

УДК 351.77:[33.012.332.:33.012.32]-005.62:005.591.452 (477)

Д. С. Лаврентій,
аспірант, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського,
ORCID: 0000-0003-3414-6705

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Dmitriy Lavrenty
post-graduate student, Taurida National Vernadsky University

DIRECTIONS OF PERFECTION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF HEALTH CARE OF UKRAINE

В статті з метою удосконалення системи забезпечення впровадження проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я пропонуються напрями вдосконалення публічно-приватного партнерства у сфері вітчизняної охорони здоров'я як такі, що найбільшою мірою відповідають цінностям та завданням Цілей сталого розвитку України. Серед них: розроблення єдиного підходу до розвитку державно-приватного партнерства, визначення сфери охорони здоров'я пріоритетною сферою застосування; удосконалення нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я; здійснення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади у системі державного управління сферою охорони здоров'я щодо державно-приватного партнерства; надання державних гарантій; підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо використання сучасних механізмів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я.

In the article with the purpose of improvement of the system of ensuring the implementation of public-private partnership projects in the field of health proposes guidelines to improve public-private partnership in the field of domestic as such, that most meet the values and goals of sustainable development of Ukraine. Among them: developing a unified approach to the development of public-private partnership, the definition of health as a top priority; improving the legal framework on public-private partnerships in the health sector; the implementation of a clear distribution of powers between the executive authorities in the public health sector management regarding public-private partnerships; the provision of State guarantees; improving the institutional capacity of the organs of State power and bodies of local self-government on the use of modern mechanisms of public-private partnerships in the health sector.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, сфера охорони здоров'я, Цілі сталого розвитку, медична реформа, державне управління.

Keywords: public-private partnership, health, sustainable development, medical reform, public administration.

Постановка проблеми. Шлях незалежної України до гармонійної інтеграції з Європейським Союзом та зайняття достойного місця у світовій спільноті лежить через імплементацію та укорінення в суспільно-політичних відносинах ключових цінностей міжнародного співтовариства. В найбільшому узагальненні такі цінності закріплені в офіційних документах Організації Об'єднаних Націй, зокрема в Глобальних Цілях сталого розвитку людства (ЦСР), які були затверджені у 2015 році на саміті ООН з питань сталого розвитку. Перелік ЦСР був офіційно затверджений на засіданнях Генеральної Асамблеї ООН в кінці вересня 2015 року і він включає 17 головних цілей та 169 конкретних завдань [8].

Закріплені цілі на сьогодні підтримують та дотримуються всі країни світу, які встановлюють власні показники розвитку. Зокрема й Уряд України 15 вересня 2017 року представив Національну доповідь "Цілі сталого розвитку: Україна", яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку. У доповіді представлені результати адаптації 17 глобальних ЦСР з урахуванням специфіки національного розвитку [9].

Слідом за подоланням бідності та голоду третьою ціллю для України визначено таку універсальну цінність людства як здоров'я, покращення якого має стати головною турботою нашого суспільства [9, с. 24]. Зазначена ціль для України конкретизована у дев'яти завданнях, одне з яких можна визначити інтегральним, оскільки воно стосується проведення реформування системи охорони здоров'я в Україні, отже – певним чином впливатиме на реалізацію усіх інших завдань даної цілі.

Все це обумовлює пошук наукового інтересу до розгляду феномену державно-приватного партнерства в цілому та удосконалення системи забезпечення впровадження проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, як таких, що найбільшою мірою відповідають цінностям та завданням Цілей сталого розвитку України.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми розвитку партнерства держави та приватного сектору в сучасному науковому дискурсі (як закордонному, так і вітчизняному) досліджуються досить активно. Зокрема, серед найостанніших публікацій, дотичних до поставленої мети, звертають увагу праці таких дослідників як А. Вахітова [1], Н. Кризіна [3], О. Мартякова [4], М. Обризан [1], І. Сисоєнко [5], І. Сологуб [1], І. Трикоз [4], В. Федорин [7], В. Мамонова [4], Н. Шаповал та П. Яворський [1]. Цього року вийшли друком цікаві й доволі об'ємні як за обсягом, так і за охопленням науково-аналітичні дослідження фахівця Світового банку Джеффри Делмона [11] та Джошуа Ньюмана з австралійського університету Фліндерса [12].

