

УДК351.77:614.2

І. Куцин

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ МЕДИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА ЕТАПІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Розглянуто та запропоновано науково-методологічний підхід до формування механізму державного управління та регулювання системи стратегічного планування модернізації і розвитку медичної галузі. Представлено формалізовану модель дії механізму управління та регулювання на основі використання критерію стійкості стратегічних планів реформування галузі як складової системи охорони здоров'я.

**Ключові слова:** медична галузь, механізм державного управління та регулювання, стратегічне планування, стратегічне управління, стійкість системи, критерії оцінки.

Однією із складових успіху функціонування медичної галузі на ринку є формування ефективної системи державного управління і регулювання модернізації галузевих суб'єктів господарювання. Основна проблема реформування сфери охорони здоров'я України, значну частину якої охоплює медична галузь із складною інфраструктурою, полягає у створенні успішної конкуренції за результати, що основані на відповідних цінностях.

Тому реалізація державної політики модернізації медичної галузі вимагає від державної виконавчої влади відповідних дій у створенні умов для конкуренції за цінність, застосування сучасних підходів, методик та засобів для конструювання механізмів здійснення управлінської та регуляторної політики на усіх стадіях формування цільових програм розвитку.

Особливої уваги потребує визначення впливу механізму державного регулювання на такі етапи розробки державних цільових програм, як стратегічне планування та реалізація стратегічних планів розвитку, з попереднім окресленням критеріїв впливу як об'єктів регулювання. До таких критеріїв регулювання потрібно віднести показник стійкості стратегічного планування.

Метою статті є розробка методологічних підходів до формування механізму державного управління та регулювання критерію стійкості стратегічних планів розвитку медичної галузі при розробці цільових програм та їх фінансового забезпечення.

Об'єкт дослідження: процеси стратегічного державного управління та регулювання модернізації медичної галузі сфери охорони здоров'я України.

Предмет дослідження: система державного управління розвитку медичної галузі.

Особливість прийняття стратегічних рішень у розвитку галузі полягає у тому, що вони направлені на досягнення та збереження оптимальної позиції суб'єктів господарювання у конкурентному середовищі. Для цього повинні бути визначені як конкретні, достатньо окреслені цілі планування, так і засоби їх досягнення. Для досягнення найкращих результатів необхідна загальна координація з боку органів державної влади усіх напрямків діяльності структурних компонентів галузі. Науковці [1 – 3] розглядають процеси створення стратегії та стратегічного планування та управління. За цього процес стратегічного управління розглядається як складовий із таких фаз:

1. Визначення сфери діяльності.
2. Визначення конкретних цілей.
3. Розробка стратегії.
4. Здійснення стратегічних заходів.

Розробка стратегії, яка передбачає вибір оптимальних цілей та засобів до їх реалізації, становить складне завдання. За цього процеси формування стратегії пов'язані із значними витратами, а також потребують значного обсягу інформації та професійних навиків виконавців [4].

Заслугує уваги дослідження М. Портера та Е. Ольмстед, які обґрунтовують формування стратегічного планування розвитку медичної галузі на основі створення конкуренції на ринку медичних послуг [5]. На їх думку, така конкуренція повинна базуватись на цінності та бути орієнтована на результат. За їх твердженням, конкуренція, яка базується на цінності та зорієнтована на результат – єдина протизага обмеженості ефективності та проблем якості. А відсутність конкуренції на ринку медичних послуг безперечно призведе до політичного аспекту.

За М. Портером, державне управління та регулювання, яке направлене на підвищення цінності медичної допомоги, повинне сприяти постачальникам медичних послуг конкурувати з державними організаціями. Конкуренція між державним та приватним сектором медицини поширюється та призводить до підвищення результатів функціонування. На думку М. Портера, органам державного регулювання системи охорони здоров'я необхідно прийняти нову філософію та виробити новий стиль мислення, що базується на цінності. Особливо важливо вимагати від державних службовців відповідальності за регулюючі дії, удосконалити інформаційну мережу та достовірність інформації про якість послуг, систематично надавати звітність про результати діяльності. По мірі того, як буде стимулюватись конкуренція нового типу, будуть прискорюватись процеси розповсюдження медичних знань та ріст цінності медичних послуг.

