

Ольга Псарьова

аспірантка кафедри проектного менеджменту
ОРІДУНАДУ при Президентіві України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються та висвітлюються питання, проблеми публічного управління в сфері медичного туризму, інвестиційної привабливості регіону щодо розвитку медичного туризму, особливості, тенденції галузі в перспективі на майбутнє в умовах децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: медичний туризм; регіон; розвиток; публічне управління; державна регіональна політика; стратегічне управління.

Olha Psarova

PhD student, Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF MEDICAL TOURISM IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

In the article issues of public management are investigated and highlighted in the field of medical tourism, investment attractiveness of the region in the development of medical tourism, features, tendencies of the industry in the future.

Problem setting. Medical tourism in the world is a profitable and dynamic industry that stimulates the development of various related sectors of health and tourism in accordance with targeted national, regional and local programs. Deepening of processes of decentralization in management, regulation of socio – economic development of regions, formation of socially oriented market economy, ensuring of stability in the state are all priorities of the state level. There are problematic issues despite the large amount of research which needs to be solved. There are normative acts that contribute to the development of the medical tourism market in Ukraine and meet European standards, there are public management mechanisms of the development of the tourism and recreational sphere of the region, which must be improved.

The purpose of the article is a systematic analysis of the influence of the state on the medical tourism industry development, in particular during the implementation of numerous reforms in the unstable economic and political situation in Ukraine. Explanation and improvement of management development in the medical tourism system in Ukraine.

One of the priorities of the state regional policy in Ukraine is to eliminate as much as possible the imbalance of socio-economic, humanitarian development of the regions and to promote the balance of territories, more efficient use of the economic potential of the regions, their competitiveness and investment attractiveness, which will help to prevent aggravation of political and social problems. Foreign investments are attracted through the creation of special economic zones, with a specific preferential time of economic activity, which stimulates investment in the economy of these territories and regions. Good public administration, that is, «the open influence of government-mandated institutions on the relationship between the state, local self-government, business and population to reconcile their interests and maximize benefits» is one of the main factors in the development of medical tourism.

In recent years, local and regional self-government bodies, as well as supranational governments, have been actively involved in regional development processes. Local community initiatives that represent the interests of specific communities and regions are also being activated. The central government develops and coordinates regional policy and does not implement it locally. Recently, the country has taken important steps in terms of decentralization of powers.

In Ukraine, health care standards are quite high and meet the requirements of national ones, but the threat to the development of medical tourism may not be fully revealed the potential of this type of activity on an international scale, advertising, infrastructure, unmanageable insurance market of medical services.

Continued scientific research on this issue will further improve the level of medical services and the quality of life of the population of Ukraine and other countries, including improving public administration in the field and cross-spectral cooperation at various levels. Enhancing the rights and autonomy of the regions in addressing economic and social issues, efficient use of territorial resources, the development of mutually beneficial interregional economic relations, the development of public-private partnerships, stimulating the development of medicine, the latest technologies in the industry, infrastructure – all these must be taken into account for further development.

Ukraine has a high potential of medical, wellness and recreational resources, competitive advantages in terms of prices, can become one of the world leaders in medical tourism.

Key words: medical tourism; region; development; public administration; state regional policy; strategic management.

Постановка проблеми

Медичний туризм у світовій практиці є прибутковою та динамічною галуззю, яка стимулює розвиток різних суміжних секторів медичної та туристичної діяльності згідно з цільовими державними, регіональними та місцевими програмами. Поглиблення процесів децентралізації в управлінні, регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, становлення соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечення стабільності в державі – все це пріоритетні завдання державного рівня. Існують проблемні питання, незважаючи на велику кількість досліджень, які потребують вирішення. Існують нормативні акти, які сприяють розвитку ринку медичного туризму в Україні та відповідають європейським стандартам, існують механізми публічного управління розвитком туристично – рекреаційної сфери регіону, які потребують вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

М. І. Долішний приділяє велику увагу програмно-цільовому методу управління розвитком територій та регіонів, аналіз досліджень Кияка В. Ф., Гулич О. І. вказує на суттєві передумови розвитку медичного туризму в Україні. Слід звернути увагу на наукові праці К. Д. Бабова, І. К. Бабової, Т. А. Золотаревої, В. В. Стаблюка, Т. М. Безверхнюк, які займалися питанням розвитку державної системи медичної реабілітації в Україні та розвитком галузі медичного туризму.

Мета

Метою статті є системний аналіз впливу держави на розвиток галузі медичного туризму, зокрема під час проведення багаточисельних реформ у нестабільній економічній та політичній ситуації в Україні; пояснення та вдосконалення управління розвитком системи медичного туризму в Україні.

