

УДК 35.071.2: 35.073.5

Г. С. РОЖКОВ

## НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я

*Досліджено сучасні підходи та концепції державного управління охороною здоров'я, останні течії розуміння поняття охорони здоров'я.*

*The author examines the modern approaches and conceptions of public administration of health guard, last flows of concept understanding of health protection in the article.*

**Ключові слова:** державне управління, охорона здоров'я, медична послуга, концепція, державно-управлінські відносини, медична допомога, медичне страхування.

Аналіз сутності механізмів державного управління в галузі охорони здоров'я став важливим предметом дослідження в наукових працях сучасного вітчизняного періоду. Значним імпульсом до проведення ґрунтовних науково-теоретичних досліджень стала розбудова в Україні демократичної держави, втілення нових цінностей у всіх сферах життя українського суспільства, у тому числі у сфері охорони здоров'я. Щоправда, на початковому етапі становлення українського громадянського суспільства недооцінювалися масштаби і складність завдань з охорони здоров'я, роль державного управління в цьому процесі, механізми його здійснення.

Метою даної роботи є дослідити сучасну парадигму державного управління охороною здоров'я.

Безпосередньо проблеми державного управління охороною здоров'я в Україні при переході до ринкових відносин стали предметом дослідження провідних учених: О. Біловола, Д. Карамішева, С. Крюкова, В. Лехана, Я. Радиша, В. Ройка, В. Руденя, Н. Солоненко, О. Шапгала.

Дослідженню механізмів державного управління охороною здоров'я присвячено праці відомих українських учених за наступними напрямками: урахування стану перехідного періоду з ринкових позицій; організаційно-правові трансформації суспільства; становлення системи державних закладів забезпечення прав людини на охорону здоров'я; діяльність державних органів управління і їх компетенція; національні програми у сфері охорони здоров'я; індивідуальна підприємницька діяльність тощо [16, с. 172].

Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні, відносини між гілками державної влади, прогнозування моделей реформи, стан наукової розробки цих проблем розглядалися в 2001 – 2007 рр. на наукових конференціях у Києві, Харкові, Дніпропетровську, Одесі, Львові та інших містах.

У часописі “Українські медичні вісті” опубліковано матеріали виступів учасників VI з'їзду Всеукраїнського лікарського товариства (ВУЛТ), що відбувся у травні 2001 року (м. Чернівці). Вони присвячені медико-екологічним проблемам охорони

здоров'я населення, ролі прогнозу та профілактики, актуальним питанням медичної допомоги тощо [14]. На жаль, організаційно-правовий аспект діяльності механізму державної політики розглядався побіжно. Глибше ця тематика знайшла відбиття в матеріалах XI Конгресу Світової Федерації Українських лікарських товариств (м. Полтава, 28 – 30 серпня 2006 р.) [15], на науково-практичній конференції “Проблеми формування регіональної політики в галузі охорони здоров'я” (м. Одеса, 7-8 червня 2001 р.) [10]. У виступах учасників конференції порушувалися такі важливі питання, як державна політика в галузі охорони здоров'я, організація і управління охороною здоров'я в умовах перехідного періоду до демократії і ринкових відносин, процеси інтеграції України до Європейського Союзу в цій сфері, особливості регіональної політики, концептуальні питання відвернення епідемічних процесів тощо. Спеціально досліджувалися теоретичні питання та практичний досвід політики, державні механізми розвитку системи охорони здоров'я, оптимізація діяльності науково-дослідних установ і вищих медичних закладів освіти [9; 12]. Автори робіт відзначають, що стратегічним напрямком громадянського розвитку України на сучасному етапі є становлення ринкових відносин у суспільстві. Це викликає глибокі зміни в політиці держави в галузі охорони здоров'я та санітарно-епідеміологічному нагляді. Подолання соціально-економічної та політичної кризи дозволить підвищити якість економіки здоров'я, ефективність роботи державних органів та органів самоврядування в цьому напрямі. У літературі виокремлені такі важливі складові механізму державної політики, як розвиток науки, підготовка медичних кадрів, перехід на принципи бюджетно-страхової медицини [17].

