

*О. В. Кризина,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,
Національна академія державного управління при Президенті України
ORCID ID: 0000-0002-9618-8540
Н. В. Васильєва,
д. держ. упр., професор, професор кафедри регіонального управління, місцевого
самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління
при Президенті України
ORCID ID: 0000-0002-3128-7767*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.98

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

*О. Kryzyna,
Postgraduate student of the Department of Regional Administration, Local Self-Government and City Management,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine
N. Wasyliewa,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Regional Administration,
Local Self-Government and City Management, National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PATHOANATOMICAL SERVICE IN UKRAINE AND THE WORLD

Необхідність реформи в системі охорони здоров'я не викликає жодних сумнівів, оскільки за роки незалежності Україні не вдалося істотно просунутися в напрямі вирішення всіх провідних для систем охорони здоров'я цілей.

У статті проведено аналіз механізмів державного управління патологоанатомічною службою в Україні та світі.

Виявлено, що процес ефективного функціонування патологоанатомічної служби системи охорони здоров'я передбачає наявність як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, матеріально-технічного забезпечення, кадрової підготовки і забезпечення ПАС.

Також виявлено і проаналізовано неврегульованість нормативно-правової бази до дотримання міжнародних стандартів якості ISO серій 9000 та ISO 10000 в наданні медичної допомоги взагалі і в якісному та ефективному функціонуванні патологоанатомічної служби України зокрема.

The need for reform in the health care system does not cause any doubt, since over the years of independence, Ukraine failed to significantly advance in the direction of solving all the leading health systems for the purposes.

The article analyzes the mechanisms of state administration of the pathoanatomical service in Ukraine and the world.

Despite the existing scientific developments on the studied issues, in the scientific domestic discourse have not yet acquired a holistic reflection theoretical aspects of the formation and development of PAS, as an object of public administration. There are no solved PASS problems, and Somes: there is no regulatory regulation (there is still no major order in Ukraine), insufficient funding, outdated logistical support, there is no standardization in accordance with the international standards of ISO Series 9000 and ISO 10000.

It has been found that the process of effective functioning of the pathoanatomical service of the health care system involves the presence of both laws and regulatory legal acts, logistical support, personnel training and the provision of PAS.

The non-regulatory regulatory framework for compliance with international standards of ISO series 9000 and ISO 10000 in the qualitative and effective functioning of the pathoanatomical service in Ukraine is also revealed and analyzed.

Today, there are no standards and protocols of pathomorphological research in the country, and the introduction of protocols developed in other countries has an unorganized nature and has controversial results. The problem arises the lack of a quality control system and efficient management. There are no developments in Ukraine for outlined issues.

In the pass, there is insufficient staffing with specialists conducting, systematic overload of staff of all units. The tempo of the tributary of young specialists is much smaller than the needs of staffing.

Increasing the efficiency of the functioning of the pathoanatomical service in the health care system of Ukraine requires its structural reorganization with the subsequent establishment of the Pathology Institute in Ukraine.

Ключові слова: державне управління, система охорони здоров'я, державне управління патологоанатомічною службою України.

Key words: public administration, health care system, public administration of pathological service of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні останнім часом різко активізувалися дискусії щодо напрямів та механізмів реформування, тобто кардинальних змін у системі охорони здоров'я. На жаль, за роки незалежності Україні не вдалося істотно просунути в напрямі вирішення провідних для систем охорони здоров'я цілей: поліпшення рівня здоров'я населення та скорочення нерівності його показників між різними соціально-економічними групами; справедливості розподілу фінансових внесків, призначених для надання медичних послуг; підвищення чутливості системи до задоволення потреб, безпосередньо не пов'язаних зі здоров'ям (повага до людини, почуття її гідності та ін.) [1].

Частиною успішного процесу реформування галузі є поінформованість фахівців усіх спеціальностей та осіб, що уповноважені приймати управлінські рішення щодо

сучасних підходів управління змінами в системі охорони здоров'я, які підтвердили свою дієвість та ефективність при проведенні експерименту в пілотних регіонах (2010—2013 рр.).