Виклад основного матеріалу

Президентом України підписано Указ «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»» 12 січня 2015 року. Визначено цілі, напрями та пріоритети розвитку держави. Відповідно Стратегії, що спрямована на досягнення європейських стандартів життя, одним з основних напрямів діяльності держави поряд з національною безпекою та обороною, оновленням влади та децентралізацією є охорона здоров'я. Передбачено врахування основних європейських принципів належного врядування. Виконання реформ і програм можна оцінити за 25 ключовими показниками. Визначено чотири основні вектори сталого розвитку країни.

Вектор «Розвиток країни» передбачає 26 реформ та програм.

Вектор «Безпека держави, бізнесу та громадян» передбачає втілення 9 реформ та програм.

Вектор «Відповідальність і соціальна справедливість» передбачає втілення 14 реформ та програм (децентралізація та реформа місцевого самоврядування, реформа регіональної політики, реформа системи соціального захисту, реформа системи охорони здоров'я, програма здорового способу життя та довголіття, програма популяризації фізкультури та спорту та інш.).

Вектор руху «Гордість за Україну в Європі та світі» передбачає 13 реформ та програм (програма популяризації України в світі, програма створення бренду «Україна», програма розвитку інновацій, реформа державної політики у сфері науки та досліджень, програма розвитку туризму та інш.).

Формування довіри до України є головною метою популяризації країни в світі. Позитивний імідж європейської, конкурентноспроможної, демократичної держави йде на користь політичним і економічним інтересам України. Програмою зазначено підсилення інституційної спроможності для здійснення міжнародних стратегічних комунікацій, об'єднання зусиль органів влади, бізнесу та суспільства (де кожна сторона має свою зону відповідальності) для просування України в світі.

Створення прозорої та відкритої, ефективної структури публічної адміністрації з застосуванням е-врядування має бути результатом реалізації реформи державного управління, яка спрямована на вироблення і реалізацію цілісної державної політики.

Одними з головних напрямів реформ у галузі охорони здоров'я є підвищення відповідальності громадян за власне здоров'я і забезпечення вибору постачальників медичних послуг з відповідною європейською якістю, орієнтація на пацієнта; створення бізнес – дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я [10]. Здійснення реформ, їх якість та швидкість залежить від механізмів і інструментів публічного управління.

Право на охорону здоров'я кожного, незалежно від громадянства, гарантує Конституція України – основний Закон України. Згідно з ст. 283 Цивільного кодексу України охорона здоров'я забезпечується системною діяльністю державних та інших організацій, передбаченою Конституцією України та законом.

У ст. 36 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачається наступне: громадяни України можуть направлятися для лікування за кордон у разі необхідності надання того чи іншого виду медичної допомоги хворому та неможливості її надання в закладах охорони здоров'я України.

Державні органи зобов'язані сприяти виїзду громадян України за кордон і перебуванню там в період лікування.

Порядок направлення громадян України за кордон для лікування встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1079 «Про забезпечення організації направлення громадян України для лікування за кордон» затверджено Порядок направлення громадян України для лікування за кордон.

Згідно з підпунктом 16 пункту 4 Положення, МОЗ відповідно до покладених на нього завдань координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій.

Разом з тим, пунктом 5 Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887, встановлено, що основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території.

На департаменти та управління охорони здоров'я обласних, Київської міської державних адміністрацій покладається обов'язок підготовки належного пакета документів, визначених у пункті 3 Порядку, та інші

функції, передбачені Порядком, з метою направлення громадян України за кордон для лікування [5].

В XXI сторіччі медичний туризм перетворився в окремий вид туристичної індустрії. До 2022 року туризм та охорона здоров'я мають стати провідними галузями світового господарства, за прогнозами Всесвітньої організації охорони здоров'я.

Медичний туризм – діяльність, яка пов'язана з організацією медичного обслуговування пацієнтів далеко за межами їх постійного проживання [11].

Стрімкий розвиток індустрії медичного туризму в останні 10 років обумовлений кількома причинами: зростання вартості лікування в країнах з розвинутою економікою; поява нового сегменту споживачів медичних послуг, які воліють поєднувати якісне лікування за низькими цінами, з можливістю отримання яскравих вражень від подорожей в інші країни; неможливість оперативного отримання необхідної медичної допомоги (листи-очікування) в країнах Європейського Союзу та в країнах Близького Сходу; відсутність в низці країн світу якісної медичної допомоги та відповідних технологій лікування та діагностики [11].

