

Концепция развития системы государственного управления в сфере здравоохранения ДНР в условиях цифровизации

Евгений Кириллович Буканов

Донецкий государственный медицинский университет имени М. Горького, Донецк, Россия,

Аннотация. В статье рассматривается проблема повышения эффективности здравоохранения Донецкой Народной Республики (ДНР). Определены условия его интеграции в структуру соответствующей отрасли РФ. Выделены аспекты цифровизации системы здравоохранения ДНР в переходный период. Проведено сравнение инновационных технологий в этой области, используемых в РФ и ДНР. Обоснована необходимость осуществления цифровизации системы здравоохранения республики. Приведены результаты независимого экспертного опроса населения ДНР об уровне удовлетворенности оказанием медицинских услуг в регионе. Выявлены первоочередные проблемы системы здравоохранения ДНР. Предложена концепция развития системы государственного управления в этой сфере в условиях цифровизации. Определены ее принципы, подходы, задачи. Разработан комплекс инструментов, позволяющий диагностировать систему государственного управления в сфере здравоохранения ДНР на разных этапах цифровизации. Обозначены прогнозируемые результаты предлагаемой модернизации, способствующие росту эффективности здравоохранения и повышению уровня качества жизни граждан.

Ключевые слова: государственное управление, здравоохранение, цифровизация, статистический опрос, концепция

Concept of Public Administration System Development in the Field of Healthcare of the DPR in the Context of Digitalization

Evgeniy K. Bukanov

M. Gorky Donetsk State Medical University, Donetsk, Russia, Donetsk, Russia,

Abstract. The article examines the problem of improving the efficiency of healthcare in the Donetsk People's Republic ("DPR"). The conditions for the integration of the DPR healthcare system into the healthcare system of the Russian Federation are determined. Aspects of digitalization of the DPR healthcare system in the transition period are highlighted. A comparison of innovative technologies in this area used in the Russian Federation and the DPR is carried out. The necessity of digitalization of the healthcare system of the republic is justified. The results of an independent expert survey of the population of the DPR on the level of satisfaction with the provision of medical services in the region are presented. High-priority problems of the healthcare system of the DPR are identified. The concept of the development of the public administration system in the field of healthcare of the DPR in the conditions of digitalization is proposed. Within the framework of the proposed concept, the principles, approaches, and tasks of digitalization are defined. A set of tools is proposed that allows diagnosing the public administration system in the field of healthcare of the DPR at different stages of digitalization. The predicted results of the proposed modernization, contributing to the efficiency of the DPR healthcare and improving the quality of citizens' lives, are outlined.

Keywords: public administration, healthcare, digitalization, statistical survey, concept

Э
I:

В современном мире повышение качества жизни и здоровья граждан является основой государственной политики любой страны. Работоспособное население является залогом ее развития на национальном уровне. Мировые тенденции совершенствования здравоохранения выражены в цифровизации процесса оказания медицинских услуг, что позволяет повышать его эффективность и влиять на улучшение динамики показателей здоровья населения (Larão, 2019).

В Донецкой Народной Республике (ДНР), с момента ее образования в 2014 г. и вплоть до принятия в состав Российской Федерации 30.09.2022 г., происходил процесс формирования системы государственного управления, сопряженный с построением институциональной среды, разработкой нормативно-правового обеспечения, формированием регламентов деятельности органов законодательной и исполнительной власти.

С 01.03.2023 г. на территории ДНР в соответствии с Федеральным законом № 16 от 17 февраля 2023 года «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в РФ ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области»¹ начали действовать нормы, обеспечивающие интеграцию в российское правовое поле сферы здравоохранения республики. Таким образом, основными задачами, стоящими перед системой государственного управления в сфере здравоохранения ДНР², являются:

1. Интеграция законодательства ДНР с нормативно-правовой базой Российской Федерации.
2. Адаптация к российским стандартам в сфере здравоохранения.

В рамках решения поставленных задач предусмотрен ряд мероприятий:

- внедрение системы обязательного медицинского страхования (ОМС);
- переход на стандарты оказания медицинской помощи Российской Федерации;
- обеспечение проведения профилактических медицинских осмотров детского населения республики согласно поручению Президента России;
- льготное лекарственное обеспечение населения республики;
- информатизация деятельности медицинских работников, в том числе с возможностью интеграции в информационные системы Российской Федерации.

Решение данных задач предусматривает системное и комплексное преобразование системы государственного управления в сфере здравоохранения ДНР в соответствии с целями и задачами «Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года»³.

