

В.М. Ключко,
аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України

ВИДИ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Проаналізовано принципи державного управління та їх види за різними підходами в галузі охорони здоров'я України, їх поняття та сутність реалізації. Обґрунтовано необхідність використання принципів державного управління та досвіду країн Заходу, реформування сфери охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління, принципи державного управління, види принципів державного управління, охорона здоров'я, демократизм, законність, публічність, єдиноначальність, колегіальність, децентралізація, ефективність.

Проблема людини та її здоров'я вже давно набула особливої наукової актуальності. Право на життя та здоров'я сьогодні визнані міжнародною спільнотою фундаментальними правами кожної людини. З точки зору сучасних гуманістичних ідеалів, здоров'я розглядається не тільки як важливий суспільний та індивідуальний ресурс, а й як провідний показник життєздатності, рівня соціального благополуччя, гармонійності розвитку людини та суспільства. Як відомо, індекс людського розвитку, прийнятий ООН, враховує три основні компоненти: прибуток, освіта, здоров'я.

В українському суспільстві, як і в інших сучасних демократичних державах, життя та здоров'я людей визнаються вищими соціальними цінностями. В останні роки спостерігаються певні зміни у законодавстві України в сфері охорони здоров'я у напрямі приведення до міжнародних правових норм, пріоритетів ВООЗ. Згідно з чинним законодавством України, охорона здоров'я є пріоритетним напрямом у діяльності суспільства і держави. Проте кожна людина повинна мати не тільки юридичне, моральне, а й реальне право на здоров'я. Це означає не тільки право на отримання адекватної медичної допомоги, а й право на необхідні детермінанти здоров'я, право на відповідну якість життя.

Сьогодні інтерес до даної проблеми виходить за межі медицини, привертаючи все більше уваги з боку філософів, соціологів, а також

державних управлінців. Реалізація вищенаведених положень можлива лише завдяки реалізації принципів державного управління в галузі охорони здоров'я, її реформуванні, перейнятті досвіду інших країн.

Різні аспекти проблеми державного управління, поняття та сутності реалізації його принципів, реформування сучасної системи охорони здоров'я досліджуються в наукових працях Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Д. Безносенка, Е. Бруяцького, Д. Гвішиані, С. Дубенко, С. Кравченка, В. Мельниченка, Н. Нижник, Р. Пушкаря, Я. Радиша, Л. Смирнова, Н. Тарнавської, В. Цветкова, А. Файоля, П. Штика.

Так, Г. Атаманчук вивчає теоретичні засади державного управління, розробляє власну класифікацію принципів державного управління. Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко досліджують теоретичні засади державного управління, види принципів державного управління, його структуру та методологію. В. Бакуменко, Д. Безносенко, С. Кравченко, Л. Штика аналізують принципи державного управління, зокрема структурно-процесуальні. Е. Бруяцкий Е. і Л. Смирнов розглядають принцип обмеження цілей, що передбачає звуження кола проблем, а також групу структурних принципів. Д. Гвишиани досліджує організацію та управління органами виконавчої влади. Я. Радиш у своїй праці аналізує проблематику державного управління охороною здоров'я в Україні, його генезис, проблеми та шляхи реформування, Н. Тарнавська і Р. Пушкар – принципи державного управління та побудови організаційних структур, В. Цветков – принципи державного управління, відповідність функцій управління потребам і запитам управлінських об'єктів.

Метою статті є визначення принципів державного управління у сфері охорони здоров'я.

Здоров'я нації є запорукою сталого розвитку України, гарантією довголіття й добробуту всіх її громадян. Сучасний стан розвитку нашого суспільства потребує впровадження ефективної системи державного управління сферою охорони здоров'я. Проте виправити нинішню ситуацію

неможливо без використання наукового підходу до вирішення означеної проблеми. Сама галузь охорони здоров'я та гарантування прав людей на охорону здоров'я і медичне забезпечення належать до компетенції держави. Задля ефективної діяльності закладів охорони здоров'я, належного управління ними з боку вищих виконавчих органів влади, плідної праці співробітників слід розробити правильну концепцію державної політики в сфері охорони здоров'я, яка б враховувала принципи державного управління.

Державне управління – це не тільки сума управлінських знань, але й процес їх створення. Продукування таких знань здійснюється в певному соціальному середовищі, у сформованому науковому кліматі, що впливає на цілі дослідження державного управління, його практичну спрямованість. Особлива роль відводиться принципам організації наукового управлінського знання. Вони покликані акумулювати нові тенденції в розвитку державного управління, враховувати стан сучасного наукового пізнання, що підвищує його суспільне значення.

У сфері державного управління закріплення (фіксування) певних закономірностей (які є актуальними для тієї чи іншої галузі управління) у суспільній свідомості здійснюється в правовій формі, частіше у вигляді відповідних юридичних норм.