У силу вимог часу, державні медичні організації та приватна медицина повинні переорієнтувати своє функціонування на нові принципи стратегічного і організованого плану, які полягають в інтеграції одиниць медичної практики, фокусування на різних аспектах своєї діяльності, створенні спеціалізованих команд, що безумовно призведе до формування конкуренції нового типу.

Аналізуючи процеси управління стратегічного розвитку господарюючих суб'єктів у сфері охорони здоров'я, В. Кідонь акцентує увагу на те, що ефективність самої системи забезпечується діями тих, хто виробляє та поставляє спеціалізовані ресурси, зокрема виробники лікарських препаратів, медичного обладнання і фінансових посередників, які відповідають за планування та нормативне регулювання [6]. Вони виконують функцію моніторингу, виділяють кошти та впливають на міністерства охорони здоров'я, фінансів і нормативні органи. Таким чином, стверджує В. Кідонь, бюджетна охорона здоров'я є лише частиною системи охорони здоров'я, у якій значна частина відводиться приватному бізнесу. Приватна форма власності у медичній галузі характеризується миттєвим регулюванням на зміни кон'юнктури ринку, дає змогу наповнити систему охорони здоров'я фінансовими, менеджерськими ресурсами. А розвиток приватної складової медичної галузі дозволить розширити вибір для споживачів послуг; підвищити якість послуг, що надаються; впровадити нові технології у реальну практику; підвищити професійний рівень персоналу. Крім того, приватний сектор медичної галузі сприяє розвитку фінансових відносин у галузі за рахунок не тільки

державних ресурсів, але й кредитів банків, фінансових інвестицій фондів, залучення зацікавлених юридичних та фізичних осіб до процесів розвитку. Тобто забезпечується прибуток капіталу з недержавних джерел інвестування у розвиток медичної галузі. Однак розширення сфери приватного сектору у загальній системі охорони здоров'я потребує модернізації та вдосконалення механізму державного управління програмного розвитку галузі, реформування політики держави (законодавство, нормативні документи, акредитації, ліцензування, сертифікація та інші). Одним із важливіших стратегічних напрямків реформування системи охорони здоров'я повинно бути створення умов та можливостей для розвитку приватного бізнесу у галузі.

Д. Карамішев, аналізуючи інноваційні перетворення в Україні, зазначає, що сучасний стан найбільш соціально орієнтованих галузей, якою є медична галузь, потребує ретельних та кардинальних змін [7]. А основним шляхом реалізації цих змін є державне регулювання інноваційних процесів у зазначених системах, тим більше реформування сфери охорони здоров'я визначає дійсну участь держави у формуванні соціально-орієнтованого суспільства.

Питання створення критерію стійкості функціонування соціально-виробничої системи у ринкових умовах як інструменту державного стратегічного управління розвитку галузі було висвітлене у праці [8]. Автор В. Голубятніков під стійким положенням галузі розуміє здатність суб'єктів господарювання зберігати або нарощувати обсяги реалізації продукції або послуг протягом тривалого часу при різних змінах у інфраструктурі та при значних коливаннях попиту. У якості критерію стійкості діяльності соціально-виробничої системи пропонується інтегральний показник стійкості, який складається з часткових критеріїв, серед яких превалюють:

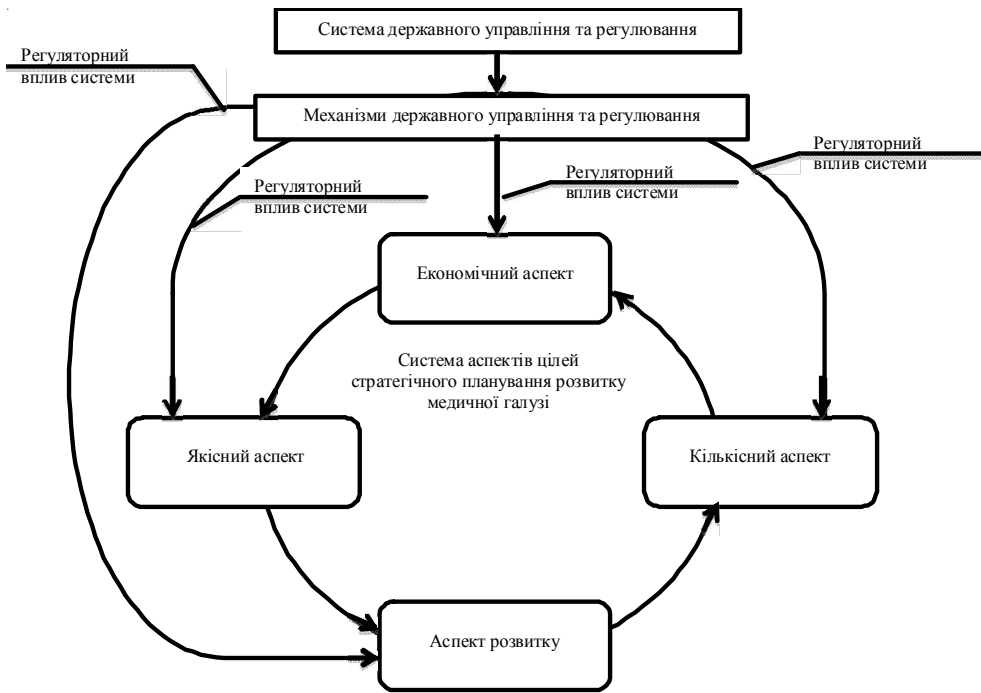
- критерії фінансово-економічної стійкості;
- критерії виробничо-технологічного потенціалу;
- критерії організаційної стабільності;
- критерії ринкового середовища;
- критерії змін кон'юнктури зовнішнього середовища.

Аналіз матеріалу вищеперахованих наукових джерел дозволяє зробити висновок про необхідність розробки науково-методологічних підходів до створення механізму державного стратегічного управління модернізації медичної галузі.

Формування стратегічних цілей розвитку медичної галузі, як елементу системи державного управління потребує передусім визначення конкретної цілі самого процесу управління, і, як наслідок, процесу планування стратегії досягнення цілі. При формуванні механізмів управління та регулювання розвитку галузі необхідно орієнтуватися на економічний, якісний, кількісний аспекти та аспект розвитку у стратегічному плануванні (рис. 1).

Тобто, вищезазначені аспекти будуть представляти собою об'єкти державного управління та регулювання, а сутність аспектів можна окреслити так:

1. Економічний аспект відображає величину росту прибутку, перевищення доходів на капітал, що попередньо вкладено у розвиток галузі, або інші показники ефективності.
2. Кількісний аспект відображає маркетингову характеристику продукції або послуг суб'єктів господарювання медичної галузі.
3. Поняття якісного аспекту цілей характеризує споживчі якості продукції (послуг), які становлять основу конкурентоспроможності галузі.
4. Аспект розвитку описується інтегрованими чинниками, що складаються на основі аналізу перших трьох аспектів.



**Рис. 1. Схема державних регулюючих дій на систему аспектів державного планування розвитку медичної галузі**

На основі дослідження системи аспектів цілей розвитку медичної галузі визначається найбільш вагомий з них, формується стратегія розвитку та інструментарій механізму державного регулювання її реалізації. На рис. 2 представлена принципова схема процесу управління стійкістю стратегічного планування.

За цього необхідно виділити три етапи формалізації задачі.

На першому етапі, поряд із визначенням напрямків розвитку галузі, детально окреслюється об'єкт державного регулювання. На другому етапі вирішується питання обсягів інвестування у розвиток галузі та визначаються цілі та напрямки державного регулювання, визначаються організаційно-економічні методи управління. На третьому етапі відбувається формування інвестиційного портфелю, що забезпечує розвиток галузі, формалізується критерій стійкості та конструюється механізм державного регулювання поведінки критерію стійкості.