Чинниками перспективності країни для медичного туризму виступають: рівень розвитку медицини, медичних технологій тощо; вартість діагностики та лікування; розвиток транспортного та готельного секторів; рівень мовної інтеграції в країні; законодавча база; імідж держави; локалізація країни на мапі світу.

Завдяки географічному розташуванню України, клімату, наявності природних лікувальних джерел, медичним установам з якісним передовим медичним обладнанням, кваліфікованому персоналу з багатомісячним досвідом відбувається розвиток галузі медичного туризму [13].

Ринок медичного туризму представляє собою систему економічних відносин з приводу купівлі – продажу медичних і оздоровчих послуг та організації подорожей з метою їх отримання [8, 9]. Основною характеристикою сучасної дійсності є гостра нестача правильної і перевіреної інформації, важливої для прийняття управлінського рішення. Через неповноту, відсутність або неточність інформації, через присутність великої кількості некоректних, застарілих даних, значно знижуються адекватність складання довгострокових прогнозів і стратегічних планів розвитку ринку медичного туризму. Тим більш важливим є зараз вміння проводити маркетингові дослідження з метою отримання необхідного обсягу точної інформації, знання їх технології та організації.

Розвиток сфери медичного туризму за кордоном підтримується трьома державними органами: міністерствами охорони здоров'я, туризму та економічного розвитку. Існує перелік нормативних актів, які сприяють розвитку ринку медичного туризму та відповідають європейським стандартам. Урядами багатьох країн залучено до співпраці страхові компанії, медичні туристичні агенції, державні та приватні лікувально-профілактичні заклади, з метою розвитку постійно зростаючої та дуже прибуткової сфери. Через неможливість безпосереднього отримання медичних послуг споживачами, існують посередники надання таких послуг. Механізмів впливу на діяльність посередницьких структур в Україні не існує, ціновий аналіз послуг закордонних медичних закладів має досить розмитий

характер (ціновий розбіг має велику амплітуду), системи контролю якості надання медичних послуг та якості лікування в інших країнах наших громадян не існує [9; 14].

Кабінет Міністрів України ухвалив стратегічний документ – план заходів щодо реалізації розробленої Мінекономрозвитку Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року. Він містить низку напрямів створення сприятливого середовища для його розвитку, розширення доступу до фінансування, спрощення податкового адміністрування, популяризацію підприємницької культури та розвиток підприємницьких навичок, підвищення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу малого і середнього підприємництва [6]. У зв'язку з медичною реформою має місце збільшення кількості приватних медичних підприємств, які потрібні для медичного обслуговування населення на високому рівні. Також розвивається державно-приватне партнерство, яке є інструментом регіонального та місцевого розвитку.

Одним з пріоритетних завдань державної регіональної політики в Україні є максимальне усунення диспропорції соціально-економічного, гуманітарного розвитку регіонів та сприяння збалансованості територій, більш ефективного використання економічного потенціалу регіонів, їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості, що допоможе запобіганню загострення політичних, економічних та соціальних проблем. Залучаються іноземні інвестиції завдяки створенню спеціальних економічних зон, з спеціальним пільговим режимом економічної діяльності, що стимулює інвестування в економіку цих територій, регіонів. Регіон – це система зі своєю історією, культурою, мовою, умовами та рівнем життя населення, внутрішніми зв'язками та зв'язками з зовнішнім середовищем, зі своїми функціями, які обумовлені структурою. Економічні цілі сталого розвитку регіону мають походити від соціальних цілей, які обумовлюють соціальний розвиток. Рівень життя населення можна проаналізувати з відкритої статистичної інформації, вона невітніша, населення бідніє, загальний рівень хвороб та патологій поширюється та має тенденцію омолодження, існує територіальна диспропорція медичних закладів та установ, які надають медичні послуги та діагностику населенню, інфраструктура багатьох територій не відповідає загальноприйнятим європейським нормам та стандартам. Ці чинники сприяють зростанню інтересу до внутрішнього медичного туризму, у межах кордонів держави.

Належне публічне управління, тобто «відкритий вплив наділений владою інституцій на взаємовідносини між державою, місцевим самоврядуванням, бізнесом і населенням задля узгодження їхніх інтересів та максимізації вигод» – один з головних чинників розвитку медичного туризму [4].