Необхідність реформи в системі охорони здоров'я не викликає жодних сумнівів, оскільки за роки незалежності Україні не вдалося істотно просунути в напрямку вирішення всіх провідних для систем охорони здоров'я цілей [2].

Все це потребує формування інноваційної траєкторії розвитку патологоанатомічної служби, у реалізації якої вагома роль відводиться використанню дієвих механізмів державного регулювання та пошуку нових стратегічних управлінських рішень у контексті реформування системи охорони здоров'я України.

Внаслідок чого, виникає необхідність більш ґрунтовного дослідження сутності, складу та особливостей

функціонування патологоанатомічної служби як об'єкту державного управління у сфері охорони здоров'я.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Слід зауважити, що зарубіжні й вітчизняні вчені у своїх дослідженнях та публікаціях приділяють увагу теоретичним та практичним аспектам розвитку системи охорони здоров'я та її державного управління. Це висвітлено у працях таких зарубіжних учених: А. Абрамешина, І. Ансоффа, Х. Віссема, П. Друкера, Дж. Пірса, М. Портера та інші. До вітчизняних вчених які висвітлювали ці питання, відносять: М. Білинська, З. Гладун, Д. Карамішев, Н. Кризина, І. Петрова, Я. Радиш, Г. Слабкий, І. Солоненко, Н. Чала та ін. Дослідження особливості державного регулювання патологоанатомічної служби належать таким наукоцям: С., Гичка, І. Горелик, С. Горюнова, В. Гринберг, В. Діброва, А. Дивиденко, Л. Джулиан, Б. Єшмуротов, А. Іскандаров, Г. Касимова, А. Котуза, Д. Кулдашев, А. Пахлевандзаде, Л. Роша, І. Сидоренко, В. Стеценко, З. Сальников, С. Тейлор, В. Крисько, С. Шиман та ін.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ

Попри наявні наукові розробки з досліджуваної проблематики, в науковому вітчизняному дискурсі ще не набули цілісного відображення теоретичні аспекти формування та розвитку ПАС як об'єкта державного управління. Залишаються не вирішені проблеми ПАС, а саме: відсутнє нормативно-правове регулювання (досі нема основного наказу по ПАС в Україні), недостатнє фінансування, застаріле матеріально-технічне забезпечення, відсутня стандартизація відповідно до міжнародних стандартів ISO серій 9000 та ISO 10000.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення аналізу механізмів державного управління патологоанатомічною службою в Україні та світі в сучасних умовах трансформації галузі охорони здоров'я.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Окремі спроби галузевого реформування системи охорони здоров'я шляхом введення нових відносин господарювання та організаційних моделей її функціонування в Україні мають переважно локальний характер, здійснюються безсистемно і без належного наукового обґрунтування, недостатнього використання придатного для України досвіду реформування аналогічних систем зарубіжних країн, а також без належного врахування вітчизняних наукових розробок і нагромадженого вітчизняного досвіду [3].

Із досвіду багатьох країн відомо, що якість не виникає в процесі контролю, а планується та створюється на кожному етапі виробничого процесу. Така концепція передбачає постійну та планомірну діяльність, що спрямована на удосконалення процесів, у яких на кожному етапі створюються якісні медичні послуги, а контроль та оцінка якості послуг є тільки окремою ланкою із комплексу елементів, необхідних для системи управління якістю медичної допомоги.

Вченими доведено, що стандарти на системи управління якістю встановлюють вимоги і рекомендації до управлінських процесів як складової загальної системи управління підприємством і мають позитивний досвід використання в системах охорони здоров'я розвинених країн світу (Г.Ш. Хімічева, Н.А. Пономаренко, 2010).

Реалізацією гармонізації систем стандартизації і сертифікації займається Міністерство економіки України (Департамент Технічного Регулювання) за активної участі регіональних органів. У їх діяльності використовуються переважно нормативно-правовий і організаційний механізми. Держава впроваджує такі міжнародні стандарти в формі ДСТУ: ДСТУ ISO 9001:2009 "Виготовлення продукції" — Накази МОЗ України: від 28.09.2012 № 752, від 02.03.2011 № 127, від 31.10.2011 № № 734, 735, 736, 739, від 23.02.2012 № 132, УКПМД, ДФ ЛЗ; Наказ МОЗ України від 06.08.2013 № 693; Накази МОЗ України: від 30.11.2012 № 981, від 07.07.2009 № 484.