Постановка завдання. Зазначені автори розкривають ті чи інші аспекти публічно-приватного партнерства, проте, не зосереджували уваги на комплексному дослідженні проблематики удосконалення системи забезпечення впровадження проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я України. Саме це є метою даної наукової розвідки.

Виклад основних результатів дослідження.

Отже, згідно поставленого дослідницького завдання спробуємо проаналізувати, наскільки поставлені цілі медичної реформи відповідають цінностям та завданням Цілей сталого розвитку України до 2030 р. Урядові реформи української охорони здоров'я декларують свою спрямованість на:

- підвищення доступності та якості медичних послуг;
- концентрацію обмежених ресурсів на фінансування лікування, а не на утримання лікарняних ліжок і опалення;
- залучення інвестицій в будівництво сучасних медичних установ і впровадження сучасних технологій;
- подолання корупції в системі медичного обслуговування громадян [7].

Як бачимо, перша мета медичної реформи цілком логічно збігається з положеннями Національної доповіді "Цілі сталого розвитку: Україна", в якій наголошується на необхідності "забезпечення доступності якісної та ефективної медичної допомоги широкому загалу населення [9, с. 31]". Тут в частині доступності ми маємо певні успіхи, насамперед, введення інституту сімейних лікарів, яке почалося у 2011 році, й було презапущено у 2017-му.

Однак якість та ефективність вітчизняної медицини все ще залишаються на вкрай низькому рівні. Так, Національна доповідь визначає "необхідною передумовою покращання здоров'я населення є забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя, зокрема імунопрофілактики, що має здійснюватися і контролюватися державою" [9, с. 31]. Проте в цьому сегменті Україна має один з найгірших показників. Зокрема, рівень захворюваності на ВІЛ та туберкульоз у нас найвищий в Європі (у 2015 році в Україні зареєстровано у п'ять разів більше випадків спалаху туберкульозу, аніж у Польщі та 14 разів більше, аніж у Словаччині [1], а в 2016 році ми разом з найбіднішими країнами Африки увійшли до вісімки найгірших у світі країн за попередженням дитячої захворюваності на дифтерію й коклюш [8]).

Та найбільшою, системною вадою дослідники та фахівці називають те, що наша медична реформа насправді покликана головним чином оптимізувати фінансування галузі, де-факто залишаючи її на "голодному пайку" та не закладаючи коштів та механізмів інвестиційного розвитку. Між тим, ще 10 років тому було зрозуміло, що "в основу нової сучасної соціальної парадигми нашої держави має бути покладене розуміння того, що охорона здоров'я – не збиткова сфера, а пріоритетна та найбільш перспективна. Потрібно перетворити її із соціально-витратної на соціально-інвестиційну. Адже сьогодні інвестиції в людину, її потенціал набувають стратегічного значення" [2, с. 2].

Більше того, як свідчить досвід європейських країн (тих же Польщі та Великої Британії, на яких як на прообраз при розробці реформи галузі посилається вітчизняне Міністерство охорони здоров'я), в умовах

вимушеного дефіциту бюджету саме ціннісний підхід на інноваційну спрямованість є ключовим фактором забезпечення ефективності майбутніх змін.

Не випадково й в Україні впродовж останніх років як один з альтернативних способів реформування вітчизняної системи охорони здоров'я пропонується саме інвестиційний шлях, зокрема через активне запровадження механізмів державно-приватного партнерства в медицині. Такої точки зору дотримується Народний депутат України, заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я Ірина Сисоєнко, яка наводить приклад тієї ж Великобританії. Уряд Маргарет Тетчер свого часу теж зіткнувся з проблемою дефіциту коштів в медичній галузі. Але з появою у 1992 році в країні Приватної фінансової ініціативи за 20 років було реконструйовано 107 лікарень і збудовано 130 об'єктів охорони здоров'я, більшість з яких і досі перебувають в управлінні приватних інвесторів [5].