Особое внимание следует уделить проблеме информатизации и цифровизации системы здравоохранения ДНР. В настоящее время разрабатывается комплекс мероприятий, направленный на повышение качества предоставляемых медицинских услуг за счет «создания единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения», предусматривающего в том числе:

- развитие единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения, обеспечивающей взаимосвязь процессов организации оказания медицинской помощи и управления ресурсами здравоохранения;
- развитие государственных информационных систем новых субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения в целях их интеграции в единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения;
- внедрение и развитие медицинских информационных систем во всех медицинских организациях;
- создание централизованных цифровых платформ в целях диагностики заболеваний, в том числе с использованием искусственного интеллекта» (Гомалеев, 2019; Информатизация здравоохранения Российской Федерации: история и результаты развития ..., 2021).

Реализация обозначенных инициатив призвана повысить уровень здоровья и качества жизни населения Российской Федерации за счет:

- повышения доступности и качества медицинских услуг;
- роста эффективности работы медицинского персонала;
- сокращения врачебных ошибок и обеспечения преемственности медицинской помощи;
- повышения оперативности системы управления здравоохранением при реагировании на изменения в структуре заболеваний и объемах пациентов, связанные с эпидемиями и форс-мажорными обстоятельствами;
- повышения качества управленческих решений в системе управления здравоохранением⁴ (Скобникова, Шищенко, 2020; Персонализированные инструменты цифровой трансформации здравоохранения: пути совершенствования ..., 2021).

¹ Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в РФ ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области : Федеральный закон от 17.02.2023 № 16–ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² В Минздраве ДНР рассказали о планах и задачах на 2023 год [Электронный ресурс] // Все о ДНР. URL: <https://vsednr.ru/v-minzdrave-dnr-rasskazali-o-planakh-i-z/> (дата обращения: 17.04.2023).

³ Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года. [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/docs/all/122274/> (дата обращения: 17.04.2023).

⁴ Борисов И.В. Совершенствование управления здравоохранением на основе цифровой трансформации : автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Владимир, 2023. 24 с.

За период существования Донецкой Народной Республики ее система здравоохранения, представленная Министерством здравоохранения, Медицинским советом, Государственной санитарно-эпидемиологической службой, Республиканской службой лекарственных средств, Многоуровневой системой лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), Медицинским университетом и учреждениями восстановительного характера, не была включена в процесс цифровизации. В настоящее время наблюдается практически полное несоответствие уровня здравоохранения ДНР в этом отношении общероссийскому уровню по ряду позиций (табл. 1).

Таблица 1 – Технологии цифровизации здравоохранения РФ и ДНР в 2023 г.¹

№ п/п	Технология	Функциональное содержание	Степень внедрения	
			РФ	ДНР
1	Телемедицина	Дистанционное оказание медицинской помощи пациенту, проходящему курс лечения в домашних условиях	В полной мере	Не внедрено
2	ЕГИСЗ и медицинские информационные системы	Сбор, обработка и хранение данных и документации, поступающих из медицинских организаций, формирование аналитической информации для принятия комплексных решений в системе здравоохранения, обеспечение возможности гражданам пользоваться услугами в электронной форме	В полной мере	Не внедрено
3	Электронная медицинская карта	Единое хранилище медицинской информации, в которой содержатся сведения обо всех случаях обращения пациента в лечебное учреждение. Предназначена для ведения и выдачи по информационным запросам. Обеспечивает преемственность врачебной помощи	В полной мере	Не внедрено
4	M-health	Использование мобильных устройств для сбора совокупных данных и данных о состоянии здоровья пациента, мониторинг жизненно важных функций пациентов в реальном времени и прямое оказание помощи через телемедицину	Частично, на уровне медицинских учреждений	Степень внедрения низкая

Таким образом, анализ соответствия имеющихся технологий цифровизации в РФ и ДНР показал, что процесс цифровизации здравоохранения ДНР в настоящее время начинается с «чистого листа». За короткое время система медицинской помощи населению республики должна быть приведена в соответствие со структурой, целевыми ориентирами и задачами цифровизации здравоохранения РФ с учетом специфики происходящих в ДНР процессов.

Существует ряд проблем, обусловленных военными действиями, ведущимися на территории республики, оттоком специалистов, недостатком финансирования отрасли и устаревшими подходами к организации деятельности, которые негативно отражаются на качестве оказания и доступности гражданам медицинских услуг.

Независимый социологический опрос населения ДНР по оценке уровня удовлетворенности работой системы здравоохранения, проведенный нами в апреле 2023 г. (n = 886), показал следующие результаты.