На особливу увагу заслуговують праці методологічного характеру з питань функціонування системи державного управління, механізмів якісних змін у системі охорони здоров'я в Україні і контролю взаємодії внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на комплексний розвиток різних галузей господарства. У працях вітчизняних учених В. Бакуменка, В. Князева, В. Лугового, П. Надолішнього, Н. Нижник, А. Пойченко, О. Шаптали, В. Ребкала, В. Токовенко та інших зібрані та впорядковані найбільш загальні і фундаментальні властивості, відношення та зв'язки у державному управлінні як сфері діяльності та галузі науки.

У роботі В. Бакуменка і П. Надолішнього “Теоретичні та організаційні засади державного управління” розкриваються теоретико-методологічні засади державного управління, структурна та організаційно-функціональна побудова системи державного управління, сучасні підходи до формування та реалізації державно-управлінських рішень, формування нової системи органів виконавчої влади в Україні. По суті ця праця є одним з ґрунтовних досліджень базових положень про розвиток державного управління як соціального феномена [1].

Зазначені праці зумовили напрямок нашого дослідження, його методологію і практичні результати, концепцію визначення категоріального апарату та виділення поширених понять. Однак необхідно зазначити, що питання трансформації державної політики та її реалізації у сфері охорони здоров'я ще не привернули достатньої уваги дослідників, що істотно обмежує взаємодію державних органів громадських організацій, місцевого самоврядування у вирішенні нагальних завдань покращання сучасного стану здоров'я населення України.

В останні роки з'явилися фундаментальні праці, що мають безпосереднє відношення до теми нашого дослідження. У дисертаційній роботі Я. Радиша “Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку”, монографіях, наукових статтях ґрунтовно аналізуються теоретичні та методологічні засади дослідження системи державного управління охороною здоров'я, розкривається концепція функціонального об'єднання загальнонаціональних медичних ресурсів держави в єдиний медичний простір шляхом створення низки організаційно-правових та економічних передумов, механізми врегулювання державно-управлінських відносин у цій сфері. Важливим є також висновок, що в Україні ще немає кваліфікованого аналізу державної політики та механізмів її впровадження у зв'язку з браком як методик, наукової та навчально-методичної літератури, так і спеціально підготовлених фахівців. Автор визначає основні характерні риси державної політики, а також проводить сьогоденні тлумачення поняття “державна політика” зарубіжними та вітчизняними вченими. Він вважає, що на сучасному етапі підвищення ролі регіональних органів державного управління у структурі влади змінюються функції та методи управління з боку місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування та окремих громад, що сприяє вирішенню проблеми охорони здоров'я [11].

У працях Д. Карамішева визначено методологічні основи технологізації стратегічного управління та концептуальні засади інноваційних перетворень системи охорони здоров'я, запропоновано сценарій інноваційного прориву як визначального типу розвитку відповідної системи в сучасних умовах; розкрито сутність, конкретизовано зміст інноваційних процесів у системі охорони здоров'я на основі формалізації процесів у складних ієрархічних системах і запропоновано типологізацію та класифікацію інноваційних процесів за зовнішніми ознаками для їх подальшого регулювання.

У наукових дослідженнях автора розроблено та запропоновано концепцію інноваційних перетворень системи охорони здоров'я, яка відрізняється від існуючої концепції розвитку системи охорони здоров'я тим, що передбачає перехід від принципу соціальної орієнтації до соціального спрямування та націленістю на впровадження нововведень за допомогою нових підходів і засобів реалізації. Подальший розвиток отримав комплексний підхід до планування розвитку системи охорони здоров'я на основі визначення ключових проблем [5].

Н. Єсипчук узагальнює теоретичні дослідження щодо визначення механізму державного управління як сукупності державних органів та пропонує можливі напрями його вдосконалення [2, с. 153]. На думку автора, в науковій літературі існує два підходи щодо кількості та змісту складових механізму державного управління. Прихильники першого – “структурно-організаційного підходу” – характеризують механізм як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу явищ, процесів, а механізм держави – як “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством” (керівна ланка системи органів управління, відповідні підсистеми, структура органів управління). Таке ототожнення поняття системи органів управління та механізму управління є недоцільним. Другий – “структурно-функціональний” – підхід ширше трактує склад



Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), відповідних професійних органів зарубіжних країн і України щодо забезпечення прав людей у галузі охорони здоров'я, надання медичної допомоги та медичного страхування, узагальнюється юридична практика окремих країн з надання медичної допомоги населенню [4]. У громадсько-політичних медичних журналах, зокрема "Віснику соціальної гігієни та організації здоров'я України", розміщено статті на дискусійні теми щодо концепцій реформування первинної медико-санітарної допомоги населенню, стану, проблем і перспектив медичної науки в системі здоров'я України. Щоправда, вони мають професійно-медичний характер. Організаційно-правовим проблемам сучасної генетики, клонування людини, трансплантування органів, штучного запліднення, медичного експерименту присвячено роботи Е. Афанасьєвої, Н. Григор'єва, А. Іойриша, М. Ковальова, Г. Літвінова, М. Малєїна та ін. Особливу увагу приділено правовій оцінці народної і нетрадиційної медицини, проявів нетрадиційних здібностей (якостей) людини.