До інституційного забезпечення «системи державних і недержавних організаційних структур, які створені на різних управлінських рівнях й реалізують свої рішення за допомогою методів, що належать до їхніх повноважень» [1] включено: Державний фонд регіонального розвитку, завдяки діяльності якого відбуваються зміни у фінансуванні проектів регіонального розвитку, які відбуваються на конкурсній основі, проекти мають спільний вектор з регіональною стратегією

розвитку та планами заходів щодо їх реалізації; Міждомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, яка забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади із залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до спільного узгодження галузевого розвитку регіонів з стратегічними завданнями державної регіональної політики; агенції регіонального розвитку; офіси реформ, за допомогою діяльності яких відбувається прискорення процесу децентралізації, впроваджується більш швидкими темпами електронне управління, надається інформаційна допомога та організаційна стосовно створення територіальної основи місцевого самоврядування; Рада регіонального розвитку. Існує інституційний конфлікт між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, який виявляється у нечіткому розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що закріплені законами та Конституцією України, відбувається дублювання, конкуренція компетенційних повноважень, неузгоджених рішень. В Україні також має місце об'єднання територіальних громад, що водночас і ускладнює ситуацію, і полегшує її.

У процесах регіонального розвитку активну участь в останній час беруть органи місцевого і регіонального самоврядування, а також наднаціональні органи управління. Також активізуються ініціативи місцевих об'єднань громадян, які представляють інтереси конкретних громад і регіонів. Центральний уряд розробляє і координує регіональну політику, а не реалізує її на місцях. Останнім часом країна зробила важливі кроки у плані децентралізації повноважень.

Оскільки Україна обрала курс Євроінтеграції, дуже важливим є досвід інших країн ЄС, де відбувається активний розвиток інтеграційних процесів, «Європа національних держав» трансформується у «Європу регіонів». Існує стратегія «Європа -2020», у основі якої є конкретні та злагоджені дії як на рівні ЄС і національному, так і на рівні країн – членів ЄС. [7]

Основні принципи розвитку регіону відображено в регіональних стратегіях, які мають середньостроковий період, тобто 5 – 7 років; вони повинні відповідати напрямкам розвитку держави, що зазначені у стратегіях державного масштабу, вищої ланки. Недоліками регіональних стратегій на теперішній час є надмірна деталізованість одних та більш декларативний характер інших, іноді статичний та негнучкий, що проявляється у складності використання для формування та планування заходів щодо реалізації на інших рівнях та на місцях. Стратегічне управління відбувається через деталізацію, тобто стратегічне планування, передбачення варіацій; розподіл ресурсів, швидку адаптацію до постійно виникаючих змін як зовнішніх, так і внутрішніх, вирішення конкретних завдань, здійснення яких вирішує проблеми і дозволяє досягнути стратегічних цілей. Цілеспрямованість, безперервність, обґрунтованість, системність, комплексність, послідовність етапів, циклічність, результативність та ефективність – завдяки цим основним принципам стратегічного управління можливо досягнути високі результати найбільш ефективним способом. Важливо оцінювати ступінь досяжності критеріїв, які встановлені (економічні, соціальні, екологічні показники).

Від державних службовців, які є організаційними, мотивуючими та контролюючими елементами розвитку держави, залежить соціально-економічний розвиток. Показником професіоналізму є ефективне функціонування органів державної влади. В умовах економічної нестабільності та політичної недосконалості, під час реформ, зокрема в період реформування у галузі, дуже складно забезпечувати ефективне управління установами охорони здоров'я, підвищувати якість надання медичних послуг, задовольняти потреби населення в цих послугах, накопичувати організаційний та трудовий потенціали [12].

В країнах з розвинутою економікою медичні послуги мають достатньо високу вартість. Медична страховка жителів країн не компенсує витрати на лікування хронічних захворювань, протезування, оперативні втручання. Медичного втручання доводиться довго чекати, в країнах існують листи – очікування. Деякі країни мають заборони та обмеження, а деякі – взагалі не мають якісних технологій лікування та діагностики [11].

Напрямами, які є привабливими у нашій країні для іноземців – це стоматологія, офтальмологія, пластична хірургія, естетична медицина, косметологія, клітинна інженерія, стовбурові клітини; санаторно-курортне оздоровлення та реабілітація [13].

Користуються можливістю поєднання медичного обслуговування, відпочинку та оздоровлення і жителі нашої держави. Основними напрямами є Туреччина, Греція, Польща, Ізраїль, Латвія та Литва, Білорусь, Індія, Таїланд [8].

Для охорони здоров'я важливо протидіяти попиту на товари та послуги, шкідливі для здоров'я. Це вимагає цілеспрямованих зусиль. Наприклад, кампанія проти поширення сигарет, спиртних напоїв, наркотичних засобів, що викликають звикання, надзвичайно корисна для суспільства і повинна стимулюватися громадськими структурами. Завдання маркетингу (протидія) при нераціональному попиті – переконати прихильників чогось відмовитися від своїх звичок, поширюючи страхітливі відомості, різко піднімаючи ціни, обмежуючи доступність товару або послуги [3].