Стандарти застосовують у разі, коли якість продукції значною мірою залежить від точності вимірювань.

Відомча патологоанатомічна служба (залізничників, на водному транспорті, військова патологоанатомічна служба) має ізольований характер від впливу та контролю системи МОЗ, що суттєво позначається на якості прижиттєвої патоморфологічної діагностики хвороб та створює питання у роботі онкологічної служби. Невідворотний перехід до медичного страхування вимагає суттєвих змін у організації патологоанатомічної служби.

Необхідні зміни організації служби, її технологічного процесу. Запропоновані проєкти концепції реформування охорони здоров'я (зокрема, на прикладі Тернопільської області, 2014) мають фрагментарний характер щодо служби, не враховують особливості проведення патоморфологічних досліджень та створюють суперечливу систему патологоанатомічної служби в регіоні.

На сьогодні в країні повністю відсутні стандарти та протоколи патоморфологічних досліджень, а впровадження протоколів, розроблених в інших країнах, носить неорганізований характер та має суперечливі результати. Проблемаю постає відсутність системи контролю якості та ефективного управління. В Україні немає розробок щодо окреслених питань.

Досвід ПАС Ізраїлю доводить, що децентралізація служби, обов'язкова сертифікація відділень та лабораторій, передача основних питань атестації, акредитації, ліцензування до органів професійного самоврядування (асоціацій лікарів) є перспективним шляхом. Дотримання стандартів патологоанатомічних досліджень — не вирішене питання в Україні.

Загальновідомо, що стандарти допомагають забезпечувати однакову якість медичних послуг. У всьому світі стандартизація медичної допомоги — це динамічна сфера. І патологічна анатомія не є винятком, існують розроблені вимоги до патологоанатомічних досліджень, прийняті у провідних з цих питань країнах, та міжнародні. Загальноприйнятими та визнаними є збірники World Health Organization Classification of Tumors, що укладаються групами експертів та періодично оновлюються.

У США College of American Pathologists (CAP) розробив стандарти патогістологічних досліджень

для окремих локалізації, що переглядаються кожні два роки.

Цим же шляхом пішла Великобританія, де законодворцем у сфері патологічної анатомії є The Royal College of Pathologists (Королівський коледж патологів), який засновано у 1962 році, щоб оптимізувати післядипломну підготовку у відносно молодій науці патології, з його великим значенням у діагностичному процесі, а також зростаючим спеціалізованим дослідженням у цьому. Його основна функція — це нагляд за післядипломним навчанням, а його спільна експертиза (FRCPath) визнана стандартною оцінкою придатності до практики у цій галузі медицини.

Королівський коледж патологів є професійною організацією членства, щоб зберегти стандарти та репутацію британської патології, шляхом навчання, оцінки, іспитів та професійного розвитку. Це зареєстрована благодійність і не є союзом торгів. Його 11 000 членів працюють у лікарняних лабораторіях, університетах у всьому світі.

Ряд країн (Ізраїль, Франція, Польща) запозичили ці розробки для своїх потреб та законодавчо закріпили. Наголосимо, що у країнах з розвинутою ПАС та високим рівнем якості патологоанатомічних послуг важливу роль у оцінці роботи підрозділів ПАС, розробці стандартів, протоколів, класифікацій, удосконаленню лікарів та впровадженню нових методик та технологій, захисті прав патологоанатомів відіграють асоціації патологоанатомів (патологів). В Україні заснована в 1993 р. та в 1995 р. зареєстрована асоціація патологів України проте вона не має очікуваної активності та не має повноважень.