Респонденты оценили состояние системы здравоохранения в ДНР как удовлетворительное в 42,4 % ответов, плохое – 34,1 %, очень плохое – 16,43 %. На вопрос «Какое средство коммуникации вы используете для записи к врачу?» 43 % опрошенных ответили, что практикуют личный визит в поликлинику и взаимодействие с сотрудниками регистратуры, 38 % участников исследования посещают врача в порядке живой очереди, для 17 % респондентов предпочтителен личный звонок на мобильный телефон медицинского работника для определения времени приема. За врачебной помощью 35 % респондентов обращаются в государственные клиники, лечатся самостоятельно 24 % граждан республики, получают заочную частную консультацию у врача – 16 %, посещают коммерческую клинику тоже 16 % участников исследования. За профилактической медицинской помощью обращаются всего 9 % опрошенных. На вопрос о том, в какой форме респонденты получают данные о состоянии своего здоровья от врача, 91 % информантов ответили, что в бумажном виде. Пользоваться комплексными медицинскими услугами желают 85 % опрошенных. Большинство участников исследования довольны назначенным им лечением при последнем обращении к врачу, обозначая его уровень как «хороший» (21 % респондентов) и «удовлетворительный» (62 % опрошенных).

На вопрос «Какие из перечисленных факторов являются ключевыми для обеспечения оперативности оказания медицинской помощи?» участники исследования дали следующие ответы: наличие

¹ Разработано автором.

оборудования и материалов, необходимых для проведения диагностики и лечения, – 30 %, уровень квалификации медицинского персонала – 26, минимизация времени ожидания пациентов в очереди на прием к врачу – 21 %.

Мнения респондентов относительно имеющихся проблем в здравоохранении ДНР разделились: недостаток врачей и медицинских учреждений назвали в качестве таковых 27 % опрошенных; дефицит медицинских технологий и инноваций в практике оказания медицинской помощи – 26; неравенство в доступе к ней, связанное с различиями в уровне развития здравоохранения в разных городах республики – 15; низкое качество врачебной помощи, вызванное недостаточной подготовкой персонала, – 19; отсутствие оперативности реагирования на обращения пациентов, которое приводит к задержкам в предоставлении им медицинской помощи, – 13 %.

Таким образом, проведенный опрос позволил обозначить проблемы в системе здравоохранения ДНР, снижающие эффективность оказания медицинской помощи населению. Пациенты обращаются в лечебно-профилактические учреждения (ЛПУ) в подавляющем большинстве лично. Для того чтобы записаться на прием к врачу в регистратуре и дожидаться приема, необходимо длительно стоять в очереди. Скопление пациентов в ЛПУ повышает риски в условиях ведения боевых действий на территории республики и способствует неконтролируемому распространению вирусных инфекций (например, это отрицательно повлияло на динамику заболеваемости COVID-19 в 2020–2022 гг.). В результате нехватки медицинского персонала пациенты не могут своевременно и в нужном объеме получить консультации и начать лечение. Бумажный документооборот снижает эффективность работы медицинского персонала, ведет к утере данных, нарушает преемственность процесса оказания медицинской помощи. Население практически не вовлечено в профилактические медицинские мероприятия и обращается в ЛПУ уже по факту заболевания, что увеличивает нагрузку на систему здравоохранения. Более того, из-за низкого уровня доступности и качества медицинских услуг многие жители ДНР занимаются самолечением. Удовлетворенность населения здравоохранением оценивается ниже среднего. Таким образом, существует проблема угрозы безопасности республики, связанная с понижением уровня здоровья населения. Она носит системный характер и решение ее возможно только на уровне реорганизации практики государственного управления в сфере здравоохранения ДНР и ее интеграции в общероссийскую.

Основная цель реорганизации – обеспечить комплементарность системы здравоохранения ДНР структуре, стандартам, регламентам и функционалу системы здравоохранения РФ и повышение уровня эффективности медицинской помощи.

Условием успешности интеграционного процесса является не только приведение нормативной правовой базы и стандартов ДНР в соответствие с аналогичными документами Российской Федерации, но и обеспечение необходимого технологического базиса для работы ЛПУ республики.

Система здравоохранения РФ базируется на цифровых технологиях, которые позволяют системно взаимодействовать в одном цифровом контуре пациентам, медицинским учреждениям и министерству здравоохранения в разрезе регионального и федерального уровня. ДНР как субъекту РФ необходимо встроиться в действующую Единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ), что требует принятия комплекса решений по цифровизации в нормативно-правовом, финансовом, технологическом, кадровом аспектах.

