

УДК 338.2:351.863

*Н. М. Ткачова,  
доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри правознавства,  
Київський Національний університет культури і мистецтва, м. Київ*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

*N. Tkachova,  
Doktor of public administration, Professor of department of jurisprudence  
Kyiv National University of Culture and Arts*

### **STATE POLICY FEATURES OF NATIONAL SECURITY PROVIDING IN HEALTH CARE**

*Процес формування і реалізація державної політики національної безпеки сьогодні є чи не найголовнішою проблемою в Україні. Сучасні реалії існування України як незалежної держави потребують у межах реалізації політики національної безпеки урахування прагнення країни реалізувати національні інтереси во всіх сферах життєдіяльності суспільства. Державне управління діяльності у сфері охорони здоров'я має свої особливості. Відповідно до законодавства України, охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Тому теорія і практика державного управління потребує негайної розробки організаційних, управлінських, політико - правових засад реформування сучасної системи охорони здоров'я, як важливої складової забезпечення національної безпеки.*

*В статті розглянуто сучасний стан та визначено існуючі методичні положення, які розвивають підходи до визначення особливостей державної політики забезпечення національної безпеки в сфері охорони здоров'я. Запропоновано напрями розробки стратегій, організаційних структур, процесів ціноутворення та методи оцінки діяльності учасників процесу надання медичної допомоги та визначено практичні заходи з об'єднання всіх учасників процесу надання медичної допомоги.*

*The process of formation and implementation of the state policy of national security today is almost the most important problem in Ukraine. Modern realities of the existence of Ukraine as an independent state require to take into account the country's desire to realize national interests, within the framework of the implementation of the national security policy, in all spheres of society's life.*

*The state administration of health care activities has its own peculiarities. According to the legislation of Ukraine, health protection is one of the priority directions of state activity. The state forms the health care policy in Ukraine and ensures its implementation. Therefore, the theory and practice of public administration requires the immediate development of organizational, managerial, political and legal principles for reforming the modern health system as an important component of ensuring national security.*

*The article considers the current state and defines the existing methodological provisions which develop approaches to the definition of the features of the state policy of providing national security in the field of health care. The directions of development of strategies, organizational structures, pricing processes and methods of evaluation of the participants in the process of medical care provision are proposed, and practical measures are taken to unite all participants in the process of medical care provision.*

**Ключові слова:** національна безпека, системи охорони здоров'я, державна політика.

**Keywords:** national security, health care system, state policy.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Головною метою реформ в Україні проголошено розбудову демократичної правової держави, забезпечення її сталого і безпечного розвитку. Процес формування і реалізація державної політики національної безпеки сьогодні є чи не найголовнішою проблемою в Україні. Сучасні реалії існування України як незалежної держави потребують у межах реалізації політики національної безпеки урахування прагнення країни реалізовувати національні інтереси во всіх сферах життєдіяльності суспільства. Системна криза, яку в останні роки переживає Україна, створює серйозні перешкоди для її стратегічного розвитку та економічного зростання. Сьогодні, однією з головних передумов подолання кризи є консолідація української нації і впровадження ефективної національної моделі державного управління, яка має забезпечити підвищення ефективності функціонування суспільства та національний розвиток.

Стан сфери охорони здоров'я протягом останніх років вважати стабільним неможливо. Це є наслідком неправильного розуміння, наявності стереотипів щодо впровадження ринкових відносин та відсутності дієвих форм державного управління у цій сфері. Більшість дослідників зазначають необхідність застосування моделі охорони здоров'я, яка заснована на ринковому принципі: потреба - задоволення потреби - прибуток - стимулювання потреби - потреба. Іншими словами, сучасна медицина, фармацевтична промисловість та асоційовані галузі економіки як суб'єкти господарювання безпосередньо зацікавлені у збільшенні потреби в медичній допомозі.

Очевидно, що система охорони здоров'я негайно потребує трансформації. Тобто, необхідно розробити стратегії, організаційні структури, нові підходи до ціноутворення, нові методи оцінки діяльності учасників процесу надання медичної допомоги, а головне – розробити практичні заходи з об'єднання всіх учасників процесу надання медичної допомоги, а саме: держави, бізнесу, бюджетних та приватних лікувальних закладів та ін.

