**Євгеній Кульгінський**

докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я  
НАДУ при Президентіві України, к.мед.н.

## ПРОЦЕСИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РЕФОРМИ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті розглянуто євроінтеграційні чинники реформ галузі охорони здоров'я України. Осмислено досвід реформ східноєвропейських країн з позиції викликів щодо запровадження змін до систем управління. Стосовно України такі вимоги визначені Угодою про Асоціацію Європейського Союзу та України і мають бути збережені та обов'язково враховані при визначенні напрямків реформування галузі. Надано рекомендації щодо першочергових напрямів реформи системи охорони здоров'я України.

**Ключові слова:** реформа галузі охорони здоров'я, євроінтеграційні чинники, управлінська стратегія, країни Східної Європи.

**Evheniy Kulginskiy**

## EUROPEAN INTEGRATION PROCESS AND IMPACT ON HEALTH CARE REFORMS IN UKRAINE

Public administration reform health care is essentially a norm forming, economic and organizational factors, resulting from integration of Ukraine into the legal framework of the European space after the signing of the Association of the European Union and Ukraine. Advances in this area must comply with moral and ethical principles on the one hand, define immutability and social focus of public health, and the second - provide containment of health care costs and finding new solutions to improve its effectiveness. These provisions are currently being implemented by the Government of Ukraine to reform health care. The ideal model of health policy envisages creation of the document at the initial stage of the reform process. A clear statement of the object makes it possible to plan practical tasks and serves as an incentive for supporters of change, helping to persuade opponents and define criteria for assessing the progress of reforms. First of all, as the international experience, defining strategies to reform the health care system, it is advisable to develop and implement effective public policy for strengthening the industry. And for this, you have the following three stages: making political and administrative decisions, implementation and evaluation of the results of reforms. The strategic objectives of the national policy of Ukraine in the field of health, they should include: reducing morbidity and premature mortality various groups by age, gender, professional, religious and other characteristics; longer average life while maintaining enough of its quality; extension of employment longevity and social activity; reduce the negative influence of the environment (natural and anthropogenic) public health; radical improvement of medical prevention of diseases and their complications, and rehabilitation of persons who have lost their health.

Further improvement needs of health care financing. One of the most effective mechanisms of optimization should be as convincing evidence of international experience, the introduction in Ukraine compulsory state social health insurance, which emphasize the need for researchers and practitioners over the past decade.

From the analysis of the Eastern European experience shows that the basic principles of reform of the national health system may include: decentralization, de-monopolization and privatization of the industry (reducing the regulatory influence of the state on health, defining a new role of regional governments and health care, expansion of the private sector); priority of primary health care; the changing role of the Ministry of Health of Ukraine and attach an function of forming public policy. In respect of such claims by Ukraine Association Agreement EU-Ukraine and should be preserved and must take into account when determining sectoral reform.

**Keywords:** health care reform, European integration factors, management strategy, Eastern Europe.

**Євгеній Кульгінський**

## ПРОЦЕССЫ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассмотрены евроинтеграционные факторы реформ в области здравоохранения Украины. Осмыслен опыт реформ восточноевропейских стран с позиции внедрения изменений для систем управления. Относительно Украины такие требования определены Соглашением об Ассоциации Европейского Союза и Украины и должны быть сохранены, а также обязательно учтены при определении направлений реформирования системы здравоохранения Украины. Предоставлены рекомендации относительно первоочередных направлений реформирования системы здравоохранения Украины.

**Ключевые слова:** реформа в области здравоохранения, евроинтеграционные факторы, управленческая стратегия, страны Восточной Европы.

Реформування державного управління охороною здоров'я за своєю сутністю є нормоутворюючим, економічним і організаційним чинником, обумовленим входженням України в правове поле європейського простору після підписання Угоди про Асоціацію Європейського Союзу та України. Досягнення в цьому напрямку

повинні відповідати морально-етичним нормам, які з одного боку, визначають незмінність громадської та соціальної спрямованості охорони здоров'я, а з другого – передбачають стримування витрат на охорону здоров'я та

пошук нових рішень щодо підвищення її ефективності [1; 2]. Саме ці положення наразі реалізуються Урядом України стосовно реформування галузі охорони здоров'я.