Помимо этого, важной задачей является повышение эффективности системы здравоохранения ДНР, что выразится в получении социального эффекта, связанного с повышением уровня удовлетворенности населения качеством медицинских услуг, снижением уровня заболеваемости и ростом продолжительности жизни.

Нами разработана концепция развития системы государственного управления в сфере здравоохранения ДНР в условиях цифровизации (рис. 1). Она призвана обеспечить практическую реализацию соответствующих предложений при научном обосновании выбранных направлений в системе государственного управления. Данная концепция определяет цель преобразований, принципы, подходы, задачи цифровизации системы государственного управления в сфере здравоохранения ДНР, инструментарий ее диагностики, а также прогнозируемые результаты.

Концепция (рис. 1) позволяет определить алгоритм необходимых действий в процессе цифровизации системы государственного управления в сфере здравоохранения ДНР и определить эффективность принимаемых управленческих решений.

Таким образом, можно сделать вывод, что развитие системы государственного управления ДНР в сфере здравоохранения в условиях цифровизации подразумевает не точечные решения, выражающиеся в обеспечении медицинских учреждений компьютерной техникой и частичном переводе ЛПУ на электронный документооборот, а качественную перестройку всей системы медицинских услуг, что будет способствовать возникновению нового типа взаимоотношений между контрагентами в связке «пациент – ЛПУ – Министерство здравоохранения», достижению соответствия системы здравоохранения ДНР стандартам и регламентам РФ, получению комплекса эффектов, способствующих повышению уровня качества жизни и здоровья граждан ДНР.



Рисунок 1. – Концепция развития системы государственного управления в сфере здравоохранения ДНР в условиях цифровизации

Список источников:

Гомалеев А.О. Создание механизмов взаимодействия медицинских организаций на основе Единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ) // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 6-1. С. 79–84. <https://doi.org/10.24411/2411-0450-2019-10824>.

Информатизация здравоохранения Российской Федерации: история и результаты развития / А.В. Гусев [и др.] // Национальное здравоохранение. 2021. Т. 2, № 3. С. 5–17. <https://doi.org/10.47093/2713-069X.2021.2.3.5-17>.

Персонализированные инструменты цифровой трансформации здравоохранения: пути совершенствования / А.В. Мартюшев-Поклад [и др.] // Врач и информационные технологии. 2021. № 5. С. 4–13. https://doi.org/10.25881/18110193_2021_S5_4.

Скобникова В.К., Шищенко Е.В. Цифровизация в российской системе здравоохранения // Вестник науки. 2020. Т. 5, № 5 (26). С. 278–285.

Lapão L.V. The Future of Healthcare: The Impact of Digitalization on Healthcare Services Performance: Challenges and Trends // The Internet and Health in Brazil. Cham, 2019. P. 435–449. https://doi.org/10.1007/978-3-319-99289-1_22.

References:

Lapão, L. V. (2019) The Future of Healthcare: The Impact of Digitalization on Healthcare Services Performance: Challenges and Trends. In: *The Internet and Health in Brazil*. Cham, pp. 435–449. Available from: [doi:10.1007/978-3-319-99289-1_22](https://doi.org/10.1007/978-3-319-99289-1_22).

Gomaleev, A. O. (2019) Creation of Mechanisms for the Interaction of Medical Organizations Based on a Single State Information System in the Sphere of Health Care (EGISZ). *Economy and Business: Theory and Practice*. (6-1), 79–84. Available from: [doi:10.24411/2411-0450-2019-10824](https://doi.org/10.24411/2411-0450-2019-10824). (In Russian)

Gusev, A. V., Vladimirovskii, A. V., Golubev, N. A. & Zarubina, T. V. (2021) Informatization of Healthcare in the Russian Federation: History and Results of Development. *National Health Care*. 2 (3), 5–17. Available from: [doi:10.47093/2713-069X.2021.2.3.5-17](https://doi.org/10.47093/2713-069X.2021.2.3.5-17). (In Russian).

Skobnikova, V. K. & Shishchenko, E. V. (2020) Tsifrovizatsiya v rossiiskoi sisteme zdravookhraneniya [Digitalization in the Russian Healthcare System]. *Vestnik nauki*. 5 (5 (26)), 278–285. (In Russian)

Martyshev-Poklad, A. V., Guliev, Y. I., Kazakov, I. F., Panteleev, S. N., Romanov, A. I. & Yankevich, D. S. (2021) Person-Centered Instruments in Digital Transformation of Healthcare: Ways to Improve. *Medical Doctor and It*. Available from: [doi:10.25881/18110193_2021_S5_4](https://doi.org/10.25881/18110193_2021_S5_4). (In Russian)