Таким чином, принципи державного управління – це його закономірності, проаналізовані наукою і закріплені у практиці: у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил; це основоположні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організується. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають

загальним началом їх діяльності. Можна сказати, що принципи управління характеризуються двома ознаками: належність до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей; зафіксованість у суспільній свідомості.

Розглянемо декілька підходів до визначення та класифікації принципів державного управління у науковій літературі, де існує велика кількість підходів до групування принципів державного управління.

В умовах пошуку оптимальної системи органів виконавчої влади проблема визначення принципів державного управління є надзвичайно актуальною. Наукове осмислення і теоретичне обґрунтування принципів державного управління виходить з аналізу суті самого явища.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати принципи управління, був французький інженер і науковець Анрі Файоль (1841 – 1925). В основі запровадженої ним системи управління була адміністративна доктрина. Виходячи з неї, у 20-х рр. ХХ ст. Файоль визначив 14 принципів управління, які, на його думку, придатні для всіх без винятку сфер адміністративної діяльності: поділ праці; повноваження і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність керівництва; підпорядкування особистих інтересів загальному; винагорода; централізація; ієрархія; порядок; справедливість; стабільність штату; ініціатива; корпоративний дух [10].

Ці принципи, доповнені функціями персоналу в організації, по суті визначені спеціалізацією, ієрархією, рамками контролю і засадами організаційної структури як основи, на який можна було б формувати організації та здійснювати управлінські функції. Для свого часу це був фундаментальний крок у систематизації та формуванні науки державного управління. Але в наш час така систематизація носить виключно факторний характер і не показує взаємозв'язки між елементами системи.

У свою чергу, погляди сучасних вчених носять більш прогресивний характер, вони намагаються пояснити суть принципів державного

управління.

Так, відома українська дослідниця Н. Нижник визначає такі групи принципів: суспільно-політичні, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і обумовленість суспільством. Систему цих принципів характеризують: демократизм, законність, об'єктивність, гласність; культури управління, що синтезовані на основі дослідження функціональної та організаційної структур державного управління, до яких віднесено: функціональність; диференціація та фіксування функцій шляхом видання правових норм; сумісність функцій; концентрація функцій; необхідність (стосовно управлінських об'єктів); комбінування функцій; відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів [7, с. 162-163].

Російський вчений Г. Атаманчук виділяє принципи об'єктивності, демократизму, правової впорядкованості, законності, федералізму, поділу влади, публічності [1, с. 193–197].

Як бачимо, виділення і характеристика принципів державного управління вимагають глибоких і цілеспрямованих досліджень. Запропоновані принципи базуються на об'єктивних закономірностях державного управління та отримали практичне застосування в управлінській діяльності. Отже, серед загальних принципів можна виділити такі: законність, демократизм, публічність, єдиноначальність і колегіальність, централізація і децентралізація, плановість, ефективність. Проте не всі принципи державного управління є характерними та можуть бути використані у сфері охорони здоров'я.

Структурно-цільові принципи пов'язані з цілями державного управління і включають у себе: принцип єдності цілей управління означає чітке визначення цілей і функцій органу виконавчої влади, уникнення їх дублювання та суперечностей; принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем завдяки їх кращому розумінню та якісному вирішенню [3, с. 11]. Він спрямований на професіоналізацію управлінської діяльності шляхом досягнення оптимального результату в конкретній сфері управління.

Принцип вибірковості цілей, за Ч. Барнардом, полягає в необхідності виділяти ті факти, які суттєво впливають на досягнення цілей органу виконавчої влади, і ті, які не відіграють суттєвої ролі [4, с. 215-216]. Він передбачає підпорядкованість часткових, локальних цілей стратегічним. Принцип послідовності у реалізації цілей передбачає перетворення результатів втілення в життя одних цілей в джерело інших [1, с. 197]. Принцип розподілу цілей відповідно до потреб об'єктів управління означає перетворення цілей державного управління у завдання, які є основою для встановлення управлінських функцій окремим органам виконавчої влади.

Принципи побудови організаційних структур спрямовані на побудову раціональної організаційної структури апарату державного управління, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи. Серед цих принципів можна виділити такі: єдність мети; первинність функцій і вторинність структури; функціональна замкнутість підрозділів апарату управління; простота організаційної структури; єдність керівництва; оптимальність норми керованості; оптимальність централізованих і децентралізованих форм управління; принцип зворотного зв'язку [8, с. 210-211].

Перелічені принципи побудови організаційних структур виконавчої влади взаємопов'язані та взаємозумовлені. Кожен із них має самостійне значення, але тільки їх спільне використання може забезпечити комплексний, науковий характер проектування організаційних структур виконавчої влади сучасної демократичної держави. Отже, проектування нових та вдосконалення діючих організаційних структур виконавчої влади можливе лише на чітко розробленій науково-методологічній основі, якою є система принципів побудови організаційних структур управління.