Формування критерію стійкості відбувається за необхідною сукупністю вхідних показників на періоді стратегічного планування.

У якості критерію стійкості функціонування медичної галузі можна прийняти функції:  $I = I_1 + I_2 + I_3$ , де показник стійкості  $I$  є функцією багатьох змінних, які узагальнюються у три групи, а саме:  $I_1$  – фактори, що характеризують стан галузі;  $I_2$  – фактори, що характеризують постачальників;  $I_3$  – фактори, що характеризують споживачів медичної продукції або послуг.

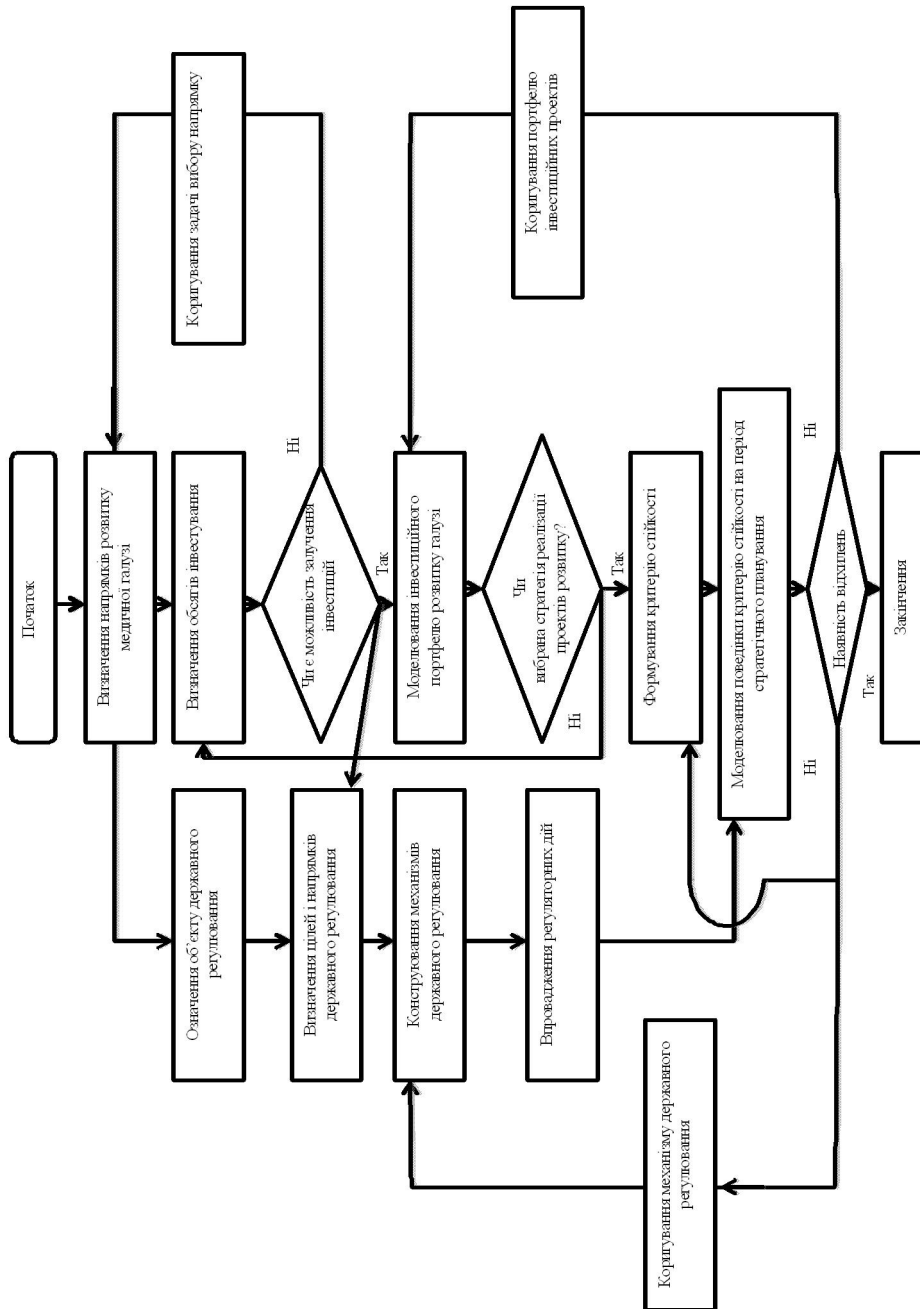


Рис. 2. Алгоритм формування механізму державного регулювання розвитку медичної галузі на етапі стратегічного планування

Під стійким станом галузі будемо розуміти властивість галузевої системи зберігати обсяги реалізації продукції упродовж довготривалого періоду часу при різних змінах у інфраструктурі та при коливаннях попиту.

По своїй суті критерій  $I$  є показником розподілення фактичних та запланованих часткових критеріїв. У якості часткових критеріїв можуть виступати такі показники оцінки інвестиційної діяльності галузі:

- показники ефективності господарської діяльності, її стратегічного і поточного стану при реалізації стратегічних планів;
- показники ефективності інвестиційної діяльності.

Моделювання поведінки інтегрального показника стійкості базується на тому, що при стратегічному плануванні формується сукупність альтернативних стратегій. До того ж, введення цих стратегій дозволяє підтримувати діяльність медичної галузі у стійкому стані. Тобто показник стійкості  $I$  знаходиться у проміжку допустимих значень:  $\Delta I = I_{\text{ф}} - I_{\text{п}}$ , де:  $I_{\text{ф}}$  та  $I_{\text{п}}$ , відповідно, фактичні та планові показники стійкості.

Тоді вектор дії системи державного регулювання при стратегічному плануванні розвитку медичної галузі можна виразити так:  $|\overline{S, ДР}| \rightarrow |\Delta I = I_{\text{ф}} - I_{\text{п}}|$ , де:

$|\overline{S, ДР}|$  – система державного регулювання;  $|\Delta I|$  – об’єкт державного регулювання.

На рис. 3 представлена модель дії інструментів державного регулювання, що направлена на дотримання інтервалу  $\Delta I$ , де:  $X_p$  – множина вхідних регулюючих дій;  $Y_p$  – результат регулювання.

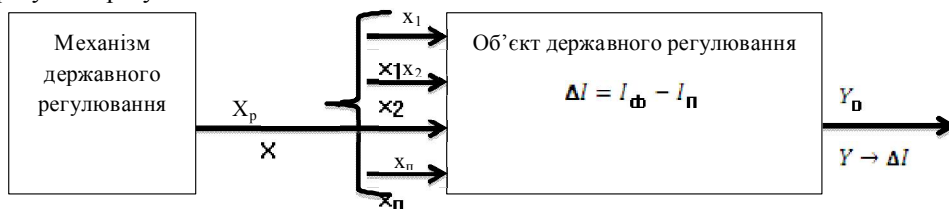


Рис. 3. Принципова схема дії механізму державного регулювання стійкості функціонування системи медичної галузі

Загалом, схема стратегічного планування розвитку медичної галузі може бути зображена у формі, що представлена на рис. 4.

Таким чином, мета постачальника медичної продукції та послуг пов’язується із потребами споживача. Визначення стратегії досягнення головної мети базується на аналізі тенденцій зміни маркетингового зовнішнього середовища та оцінки можливостей, переваг і недоліків суб’єкта господарювання, що своєю чергою, дозволяє проаналізувати стан та стратегічні можливості постачальника з досягнення цілі у ситуації, що склалася у поточний момент часу.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок про необхідність у стратегічному плані та окреслити механізм державного регулювання на етапі стратегічного планування розвитку як суб’єкту господарювання, так і медичної галузі загалом. Якщо виникає необхідність стратегічних змін, то необхідно проаналізувати можливі варіанти стратегії

у нових умовах та визначити інструментарій досягнення регуляторних дій. Якщо зміни не потрібні, то визначають ринкові та технологічні можливості. Комплексний аналіз можливих стратегій дозволяє розробити варіанти можливих ринкових стратегій. На основі вибраної стратегії розвитку постачальника медичної продукції та послуг розробляється план її реалізації формується структура механізму державного регулювання стратегічного розвитку медичної галузі та методичні рекомендації його застосування.