У Казахстані ПАС керується наказом Міністерства охорони здоров'я і соціального розвитку Республіки Казахстан від 25 лютого 2015 року № 97 "Про затвердження Положення про діяльність організацій і (або) структурних підрозділів системи охорони здоров'я, що здійснюють патологоанатомічну діагностику [4] і Правил проведення патологоанатомічного розвину" стандартними задачами патологоанатомічних досліджень (проведення патологоанатомічних розтинів трупів і дослідження операційно-біопсійного матеріалу). Відповідно до пункту 3 статті 56 Кодексу Республіки Казахстан від 18 вересня 2009 року "Про здоров'я народу і системи охорони здоров'я".

У ПАС прослідковується недостатня укомплектованість спеціалістами, що веде за собою, систематичне перевантаження персоналу усіх підрозділів. Темп притока молодих спеціалістів набагато менший від потреб у кадровому забезпеченні. У 2017 році створилася негативна ситуація з підготовкою молодих спеціалістів: Міністерством охорони здоров'я Республіки Казахстан було виключено із програми (б'юджетне фінансування) перепідготовку зі спеціальності "патологічна анатомія". Крім того, Наказом Міністерством охорони здоров'я і соціального розвитку Республіки Казахстан від 18 травня 2015 року № 362, спеціальність "патологічна анатомія" виключена з переліку клінічних спеціальностей підготовки в інтернатурі і резидентурі.

Значною мірою проблеми, які стоять перед патологоанатомічною службою в Республіці Казахстан загалом, пояснюються відсутністю Стандарту органі-

зації патологоанатомічної діагностики і клінічної цитології.

Послуги ПАБ містяться в межах гарантованого обсягу безкоштовної медичної допомоги, але в умовах обов'язкового соціального медичного страхування, патологоанатомічні дослідження набудуть особливого значення для акредитації медичних організацій, ліцензування медичних працівників, створення оптимальної системи соціального захисту інтересів пацієнта і медичного персоналу і відповідно патологоанатомічна діагностика повинна входити до програми обов'язкового соціального медичного страхування.

У Латвії основною ланкою ПАС є патологоанатомічні відділення ЗОЗ. У містах (областях, районах) на базі централізованих ПАВ створюються ПАБ, які мають статус самостійних установ системи охорони здоров'я і підпорядковуються безпосередньо місцевому органу системи охорони здоров'я.

ПАБ надає організаційно-методичну і консультаційну допомогу відповідним відділенням лікарень регіону, вивчає потреби ПАС у медичних кадрах, обладнанні, реактивах. ПАБ проводить наради і конференції патологоанатомів, відпрацьовує пропозиції для відповідного органу охорони здоров'я з удосконалення показників служби та інше.

ПАБ є учбовими базами медичних інститутів, середніх медичних учбових закладів. Багато ПАБ перетворені у найбільш перспективну форму — інститути патології.

У Російській Федерації ПАС надає спеціалізовану медичну допомогу, дослідження і послуги зі спеціальності "патологічна анатомія". Основою ПАС являються організаційні структури, які фінансуються з державного бюджету [5].

Основними організаційними структурами ПАС є:

— медичні організації особливого типу: республіканські, краєві, обласні, міські і районні (міжрайонні) ПАБ, інститути патології (регіональні патологоанатомічні інститути);

— патологоанатомічні відділення медичних організацій, клінік медичних вузів, науково-дослідних інститутів і клініко-діагностичних центрів незалежно від підпорядкування, форм власності і джерел фінансування;

— кафедри загальної патології і патологічної анатомії та інші підрозділи вищих навчальних закладів, науково-дослідних інститутів, інших установ охорони здоров'я, що займаються патологоанатомічними дослідженнями, незалежно від підпорядкування, форм власності і джерел фінансування [6].

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Виходячи із проведеного аналізу, ми виявили недоліки в патологоанатомічній службі, а саме: відсутність основного наказу по ПАС в Україні; недостатнє і застаріле матеріально-технічне забезпечення, що призводить до різкого зниження рівня впровадження новітніх досягнень науки, до погіршення якості прижиттєвої діагностики і до послаблення наукового потенціалу; недостатня кількість власних приміщень ПАС ускладнює виконання збільшених обсягів робіт, впровадження нових

технологій, розміщення сучасного обладнання, дотримання нормативів протиепідемічного режиму і охорони праці співробітників, необхідність оренди приміщень, що призводить до фінансових затрат; недостатнє кадрове забезпечення (лікарями та середньою ланкою) призводить до перенавантаження персоналу і відповідно до зниження якості виконуваних робіт.