Тому теорія і практика національної безпеки прагне негайного розвитку окремих сфер життєдіяльності (економіка, культура, освіта, медицина) та удосконалення системи державного управління з обов'язковим досягненням нею оптимального рівня ефективності впливу на суспільні процеси.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.**

Проблеми забезпечення національної безпеки досліджують вчені О.Білорус, О. Бодрук, О.Власюк, Н. Нижник, Г. Ситник, І. Гузенко, В.Шлимко та ін. Але аналіз науково-теоретичних праць згаданих вище вчених дав змогу дійти висновку, що існуючі вітчизняні та іноземні наукові дослідження проблем державного управління в сфері охорони здоров'я висвітлюють лише окремі проблемні питання.

Зазначені аспекти забезпечення національної безпеки створюють потребу більш глибокого дослідження державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я, зумовлюють наукові пошуки визначення пріоритетних напрямів державної політики саме у цій надзвичайно важливій для суспільства сфері.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Дослідити існуючі методичні підходи до формування державної політики забезпечення національної безпеки в сфері охорони здоров'я

**Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.**

Державне управління діяльності у сфері охорони здоров'я має свої особливості. Відповідно до законодавства України, охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України.

Із конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов щодо забезпечення гідного рівня життя людини, і положень ст. 49 Конституції України, згідно з якими обов'язком держави є забезпечення права громадян на охорону здоров'я, а також державних

програм соціального розвитку впливає, що на державу покладаються зобов'язання перед суспільством щодо використання всіх засобів державного управління сферою.

Реалії сьогодення свідчать про необхідність суттєвого оновлення поглядів стосовно державного регулювання у сфері охорони здоров'я громадян. Поряд із збереженням ставлення до медичної діяльності як однієї з соціальних функцій держави, за останній час виникли й посилюються тенденції відносно охорони здоров'я громадян як фактору забезпечення національної безпеки України. Існує велика кількість обставин, які свідчать про необхідність зміни пріоритетів стосовно основних напрямів державного регулювання у сфері охорони здоров'я.

Основними з таких обставин є:

- урізноманітнення форм власності лікувальних установ, де громадянам може надаватися медична допомога;
- віднесення певної частини послуг, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, до адміністративних (управлінських) послуг;
- необхідність урахування прав, свобод і законних інтересів пацієнтів і доцільності для держави за пошуків нових форм і методів державного управління у сфері охорони здоров'я громадян;
- доцільність зміни акцентів у визначенні державного фінансування сфери медичної діяльності в Україні тощо.

Розпорядженням кабінету Міністрів України була схвалена Концепція розвитку системи громадського здоров'я, мета якої - формування та реалізації ефективної державної політики для збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства [2]. Реалізувати її передбачається протягом 2017-2020 рр.

Система охорони здоров'я (СОЗ) є головною соціально-економічною, культурною та політичною сферою будь-якої держави і безпосередньо впливає на стан національної безпеки. Вона найбільш чутлива до всіх змін які відбуваються у країні, реагує на створення будь-яких факторів, які тягнуть за собою ризики для здоров'я: бідність, недостатнє харчування, погіршення якості води, погані сільськогосподарські умови, деградацію довкілля зі змінами клімату, недостатність йоду, заліза, збільшення артеріального тиску, безпрецедентне поширення хронічних неінфекційних хвороб, ВІЛ/СНІД, атипові пневмонії, туберкульоз, надмірне споживання солі, цукру, жирів, високий рівень холестерину, тютюнопаління, зловживання алкоголем, ожиріння [3, с. 33].

Зараз більшість країн світу почали переосмислення здоров'я населення з точки зору його як економічної категорії, а не тільки як медичної та соціальної. До цього призвели оцінки експертів, за даними яких витрати на медичну допомогу в зв'язку з захворюваністю становлять 47,9 %, немедичні витрати (втрати доходів у зв'язку із захворюваністю та передчасною смертністю населення) становлять 52,1 % [4, с.53; 21].

Як відомо, українці живуть на 12 років менше, аніж європейці. Рівень дитячої смертності перевищує європейський показник у 2,5 рази. Вже майже 20 років Україна не може побороти епідемії ВІЛ/СНІДу і туберкульозу. В Україні всього 15-20% малюків народжуються повністю здоровими. У кожній третій дитини фіксуються відхилення у фізичному або психічному розвитку, а кількість здорових школярів становить лише 52% [6].