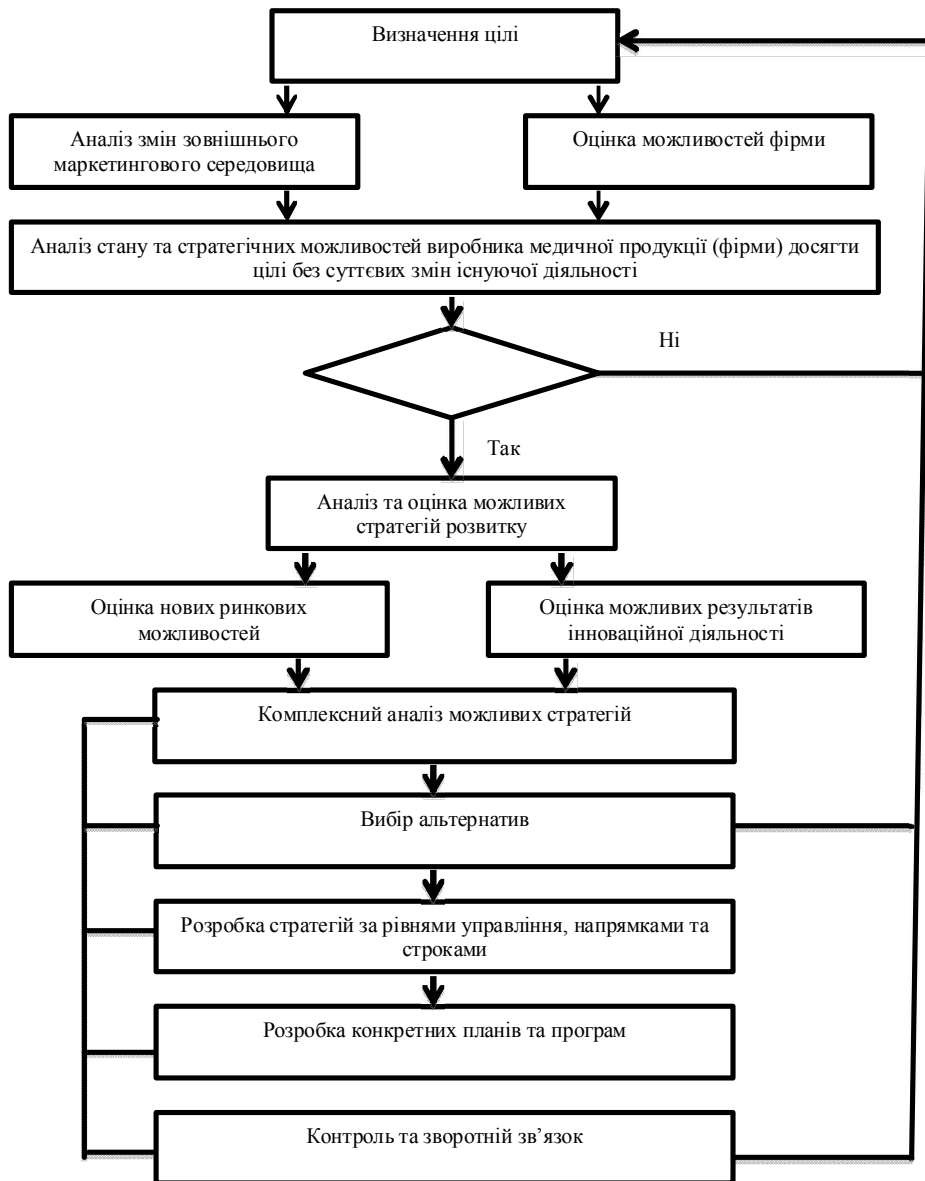


Рис. 4. Блок-схема управління стратегічним розвитком медичної галузі

Аналіз положення структурних постачальників медичної галузі на ринку та перспектив їх розвитку вимагає адекватного задіяння регуляторних дій органів державної виконавчої влади. Зміна обсягів виробництва, націлених передусім на якість продукції та послуг, що надаються, впливає на рівень цін послуг. Прогнозування зміни ціни під впливом різноманітних факторів потребує відповідної реакції з боку системи державного регулювання, що призводить до стабілізації конкурентного позиціонування продукції на ринку медичних послуг.

**Висновки:**

1. У результаті дослідження встановлено, що формуванню механізмів державного управління та регулювання розвитку медичної галузі передують визначення конкретних цілей, на досягнення яких націлені регуляторні дії. За цього орієнтиром визначення є економічний, якісний, кількісний аспект та аспект розвитку у стратегічному плануванні процесів модернізації галузі.

2. Розроблено алгоритм формування механізму державного стратегічного управління та регулювання процесів реформування галузі як складової системи охорони здоров'я. За цього у якості критерію оцінки стану стратегічних планів на момент регулювання прийнято інтегральний показник стійкості системи галузі.

3. Представлена модель дії інструментів механізму регулювання на дотримання інтервалу допустимих значень інтегрального показника стійкості стратегічних планів реформування медичної галузі у процесі їх реалізації.

4. Розроблена блок-схема стратегічного управління розвитком інфраструктури медичної галузі. Основою блок-схеми є такі етапи, як визначення цілей, комплексний аналіз можливих стратегій, розробка конкретних планів та програм і моніторинг створення стратегічних планів.

**Література**

1. Мескон М. Основы менеджмента [Текст] / Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. ; пер. с англ. — М. : Дело, 1998. — 799 с.
2. Управление по результатам [Текст] / [под общ. ред. Я. А. Леймана]. — М. : Прогресс, 1993. — С. 80.