Початок широкого дослідницького інтересу до наукових проблем механізму державного управління в Україні взагалі та державного управління охороною здоров'я зокрема збігається зі здобуттям Україною державної незалежності, створенням у державі Національної академії державного управління при Президентіві України, виходом у світ постанови Вищої атестаційної комісії України від 31 жовтня 1996 р. № 38/7, якою до номенклатури спеціальностей наукових працівників введено нову галузь науки 25.00.00 – державне управління.

Слід відзначити праці В. Лехан з розвитку системи охорони здоров'я, її проблеми та перспективи [6]. Особливої уваги заслуговують роботи Б. Гаєвського, В. Ребкала, М. Туленкова, А. Пойченка, В. Токовенко, З. Балабаєвої та інших учених, в яких йдеться, зокрема, про політичний характер та управління, реформування системи охорони здоров'я, альтернативні моделі державної політики, її стратегії.

Значну роль відіграють роботи зарубіжних авторів, де узагальнюється досвід різних країн з охорони здоров'я, враховуються нові напрямки і національні особливості.

У науковій літературі наголошується на необхідності проведення цілеспрямованої соціальної політики, поліпшення побутових умов життя, якості питної води, продуктів харчування, умов праці, навчання, турботу про недостатньо соціально захищені категорії людей. Адже серед 162 країн світу Україна посідає 74-те місце за рівнем людського розвитку, коли враховуються такі показники, як рівень медичних послуг, освіти, тривалість життя тощо.

Удосконалення механізму соціальної політики в умовах реформування суспільних відносин, перехідного періоду до створення соціальної держави та громадянського суспільства має на меті звузити, а в перспективі звести нанівець роль у соціальному житті тих факторів, що втрачають своє соціальне значення чи гальмують процес суспільної соціодинаміки і створюють умови для посилення ролі тих чинників, детермінант, що обумовлюють соціальну захищеність і безпеку людини, охорону її здоров'я.

На думку більшості авторів, соціальна політика – це сукупність механізмів, принципів, рішень, дій суспільних об'єктів, що знаходять втілення в соціальних програмах і соціальній практиці, з метою задоволення соціальних потреб та інтересів

людини, соціальних спільнот і суспільства загалом. Інші автори справедливо доповнюють визначення поняття соціальної політики розумінням її як системи управлінських, регулятивних, організаторських, саморегулятивних заходів, дій і, насамперед, цілеспрямованої діяльності суб'єктів соціально-політичного життя тощо [13].

У роботі А. Літвака розглядаються актуальні питання, пов'язані з управлінням медичної організації на основі системного підходу, виділені елементи управління медичною організацією і надані можливості дослідження системи управління медичною установою з метою удосконалення і розвитку [8].

В окремій групі робіт аналізуються етико-правовий аспект державного управління, статус медичного працівника, пацієнта, етичні правила їх поведінки, проблеми біоетики, деонтології, йдеться про лікарську таємницю, евтаназію, етичні вимоги до досліджень з участю людини. В останній час предметом дискусій стало клонування людини, нетрадиційні методи лікування, правова оцінка професійної недбалості в медицині, проблеми психіатрії в нових умовах громадянського розвитку тощо [7; 18].

У науковому плані проблема ще не отримала одразу після проголошення незалежності України повного висвітлення на рівні монографічних, системних досліджень. Учені тривалий час працювали в системі певних ідейно-політичних координат, виходячи з догматизованих стереотипів про беззаперечну перевагу радянської системи охорони здоров'я, ігноруючи міжнародно-правові акти, духовні цінності світового співтовариства.