Згідно визначенню ВООЗ, система охорони здоров'я - це сукупність усіх організацій, інститутів і ресурсів, головною метою яких є поліпшення здоров'я. Концепція ВООЗ «Здоров'я-2020: основи європейської політики і стратегії для XXI сторіччя» визначає основні цілі функціонування системи охорони здоров'я, до них відносять: поліпшення здоров'я всього населення, відповідність запитам і потребам людей, забезпечення справедливості в розподілі фінансових ресурсів, доступності всіх до наявних ресурсів [1]. Умовою для цього є створення та успішна діяльність нормативно-правової бази, що включає комплекс всіх ресурсів (фінансові, кадрові, матеріально-технічні), управління та керівництво, інноваційні технології, а основними цінностями - справедливість, солідарність, участь населення, етичний підхід до розвитку систем [1, 5].

Ці положення обумовлюють необхідність уточнення поняття державного управління охороною здоров'я як чинником забезпечення національної безпеки.

М. Білинська визначає дефініцію «громадське здоров'я» як комплексну політичну, економічну, соціальну і медичну категорію, що інтегрує індивідуальне здоров'я громадян, обумовлену дією сукупності політичних, економічних, соціальних і біологічних чинників, визначає демографічний, соціальний, економічний потенціал суспільства, є фактором національної безпеки та об'єктом соціальної політики держави. Громадське здоров'я відображає здоров'я індивідуумів, з яких складається суспільство, утім його не можна зводити до простого підсумовування кількості хворих і здорових людей. Громадське здоров'я - це інший рівень визначення здоров'я, найважливіша характеристика, що показує якість і розвиток соціальних груп, суспільства в цілому.[6]

Громадське здоров'я, в сучасній трактовці, - це наука та практика попередження захворювань, збільшення тривалості життя і зміцнення здоров'я шляхом організованих зусиль суспільства. Система громадського здоров'я, як основа профілактичної медицини, повинна втілювати основні системні заходи та

бути спрямованою на збереження здоров'я населення і відповідно зменшувати потребу у витратах на медичне обслуговування [5].

М. Білинська пропонує загальне визначення державного управління в галузі охорони здоров'я, як комплексу прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [6].

На її думку, поняття складної системи охорони здоров'я об'єднує в собі такі елементи:

- а) структуру складної адміністративної системи як форму організації її ланок та рівнів;
- б) процеси управління як сукупність операцій, що виконуються за певними нормативно-правовими приписами;
- в) методи управління як сукупність засобів впливу складної адміністративної системи на керований нею об'єкт;
- г) техніка управління як сукупність технічних засобів для реалізації адміністративних процесів [6 с. 12].

В.Лазоришинець, Г.Слабкий, Н.Ярош відзначають, що система державного управління охороною здоров'я органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт (керуючу систему) і об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються. На їх думку, будь яке дослідження проблеми державного управління сферою охорони здоров'я доцільно розпочати з визначення такого складного поняття, як «здоров'я» [4, с. 20].

Слід зазначити, що функції законодавства у сфері охорони здоров'я тісно пов'язані зі структурою системи охорони здоров'я. У свою чергу, структура системи охорони здоров'я може мати публічний, приватний або змішаний характер.[руснак] У публічних системах держава несе свою відповідальність за забезпечення охорони здоров'я населення. У приватних системах держава займається лише деякими проблемами, наприклад боротьбою з інфекційними хворобами, і бере на себе відповідальність за розроблення загальної політики. У сучасній Європі існує велика кількість змішаних систем, які поєднують публічні та приватні елементи. У цьому випадку приватний сектор відіграє роль радника в плануванні та розробленні законодавчих актів, однак рішення із цих питань приймають парламент і уряд.