Використання неперевічених процедур робить лікування не ефективним, а в деяких випадках завдає шкоди (нестандартні методи лікування стовбуровими клітинами, вживання наркотиків з недоведеною ефективністю, деякі косметичні та пластичні хірургічні втручання).

У державах, що розвиваються, витрачаються державні кошти на розвиток медичного туризму, але їх не вистачає для жителів периферичних регіонів, що зашкоджує здоров'ю місцевому населенню.

Через помилки та несумлінність лікарів можуть з'явитися ускладнення; на жаль, пацієнти не мають інформації щодо правових гарантій, відповідно до законодавства тієї країни, де відбувається лікування. Стандарти лікування можуть суттєво відрізнятись навіть всередині однієї країни, а існуючі стандарти не мають системи контролю їх виконання. У багатьох країнах відсутня гарантія якості лікування на державному рівні.

Глобальний ринок медичних послуг належним чином не регулюється, хоча характерним є формування національних систем охорони здоров'я в розвинених країнах, які дуже відрізняються між собою. Законодавча база кожної країни має свої відмінності.

Для вирішення цих проблемних питань потрібна обов'язкова Міжнародна акредитація медичних установ, але немає єдиних стандартів для акредитації, а кількість акредитаційних організацій постійно збільшується; правових механізмів, як зробити акредитацію обов'язковою, не існує [2].

В Україні стандарти медичного обслуговування досить високі та відповідають вимогам національних, проте загрозою для розвитку медичного туризму можуть бути не до кінця розкритий потенціал цього виду діяльності у міжнародному масштабі, реклама, інфраструктура, некерованість страхового ринку медичних послуг.

Висновки

Продовження наукових досліджень за даною проблематикою сприятиме подальшому покращенню рівня надання медичних послуг та якості життя населення України та інших держав, у т.ч. за рахунок вдосконалення публічного управління у цій галузі та міжгалузевої співпраці на різних рівнях. Розширення прав і самостійності регіонів щодо вирішення питань економічного і соціального характеру, ефективне використання територіальних ресурсів, розвиток взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин, розвиток державно-приватного партнерства, стимулювання розвитку медицини, новітніх технологій в галузі, інфраструктури – все це повинне бути враховане для подальшого розвитку.

Україна має високий потенціал медичних, оздоровчих і рекреаційних ресурсів, конкурентні переваги за ціновими параметрами, може стати одним із світових лідерів медичного туризму.

Література.

1. Біль М.М. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект): дис... канд. держ. упр. Львів, 2010. 23 с.
2. Лікування за кордоном. Етичні питання медичного туризму. URL: <http://www.med-visit.com.ua/healthcare-abroad/obzornye-stati/eticheskie-voprosy-meditsinskogo-turi>.
3. Маркетинг медичних послуг Д. І. Кіча, А. В. Фоміна. Основи економіки та фінансування охорони здоров'я. URL: <http://medbib.in.ua>.
4. Мельниченко О. А. Якість публічного управління як запорука добробуту населення країни. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2017. №1.
5. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://moz.gov.ua/likuvannja-za-kordonom>.
6. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua>.
7. Панова В. Парадигма «нового регіоналізму» в європейському Союзі. *Віче*. URL: <http://www.viche.info/journal/1022>.
8. Перший незалежний фармацевтичний бізнес-портал. URL: <http://pharma.net.ua/analytic/analysis/19185>.
9. Регіональний туристичний продукт: проектний підхід до забезпечення конкурентноспроможності: монографія / за заг. ред. М. М. Іжї, К. Д. Бабова, Т. М. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. 626 с.
10. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: <http://nbuviap.gov.ua>.

11. Центр медичного та репродуктивного права. URL: <http://www.medlawcenter.com.ua/ua/99/648.html>.

12. Чухно, І. А. Професійна компетентність керівника в сфері охорони здоров'я в сучасних умовах. Формування національної лікарської політики за умов впровадження медичного страхування: питання освіти, теорії та практики: матеріали III Всеукр. наук.-освіт. Internet- конф., (Харків, 12 бер. 2015 р.) Харків, 2015. С. 218–219.

13. Ефективна економіка:електрон. наук. фахове вид. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3891>.

14. Medical Tourism: Update and Implications Report – Deloitte. URL: www.deloitte.com/.../center-for-health-solutions/health/55d9f278c.