Звіт Організації Економічної Співпраці та Розвитку «Системи медичної допомоги у запровадженні змін» визначив універсальні цілі для реформування систем медичної допомоги на міжнародному рівні [2]:

- доступність та рівність в доступі до медичної допомоги;
- забезпечення мінімального прожиткового мінімуму;
- макро- та мікроекономічна спроможність галузі;
- свобода вибору для споживачів та підвищення професійного відчуття та поваги до пацієнтів;
- відповідна автономія для закладів охорони здоров'я та лікарів.

Здійснений нами системний аналіз літературних джерел стосовно реформування охорони здоров'я в Європі [1; 2; 4; 5] дає підстави стверджувати, що головною причиною певних невдач в окремих країнах Східної Європи (Польща, Словаччина, Болгарія, Чехія) або надто повільних змін на краще стала відсутність чітко визначених цілей.

У зв'язку з цим слід підкреслити, що цілі – як елемент теорії, є важливими не лише для прийняття стислого, такого, що отримав офіційну апробацію серед авторитетних політичних, урядових кругів та доведеного до громадськості документу, змістом якого є план нововведень.

Метою статті є окреслення євроінтеграційних чинників реформ галузі охорони здоров'я України. На основі досвіду реформ східноєвропейських країн з позиції викликів щодо запровадження змін для систем управління виокремлено рекомендації щодо першочергових напрямів реформи системи охорони здоров'я України.

Ідеальна модель політики охорони здоров'я передбачає створення програмного документу вже на початковій стадії процесу реформ. Чітке формулювання цілей дає можливість планувати практичні завдання та слугує стимулом для прихильників перетворень, допомагає переконати супротивників та визначити критерії для оцінки ходу реформ. Формулювання цілей на початковому етапі реформ ні в кого не викликає сьогодні сумнівів, але даний принцип, як засвідчують результати проведеного нами дослідження, не завжди реалізується на практиці [4; 5].

Цілі такого динамічного процесу, як реформа, повинні змінюватись в залежності від того, як будуть змінюватись умови. Визначення цілей є фактично висуненням чергових завдань, до обґрунтування яких повинні залучатись експерти та політики. Відхилення від цих вимог, виконання яких покладене на суб'єктів політичної відповідальності (законодавець, очільники міністерств та їх заступники), що відповідають за здійснення реформ, може перетворити процес перетворень в низку нецільеспрямованих хаотичних кроків.

Таким чином, визначення цілей є динамічним процесом, а тому повинно постійно аналізуватися, переглядатися та, звичайно, змінюватися.

У зв'язку з цим доцільно нагадати, що Стратегією охорони здоров'я в Європейському регіоні визначаються чотири пріоритети [3]:

- покращення стану здоров'я;
- забезпечення загального доступу до медичної допомоги та рівних прав для всіх верств населення, як у відношенні обсягу медичної допомоги так і якості та асортименту медичних послуг;

- підвищення ефективності системи охорони здоров'я;
- забезпечення стабільних джерел фінансування.

Насамперед, як свідчить зарубіжний досвід, визначаючи стратегію реформування системи охорони здоров'я, доцільно розробити та запровадити ефективну державну політику щодо оптимізації діяльності галузі. А для цього необхідно пройти три наступні стадії: прийняття політичних і управлінських рішень, їх реалізація та оцінка результатів реформ.

Що стосується стратегічних цілей національної політики України в галузі охорони здоров'я, то вони повинні передбачати:

- зниження захворюваності і передчасної смертності різних груп населення за віковими, статевими, професійними, релігійними та іншими ознаками;
- подовження середньої тривалості життя людини при збереженні достатньої його якості;
- подовження трудового довіготтєв і соціальної активності людини;
- зниження негативного впливу середовища (природного та антропогенного) на стан здоров'я населення;
- радикальне вдосконалення системи медичної профілактики захворювань та їх ускладнень, а також реабілітації осіб, які втратили здоров'я.