Значуща особливість державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я України полягає в розмежуванні компетенції органів державної влади, які від імені держави здійснюють таке регулювання, у межах установлених Конституцією України та діючими нормативно-правовими актами. В Україні охорона здоров'я населення забезпечується державною, комунальною та приватною системами охорони здоров'я. Отже, при здійсненні державного управління медичною сферою необхідно врахувати наявність недержавних моделей охорони здоров'я та наявність державно-приватних відносин. Оцінка конкретних моделей визначається комплексом факторів:

- закладеними в моделі потенційними можливостями (відсутність соціальної рівності при приватній охороні здоров'я з прямою формою оплати послуг);
- способами реалізації моделі;
- соціально-економічними обставинами, пов'язаними з традиціями охорони здоров'я, готовністю населення до інших моделей охорони здоров'я, наявністю відповідної законодавчої бази, цілями, які мають на меті організатори охорони здоров'я щодо підвищення соціальної рівності, ефективності медичної допомоги.

Згідно з результатами досліджень ВООЗ, присвячених реформам охорони здоров'я в Європі, правове поняття «реформа» було визначено як цілеспрямований динамічний та встановлений процес, який зумовлює сис-тематичні структурні зміни, що забезпечують збереження здоров'я, поліпшують рівень та якість життя населення. Дійсно, проект Європейського Союзу «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні» набув великого значення для подальшого процесу автономізації закладів охорони здоров'я, запровадження контрактних відносин між постачальниками та споживачами медичних послуг та сприяв ефективному перерозподілу ресурсів у межах усієї України. Це пов'язано із запровадженням обов'язкового медичного страхування, для якого підготовлене законодавче підґрунтя, з метою об'єднання ресурсів, збільшення прозорості управлінських рішень, передусім щодо розподілу фінансових ресурсів і підвищення якості медичної допомоги.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, система охорони здоров'я як об'єкт державного управління і складова національної безпеки потребує системних змін, до слід віднести:

- розвиток міжсекторальної співпраці та широке запровадження в медичній галузі державно-приватного партнерства;
- поліпшення стану громадського здоров'я шляхом демографічної модернізації та розвитку конкуренції за надання медичних послуг;
- трансформація державного управління власністю в медичній сфері шляхом роздержавлення та приватизації;

- удосконалення механізмів державного управління системними змінами в сфері охорони здоров'я з урахуванням основних напрямів медичної реформи та європейських стандартів охорони здоров'я.

### **Література.**

1. «Здоров'я-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века» - [Електронний ресурс] - Режим доступу: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1) - Назва з екрана.
2. Концепція розвитку системи громадського здоров'я Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250214112>
3. Думанский Ю.В. Современное состояние систем здравоохранения мира: монография / Думанский Ю.В., Шутов М.М., Лобас В.М., Вовк С.М. – Донецк: ВИК. – 2013. – 368 с. – С. 33
4. Державне управління охороною здоров'я України: [монографія] / [Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В., Кутуза А.С., Ціборовський О.М., Істомин С. В., Кондратюк Н.Ю., Кучеренко Н.Т., Тяпкін Г.М.] – К., 2014. – 312 с. – С. 53
5. ВООЗ - [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.who.int>
6. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг.ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
7. Ткачова Н.М. Механізми державного регулювання регіональної економічної безпеки.- Монографія. Донецьк: Донецький державний університет управління.-2009, 284 с.

### **References.**

1. "Health 2020: the basis of European policy and strategy for the 21st century", [Online], available at: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf?ua=1)
2. Concept of public health system development, [Online], available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250214112>
3. Dumanskij, Ju.V. Shutov, M.M. Lobas, V.M. and Vovk S.M. (2013), *Sovremennoe sostojanie sistem zdavoohranenija mira* [The current state of the world health systems], VIK, Doneck, Ukraine, p. 368., p. 33
4. Lazoryshynets, V.V. and others (2014), *Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy* [Public administration of health care of Ukraine], Kyiv, Ukraine, p. 312, p. 53
5. WHO, [Online], available at: <http://www.who.int>
6. Radysh, Ya. F. and others (2013), *Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia* [Public health policy], Part 1, NADU, Kyiv, Ukraine, p. 396.
7. Tkachova, N.M. (2009), *Mekhanizmy derzhavnoho rehuliuвання rehionalnoi ekonomichnoi bezpeky* [Mechanisms of State Regulation of Regional Economic Security], Donetskyi derzhavnyi universytet upravlinnia, Donetsk, Ukraine, p. 284.

*Стаття надійшла до редакції 20.02.2018 р*