В Україні сьогодні державний бюджет є головним джерелом фінансування сфери охорони здоров'я, однак сьогодні вітчизняна сфера охорони здоров'я вимагає додаткового залучення фінансових коштів та їх ефективного використання. Неофіційні платежі населення не можуть розглядатися як життєздатне рішення даної проблеми.

Розвиток сфери охорони здоров'я можливий за умов впровадження системи комплексної співпраці влади, бізнесу, громадських організацій, лікарів і пацієнтів з метою ранньої діагностики захворювань з використанням сучасного діагностичного медичного обладнання та впровадження механізмів публічно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я.

Публічно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я діє в країнах Європейського Союзу, частка у загальному фінансуванні партнерства держави та приватного сектору країн Європейського Союзу складає: у Німеччині та Ірландії – 1%, Нідерландах – 3%, Італії – 5%, Іспанії – 8%, Греції – 10%, Португалії – 19%, Данії та Швеції – 25%, Великій Британії – 28% [4, с. 35]. Тобто принципи державно-приватного партнерства сьогодні активно застосовуються у міжнародній практиці та розпочали впроваджуватися в Україні. Перспективною для сфери охорони здоров'я залишається збалансована взаємодія двох форм управління: державної та приватної.

Слушною є думка О. Мартякової, яка виділяє кілька напрямів діяльності у сфері охорони здоров'я між державою та приватним сектором, зокрема:

1. У *виробничій сфері* охорони здоров'я за приватним сектором залишається фармацевтична діяльність, медичне обладнання, устаткування, інструменти та засоби медичного призначення; допоміжні матеріали медичного призначення (меблі, медичний одяг тощо); в державних установах та закладах зусиллями публічно-приватного партнерства вирішуються питання – фармацевтика; медичне обладнання, устаткування, інструменти та засоби медичного призначення; реконструкція та ремонтно-будівні роботи медичних закладів та споруд.

2. У *невиробничій сфері* охорони здоров'я за приватним сектором залишається аптечний бізнес; спеціалізовані ЗМІ (медичного профілю); нетрадиційна та народна медицина; первинна медицина (приватні медичні кабінети, інститут сімейного лікаря); вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медицина (діагностика, лікування у приватній практиці); організації медичного страхування; медичні фірми-посередники і консультанти.

б) зусиллями публічно-приватного партнерства підтримуються вторинна (спеціалізована) та третинна (високоспеціалізована) медицина (діагностика, лікування); санаторно-курортні послуги (оздоровлення та реабілітація); медичні дослідження, наука, освіта (створення Інституту підготовки управлінських кадрів для сфери охорони здоров'я на базі медичної освіти); профілактика (спорт, відпочинок у дитячих таборах, фізкультура, "зелений" туризм).

в) державний сектор утримує донорську службу; первинну (медико-санітарна допомога, інститут сімейного лікаря), екстрену та медицину катастроф; медичне забезпечення оздоровлення дітей, вагітних, пенсіонерів та інвалідів; санаторно-курортне оздоровлення після складних операції та захворювань (реабілітація); контроль та управління сфери охорони здоров'я [4].

Національна доповідь "Цілі сталого розвитку: Україна" жодним словом не торкається проблематики інноваційного реформування медичної галузі, в той час як розпочаті реформи насправді закладають під державно-приватне партнерство в цій сфері достатньо серйозні підвалини. Адже в ході проголошених змін, наприклад, з 2019 року припиниться державне фінансування багатьох сучасних медичних закладів, при цьому якщо з кращими лікарнями буде заключено договір від новоствореної Національної агенції, то що станеться з тими медичними закладами, які зараз технічно, кадрово або технологічно є відсталими? Саме тут і прийшло б на допомогу державно-приватне партнерство.

Таким чином для України, як в ціннісному, так і в організаційному плані назрілою є необхідність зміни парадигми концептуальних принципів функціонування національної системи охорони здоров'я та впровадження механізмів залучення приватного сектора до фінансування, організації та надання медичних послуг.