3. Логистикоориентированное управление организационно-экономической устойчивостью промышленных предприятий в рыночной среде [Текст] / [Омельченко И. Н., Колобов А. А., Ермаков А. Ю. и др.]; ред. Колобов А. А. — М. : Изд-во МГТУ, 1996. — 203 с.
4. 7 нот менеджмента. Настольная книга руководителя [Текст] / [Бочкарев А., Кондратьев В., Краснова В. и др.]; ред. В. Краснова, А. Привалов. — М. : ЗАО “Журнал Эксперт”, 1997. — 176 с.
5. Портер М. Переосмысление системы здравоохранения. Как создать конкуренцию, основанную на ценности и ориентированную на результат [Текст] / М. Портер, Э. О. Тайсберг. — К. : Издательство Алексея Капусты, 2007. — С. 68.
6. Кидонь В. П. О возможностях негосударственных учреждений в развитии здравоохранения / В. П. Кидонь // Медична газета Здоров'я України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://health-ua.com/articles/2021.html>.
7. Карамишев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти) [Текст] : монографія / Д. В. Карамишев. — Х. : Вид-во ХРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. — 304 с.



8. Голубятніков В. Т. Управління стійкістю функціонування соціально-виробничої системи на ринку / В. Т. Голубятніков // Управління проектами у розвитку суспільства [Текст] : тез. доп. VI міжнар. конф. — К. : КНУБА, 2009. — С. 50—52.

**I. Kutsyn**

**PUBLIC ADMINISTRATION AND REGULATION OF HEALTH CARE SYSTEM  
DEVELOPMENT AT THE STAGE OF STRATEGIC PLANNING**

**Scientific and methodological approach to the formation of public administration mechanism and regulation of strategic planning system of the health care industry modernization and development are considered and suggested. The formalized model of the control and regulation mechanism on the basis of the criterion of strategic plans sustainability of medical industry reformation as a part of health care system is presented.**

**Key words: medical industry, public administration mechanism and regulation, strategic planning, strategic management, stability of the system, evaluation criteria.**