Подальшого вдосконалення потребує фінансування галузі охорони здоров'я. Одним з дієвих механізмів його оптимізації повинно стати, як переконливо свідчить зарубіжний досвід, запровадження в Україні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, на необхідності якого наголошують науковці й практики протягом останнього десятиліття.

З аналізу східноєвропейського досвіду випливає, що основними принципами реформування національної системи охорони здоров'я можуть бути наступні:

- децентралізація, демонополізація та приватизація галузі (зменшення регулюючого впливу держави на охорону здоров'я, визначення нової ролі регіональних органів управління та закладів охорони здоров'я, розширення приватного сектора);
- пріоритетність первинної медико-санітарної допомоги;
- зміна ролі Міністерства охорони здоров'я України та закріплення за ним функції формування державної політики в галузі.

Системний аналіз зарубіжного досвіду державного управління охороною здоров'я свідчить, що важливе значення в активізації діяльності здоров'я охоронної галузі має стратегія політики громадських професійних медичних організацій, місія яких в Європейському Союзі полягає у формуванні принципів «цілісного» здоров'я нації – у зміцненні та вдосконаленні фізичного, душевного (психічного) та духовного (соціального) здоров'я. Реалізаційним інструментом таких цілей є тактика, спрямована на вирішення наступних головних завдань громадської політики в охороні здоров'я:

- формування свідомого ставлення кожного громадянина, української спільноти та державних установ до проблеми збереження та поліпшення здоров'я нації;
- активізація діяльності громадських організацій в управлінні охороною здоров'я в межах існуючого законодавства України (послідовна передача процесів ліцензування, атестації та акредитації професійним медичним (фармацевтичним) асоціаціям;

- передача функцій незалежних науково-технічних експертиз у галузі охорони здоров'я професійним медичним науковим радам;
- безпосередня участь на громадських засадах представників громадських організацій у роботі керівних органів охорони здоров'я для вирішення питань формування та впровадженні державної політики охорони здоров'я; видача випусникам вищих навчальних закладів сертифікатів їх членства на добровільних засадах у фахових медичних асоціаціях відповідно до міжнародних стандартів; залучення незалежних наукових громадських експертних комісій для участі в розробці, затвердженні та контролі за виконанням національних, державних, відомчих та регіональних медико-соціальних програм у галузі охорони здоров'я з пріоритетним використанням здобутків вітчизняної медицини;
- подальше посилення участі громадських об'єднань у формуванні державної політики стосовно охорони здоров'я населення та навколишнього середовища України;
- підвищення ролі громадських організацій у реформуванні економічних засад системи охорони здоров'я;
- інформаційно-аналітична діяльність з питань охорони здоров'я та своєчасне і всебічне інформування населення України про реальний стан системи охорони здоров'я та здобутки вітчизняних і зарубіжних фахівців;
- пропаганда здорового способу життя;
- розвиток міжнародного співробітництва з громадськими об'єднаннями, які вирішують питання охорони і збереження здоров'я суспільства та оздоровлення навколишнього середовища.

Подальшого вдосконалення потребують шляхи реформування охорони здоров'я. У цьому плані видається доцільним використання, випробування у країнах Східної Європи, таких груп заходів:

- лібералізація попиту на медичні послуги шляхом розширення можливостей споживчого вибору і зміни ролі держави, споживачів, медичних закладів і лікарів, які взаємодіють і стають більш активними партнерами у сфері охорони здоров'я;
- диверсифікація пропозицій медичних послуг методом створення нового сприятливого середовища для недержавної та приватної діяльності шляхом перерозподілу власності, виробництва й фінансування охорони здоров'я; удосконалення стимулів для медичних закладів і медичних працівників за економію витрат і підвищення якості медичних послуг на новому конкурентному ринку.

Концептуально та стратегічно важливо намагатися усувати і таку суперечність, що притаманна охороні здоров'я, як асиметрію інформації.

Доведено, що зазначена особливість галузі є одним із основних факторів обмеженості ринкових механізмів в охороні здоров'я, адже споживач не може виконувати функцію інформованого покупця послуг охорони здоров'я на відміну від сторони, яка фінансує надання медичної допомоги.