Потенціальними сферами реалізації проектів ДПП у системі охорони здоров'я України, як свідчить аналіз зарубіжного досвіду, можуть бути:

- проектування, будівництво, експлуатація та управління інфраструктурою медичних установ;
- надання медичних послуг;
- розробка, виробництво та поширення нових медичних препаратів (ліків, вакцин та ін.);
- розробка та виробництво нової медичної техніки, інструментів та обладнання;

- послуги з медичних досліджень (лабораторні дослідження, МРТ, УЗД та ін.);
- надання немедичних послуг: послуги з охорони медичних установ; комунально-господарські послуги; організація харчування в медичних установах; транспортні послуги; збір, знешкодження, транспортування та розміщення медичних відходів; організація і ведення бухгалтерського обліку; технічне обслуговування медичної техніки; прання білизни; технічне обслуговування інформаційних систем (телемедицина, електронна реєстратура, медичні картки та ін.) [2].

Водночас зазначимо, що аналітики Національного інституту стратегічних досліджень до ризиків та перешкод для успішного практичного впровадження проектів державно-приватного партнерства на сучасному етапі відносять:

- можливості неефективного управління з боку приватного партнера майном, наданим державним партнером для виконання умов договору;
- невпевненість приватних партнерів щодо виконання своїх фінансових зобов'язань у довгострокових проектах;
- відсутність гарантій виконання фінансових зобов'язань щодо проектів державно-приватного партнерства на весь термін їх реалізації з боку держави, що пов'язано з щорічним затвердженням бюджету та корегуванням бюджетних програм;
- відсутність податкових і митних пільг для реалізації проектів державно-приватного партнерства, що знижує їхню привабливість для приватних партнерів за наявності таких пільг для інших форм державного стимулювання інвестиційної діяльності;
- можливість зміни нормативної бази, зокрема, внесення змін до податкового та регуляторного законодавства, що може спричинити істотну зміну умов участі приватних партнерів у проектах;
- відсутність впевненості приватного партнера у можливості рівноправного з державою захисту своїх інтересів у системі правосуддя, зокрема, можливості вимагати від держави виконання зобов'язань та компенсації понесених втрат через невиконання зобов'язань;
- відсутність гарантії отримання приватним партнером від органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору [10].

Висновки. Отже, запровадження механізмів публічно-приватного партнерства в медицині дозволить залучити у державний сектор охорони здоров'я додаткові ресурси. Розподіл сфер діяльності в сфері охорони здоров'я сприятиме розвитку медицини. Запровадження механізмів публічно-приватного партнерства в сфері охорони здоров'я сприятиме підвищенню рівня соціальної відповідальності; запровадження добровільного та обов'язкового медичного страхування; використання коштів благодійних фондів; впровадження лізингу на медичне страхування; залучення коштів бізнес-структур для фінансування сфери охорони здоров'я; залучення коштів приватних інвесторів; використання добровільних внесків пацієнтів тощо. Отже, публічно-приватне партнерство в сфері охорони дозволить активно залучати інвестиції, якісно і вчасно надавати медичні послуги населенню, підвищить рівень управління соціальною інфраструктурою в Україні [4].

З метою удосконалення системи забезпечення впровадження проектів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, на наш погляд, доцільним є реалізація наступних заходів:

- розроблення з метою підвищення конкурентоспроможності економіки єдиного підходу до розвитку державно-приватного партнерства, визначення сфери охорони здоров'я пріоритетною сферою застосування;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я;
- здійснення чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади у системі державного управління сферою охорони здоров'я щодо державно-приватного партнерства;
- визначення напрямів удосконалення механізму надання державної підтримки, зокрема шляхом надання державних гарантій;
- підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо використання сучасних механізмів державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я.

Список використаних джерел.

1. Вахитова А. Специальное исследование VoxUkraine об эффективности здравоохранения в Украине [Електронний ресурс] / Анна Вахитова, Максим Обризан, Илона Сологуб, Наталья Шаповал, Павел Яворский // Інформаційний портал "Ліга.Нет." – Режим доступу : http://news.liga.net/articles/health/14774467-naskolko_kachestvo_zdravookhraneniya_sootvetstvuet_ego_tsene.htm
2. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28 (22.04.2011). – Ст. 1168.
3. Кризіна Н. П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: механізми формування та реалізації автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління 25.00.02. – механізми державного управління / Н. П. Кризіна. – К., 2008. – 32 с.
4. Мартякова О. В. Механізм реалізації державно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я / О. В. Мартякова, І. В. Трикоз // Часопис економічних реформ. – 2013. – № 4. – С. 33–39.