У сучасний період теоретична думка вступила в нову систему координат, що знайшло відображення в розглянутій літературі щодо механізмів управління охороною здоров'я. Акцент робиться переважно на професійних напрямках управління в умовах переходу до ринкових відносин, розбудови української державності, становленні громадянського суспільства з увагою до людини. Нові суспільно-політичні реалії вимагають посилення комплексного розгляду робіт на основі різноманітних джерел, теоретико-методологічного, політико-правового, етико-деонтологічного аналізу проблем охорони здоров'я, трансформації державного управління і механізмів його реалізації в цій важливій сфері суспільного буття.

Особливу увагу в наукових дослідженнях слід звернути на проблеми підвищення ефективності механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я в контексті із якісною зміною зовнішнього середовища, в якому вони діють, посилення почуття невизначеності, появи нових факторів ризику, зміни рейтингу державної влади та її функцій.

Аналіз свідчить, що настав час спеціально наукового вивчення впровадження в Україні механізмів, прийомів і моделей управління – традиційних державного та політичного, і особливо нового для України політико-адміністративного. Це особливо важливо в умовах кризових явищ, коли в ході реформування охорони здоров'я не виправдовують себе застарілі механізми політичного управління в цій сфері суспільного буття.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 187с.
2. Єсипчук Н. М. Система органів державного управління як складовий елемент механізму державного управління / Н. Єсипчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – № 1 (19). – С. 151–156.
3. Жадан О. В. Механізми державного управління як об’єкт удосконалення / О. Жадан, А. Кретова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 3 (26). – С. 112–115.
4. Іванов Ю. Система охорони здоров’я в США / Ю. Іванов, В. Павлюк, В. Чубучний // Медична газета України. – 2005. – № 6–7. – С. 57–66.
5. Карамішев Д. В. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров’я: державні механізми : [монографія] / Д. В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. – 304 с.
6. Лехан В. М. Система охорони здоров’я в Україні: підсумки, проблеми, перспективи / В. Лехан. – К. : Сфера, 2002. – 28 с.
7. Лисицын Ю. П. Медицинская этика, деонтология и биоэтика / Ю. Лисицын // Проблемы социальной гигиены и истории медицины. – 1998. – № 2. – С. 7–13.
8. Літвак А. І. Дослідження систем управління медичного закладу / А. Літвак. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 142 с.
9. Пономаренко В. М. Основні проблеми реформування системи охорони здоров’я / В. Пономаренко // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров’я. – 1999. – № 1. – С. 7–10.
10. Проблеми формування регіональної політики в галузі охорони здоров’я: матер. наук.-практ. конф., 7-8 червня 2001 р., Одеса / Одеська філія УАДУ при Президентіві України. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 278 с.
11. Радиш Я. Державне управління охороною здоров’я в Україні: генезис та тенденція розвитку / Я. Радиш, С. Майборода, С. Мегедь // Вісник Національної академії державного управління. – К. : НАДУ, 2003. Одеса. – № 3. – С. 176–184.
12. Сердюк А. М. Проблеми галузевої медичної науки та заходи щодо оптимізації діяльності науково-дослідних установ і вищих медичних закладів освіти / А. Сердюк, Є. Горбань, Ю. Вороненко [та ін.] // Лікарська справа. – 1996. – № 5–6. – С. 3–4.
13. Скуратівський В. А. Принципи соціальної політики / В. Скуратівський. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 358 с.
14. Українська медичинська газета. – 2005. – декабрь. – № 3.
15. Українські медичні вісті : матеріали IV з’їзду Всеукр. лікарського товариства, травень 2001 р., м. Чернівці. – Чернівці ; К., 2001. – 214 с.
16. Чеканова Т. Д. Наукове опрацювання проблеми державного управління охороною здоров’я громадян України в сучасній літературі / Т. Чеканова // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2005. – Вип. 24. – С. 172–180.
17. Шаптала О. С. Автономна Республіка Крим: проблемні питання державного управління сферою рекреаційного обслуговування / О. Шаптала. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2003. – 264 с.

18. Яровинский М. Я. Профессиональное поведение медицинских работников и способы его регулирования (этика, деонтология, биоэтика) / М. Яровинский // Медицинская помощь, 1996. – № 1. – С. 37–42.

19. Ясенчук Ю. В. Основні характеристики і тенденції організаційного становлення державного-владного механізму в Україні / Ю. Ясенчук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2003. – № 3 (18). – С. 119–130.

*Надійшла до редколегії 26.06.2009 р.*