Також у результаті проведеного аналізу, нами виявлено, що зниження притоку молодих кадрів буде збільшуватися у зв'язку з відсутнім навчанням зі спеціальності в інтернатурі і резидентурі, і з відсутності навчання за рахунок бюджетних коштів.

Нами виявлено, що децентралізація муніципальної ПАС веде до її стагнації і деструкції. Але поряд з цим в умовах загального ресурсного дефіциту охорони здоров'я, необхідно робити пошук рішень, які дозволять підвищити ефективність служби при найменших затратах. Пропонуємо включити патологоанатомічну діагностику в програму обов'язкового соціального медичного страхування.

Підвищення ефективності функціонування патологоанатомічної служби в системі охорони здоров'я України вимагає проведення її структурної реорганізації з подальшим створенням Інституту патології в Україні.

Література:

1. Крячкова Л.В. Досвід оцінки чутливості регіональних систем охорони здоров'я на підставі опитування домогосподарств / Сучасні медичні технології. — 2014. — № 3 (23). — С. 92—98.
2. Доклад о состоянии здравоохранения в мире 2000 г. Системы здравоохранения: улучшение деятельности / [Всемирная организация здравоохранения]. — Женева: Издательство ВОЗ, 2000. — 232 с.
3. Дейкун М.П. З досвіду логіко-математичного обґрунтування вибору варіанта моделі системи охорони здоров'я великого міста / Лікарська справа. — 2000. — № 6. — С. 117—120.
4. Приказ МЗиСР РК № 97 "Об утверждении Положения о деятельности организаций и(или) структурных подразделений организаций здравоохранения осуществляющих патологоанатомическую диагностику, и Правил проведения патологоанатомического вскрытия". 2015 г.
5. Доросевич А.Е. Современные аспекты организации патологоанатомической службы России: настоящее и возможное будущее // Материалы IV всероссийского съезда патологоанатомов. — Белгород, 2013. — С. 378—387.
6. Коваленко В.Л., Белоусова Г.А. Состояние и результаты деятельности патологоанатомической службы системы охраны здоровья населения субъектов Уральского Федерального округа в 2012 г. // Актуальные проблемы патологической анатомии. — Челябинск, 2013. — С. 6—14.

References:

1. Kryachkova, L. V. (2014), "Experience of assessing the sensitivity of regional health systems based on household surveys", *Suchasni medychni tekhnolohiyi*, vol. 3 (23), pp. 92—98.
2. World Health Organization (2000), *Doklad o sostojanii zdavoohranenija v mire 2000 g. Sistemy*

zdavoohranenija: uluchshenie dejatel'nosti [The world health report 2000 Health systems: improving performance], WHO, Geneva, Switzerland.

3. Deykun, M. P. (2000), "From the experience of logical and mathematical justification of choosing a variant of the health system of health of the big city", *Likars'ka sprava*, vol. 6, pp. 117—120.

4. Ministry of Health and Social Development of the Republic of Kazakhstan (2015), Order "Appreciation of the position of the actions of the organizations and (or) of structural subdivisions of the health authorities of conducting pathoanatomical diagnostics, and the rules of conducting pathologoanatomical inversion", available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010577> (Accessed 01 July 2021).

5. Dorosevich, A.Ye. (2013), "Modern aspects of the organization of the Patoloanatomic Service of Russia: Present and Possible Future", *Materialy IV vserossiyskogo s'yezda patologoanatomov* [Materials of the IV All-Russian Congress of Pathologists], Belgorod, Russia, pp. 378—387.

6. Kovalenko, V.L. and Belousova, G.A. (2013), "The condition and results of the pathology of the population of the public health of the subjects of the Ural Federal District in 2012", *Aktual'nyye problemy patologicheskoy anatomii*, pp. 6—14.

Стаття надійшла до редакції 08.07.2021 р.



www.agrosvit.info
Передплатний індекс: 23847



Виходить 24 рази на рік

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292