5. Сисоєнко І. Спільними зусиллями: державно-приватне партнерство в сфері охорони здоров'я / Ірина Сисоєнко // Інтернет-портал LB.ua; Блог Ірини Сисоєнко; 9 березня 2016 – Режим доступу : https://ukr.lb.ua/blog/iryna_sysoenko/329768_spilnimi_zusillyami.html
6. Україна увійшла до вісімки країн з низьким рівнем вакцинації дітей [Електронний ресурс] // Інформаційний Інтернет-портал "Ліга. Нет". – Режим доступу : http://news.liga.net/news/health/14789427-ukraina_voshla_v_vosmerku_stran_s_nizkim_urovнем_vaktsinatsii_detey.htm
7. Федорин В. Медична реформа: що з нею не так [Електронний ресурс] / Володимир Федорин // Інтернет-представництво Центру Бендукідзе, 07.06.2017 – Режим доступу : <https://bendukidze.org/2017/06/07/медична-реформа-що-з-нею-не-так/>
8. Цілі сталого розвитку 2016–2030 [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво ООН в Україні. – Режим доступу : <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>
9. Цілі Сталого Розвитку: Україна. Національна доповідь 2017 // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – К. : б.в., 2017. – 174 с.
10. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні" : Аналітична записка [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/816>
11. Delmon J. *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers* / Jeffrey Delmon. – Cambridge : Cambridge University Press, 2017. – 256 p.
12. Newman J. *Governing Public-Private Partnerships* / Joshua Newman. – McGill-Queen's University Press, 2017. – 200 p.

References.

1. Vahitova, A. Obrizan, M., Sologub, I. Shapoval, N. and Javorskij, P. (2018), "VoxUkraine special study on the effectiveness of health care in Ukraine", [Online], http://news.liga.net/articles/health/14774467-naskolko_kachestvo_zdravookhraneniya_sootvetstvuet_ego_tsene.htm
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution "Some questions of organizing the implementation of public-private partnership", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 28 p. 1168.
3. Kryzina, N. P. (2008), "State policy of Ukraine in the field of health care: mechanisms of formation and implementation", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
4. Martiakova, O. V. and Trykoz, I. V. (2013), "The mechanism of realization of public-private partnership in the field of health care", *Chasopys ekonomichnykh reform*, vol. 4, pp. 33–39.
5. Sysoienko, I. (2016), "Together, public-private partnership in the health sector" [Online], https://ukr.lb.ua/blog/iryna_sysoenko/329768_spilnimi_zusillyami.html
6. Liga.Net (2018), "Ukraine has entered the eight countries with a low level of vaccination of children" [Online], available at: http://news.liga.net/news/health/4789427-ukraina_voshla_v_vosmerku_stran_s_nizkim_urovнем_vaktsinatsii_detey.htm (Accessed 05 July 2018).
7. Fedoryn, V. (2017), "Medical reform: what is wrong with her?" [Online], available at: <https://bendukidze.org/2017/06/07/медична-реформа-що-з-нею-не-так/> (Accessed 05 July 2018).
8. UN House in Ukraine (2018), "Sustainable Development Goals 2016-2030" [Online], available at: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku> (Accessed 05 July 2018).
9. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy (2017), *Tsili Staloho Rozvytku: Ukraina. Natsional'na dopovid'* [Sustainable Development Goals: Ukraine. National report], Kyiv, Ukraine.
10. Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen' (2017), "On the development of public-private partnership as a mechanism for activating investment activity in Ukraine: An analytical note", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/816> (Accessed 05 July 2018).
11. Delmon, J. (2017), *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
12. Newman, J. (2017), *Governing Public-Private Partnerships*, McGill-Queen's University Press, UK.

Стаття надійшла до редакції 08.07.2018 р.