В Україні для досягнення зазначених стратегічних завдань потрібно зосередити зусилля держави на таких напрямках, а саме:

- перегляд та зміна законодавства стосовно охорони здоров'я (у першу чергу, прийняття Закону

«Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування»);

- децентралізація (передача повноважень на більш низькі рівні державного сектору та передача певних повноважень приватному сектору);
- зміна системи фінансування (інтегроване фінансування з різних джерел) охорони здоров'я та підвищення ролі приватного сектору в фінансуванні галузі;
- забезпечення ліквідності медичних закладів;
- розширення прав пацієнтів щодо свободи вибору лікаря та лікувального закладу;
- підвищення ролі охорони громадського здоров'я та профілактичного напрямку у медичній галузі;
- поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови Міністерства охорони здоров'я. Це має призвести до спрощення і підвищення ефективності державного управління охороною здоров'я України, скорочення непотрібних ланок управління.

Необхідність здійснення дієвих реструктуризаційних заходів та визначення головних напрямів розвитку медичної галузі в Україні зумовлені відповідними реаліями сьогодення: демократизація громадського суспільства; інтеграція України у світове співтовариство та пріоритетність вектору зовнішньої політики на Євроінтеграцію; глобальні структурні процеси в економіці; низький рівень та якість життя більшості громадян; низька економічна ефективність використання ресурсів охорони здоров'я; недосконала система оплати праці медичних працівників; значна диспропорція між ПМСД та стаціонарною допомогою тощо.

Кожна європейська держава має певний рівень, схему організації та фінансування охорони здоров'я, але концептуальні підходи залишаються принципово однаковими для всіх. Такі підходи сформульовано внаслідок впливу євроінтеграційних чинників, які є універсальними. Стосовно України такі вимоги визначені Угодою про Асоціацію Європейського Союзу та України і мають бути збережені та обов'язково враховані при визначенні напрямків реформування галузі, а саме:

- по-перше, забезпечення загальнодоступності медичної допомоги;
- по-друге, громадянин за гарантовану медичну допомогу не платить напряму, а якщо платить то платить дуже мало;
- по-третє, надавачі медичних послуг не повинні звертати увагу на платіжну спроможність пацієнта, але завжди мають отримувати гарантовану винагороду у вигляді гонорарів за кожну надану послугу;
- по-четверте, головними досягненнями реформ є переважно достатнє фінансування інституцій охорони здоров'я, яке разом з надавачами медичних послуг та споживачами (пацієнтами) вступає до системи фінансування як третій незалежний суб'єкт;
- по-п'яте, всі країни намагаються зменшити державні видатки на охорону здоров'я, не порушивши основних принципів громадського здоров'я.

Грунтовне дослідження такого кола питань стало необхідним для того, щоб управлінці державного рівня та Уряд могли більше уваги приділити питанням розвитку стратегії національної системи охорони здоров'я. Спираючись на постулат, що в демократичному суспільстві кожна людина має цінність для суспільства та відповідні права, досягнення в цьому напрямі повинні відповідати морально-етичним нормам, які передбачають:

- забезпечення загальної доступності необхідної медичної допомоги;
- більш раціональний, справедливий перерозподіл медичної допомоги різним верствам населення (особливо вразливим групам), в залежності від соціальної стратифікації;
- прозору оцінку реальності можливості Української держави покращити здоров'я населення відповідно до Стратегії Європейського бюро ВООЗ «Здоров'я для всіх».

#### Література.

1. Білинська М. М. Управління для забезпечення здоров'я як нова стратегія в державному управлінні /Білинська М. М., Жаліло Л. І., Мартинюк О. І. // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 92–98

2. 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.

3. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом / [Електронний ресурс]/ Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344).

4. Кульгінський Є. А. Основні кроки в реформуванні систем охорони здоров'я країн вишеградської четвірки / Є. А. Кульгінський// Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 4 (47). – С. 360–365.

5. Кульгінський Є. А. Публічне управління для здоров'я: досвід країн європейського союзу / Є. А. Кульгінський // Право та державне управління: збірник наукових праць / [за ред. А. О. Монаєнка]. – Запоріжжя: КПУ, 2014. – № 4 (17). – С. 107–111.