До структурно-функціонального виду принципів державного управління, пов'язаного з організацією функціональної структури державного управління, Г. Атаманчук відносить такі: диференціації та фіксування функцій у формі правових норм шляхом закріплення управлінських функцій у компетенції органів виконавчої влади; сумісності, що передбачає сумісність однорідних

управлінських функцій у межах компетенції одного органу, а також сумісності функцій даного органу з функціями інших органів у межах підсистеми або організаційної структури державного управління в цілому; концентрації, тобто надання певному органу таких функцій та відповідних ресурсів, які б забезпечили здійснення цим органом організаційно-регулюючих дій відносно об'єктів управління; комбінування, спрямований на виключення дублювання і паралелізму управлінських функцій, що виходять із різних управлінських суб'єктів організації; відповідності управлінських дій реальним потребам і запитам об'єктів управління [1, с. 198].

Дотримання наведених принципів надає можливість комбінувати, поєднувати управлінські функції, розподіляти їх за часовими і територіальними ознаками та встановлювати зв'язки управління в ієрархії взаємовідносин органів виконавчої влади. За посередництвом даних принципів із урахуванням конкретних соціальних та економічних умов здійснюється розподіл компетенції управлінських структур. Вони спрямовані на максимально ефективний поділ управлінської праці та усунення паралелізму в діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, вищих і нижчих ланок апарату державного управління. Відповідно до зазначених принципів, суб'єкти державного управління диференціюються за галузями, секторами, територіями, утворюючи в сукупності цілісну систему державного управління. Тому нинішня структура суб'єктів державного управління ґрунтується на галузевому, функціональному і територіальному принципах.

І, нарешті, до структурно-процесуальних принципів, що регулюють здійснення управлінської діяльності, належать такі принципи: відповідності елементів управлінської діяльності (методів, форм і стадій) функціям органів виконавчої влади; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної й ефективної управлінської діяльності [2, с. 199].

Такі основні принципи державного управління, за посередництвом яких і втілюються об'єктивні закономірності управління. Вказані принципи виражають

вимоги до всіх елементів системи виконавчої влади, а тому їх комплексне дотримання гарантує впорядкування управлінської системи, її цілеспрямоване ефективне функціонування і розвиток. Чим адекватнішою є відповідність компонентів суб'єкта державного управління принципам управління, тим ефективнішою буде його діяльність та соціально ефективнішими управлінські результати.

Розглянемо деякі засади державного управління, на яких ґрунтується державне управління в сфері охорони здоров'я:

1. Державне управління є цілком організованою системою, в результаті діяльності якої виникають певні управлінські відносини.

2. Необхідна умова, за якої може існувати та реалізовуватись державне управління – це наявність суб'єкта, тобто певного органу виконавчої влади, що наділений повноваженнями щодо здійснення державного управління. Це може бути як Міністерство охорони здоров'я України – як вищий орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, так і будь-яке регіональне управління з питань охорони здоров'я.

Також повинен бути присутній об'єкт державного управління, тобто ті фізичні чи юридичні особи (основні об'єкти державного управління), на яких спрямований управлінський вплив.

3. Характер управлінських відносин між об'єкт (-ами) та суб'єктом (-ами) мають владний характер, тобто тут присутня чітка ієрархія: суб'єкт наділений владними повноваженнями в той час, як об'єкт таких відносин має лише виконувати отримані розпорядження.

4. Державне управління ґрунтується на виконанні вимог чинного законодавства.

5. Управлінський вплив може мати різний характер: державне регулювання, централізоване керівництво чи оперативне управління.

6. Наявність певних етапів управлінської діяльності, що полягають у плануванні, організації, управлінні кадрами, фінансуванні та контролі за такою діяльністю.

7. Порушення норм управлінської діяльності, зловживання правами та службовим становищем призводить до відповідальності згідно норм чинного законодавства [6, с. 48-49].

На нашу думку, Україні у своєму розвитку та розбудові державності, розвитку соціальних галузей, а саме сфери охорони здоров'я слід орієнтуватися на досвід країн Заходу та Європейського Союзу. Діяльність у цьому напрямі має ґрунтуватися на таких засадах і з дотриманням наступних вимог і принципів:

- відкритості (openess), що передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

- участі (participation), яка передбачає сприйняття громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики та адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

- підзвітності (accountability), що базується на засадах права європейців на “належне управління” (“right to good administration”/Європейська хартія основних прав, ст. 41), окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків не лише між органами й установами, що ухвалюють рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

- ефективності (effectiveness): державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мають ухвалюватися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з

метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– злагодженості/зв'язку (coherence) – потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність.

У країнах-членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості й їх громадських об'єднань у розробці та реалізації державної політики.

Найбільш важливими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в ЄС, виступають: переконання, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства; на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються на органах та інституціях, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади та управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні; консультативних інституціях, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема виробників, фермерів, перевізників, працівників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок

державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту [9].

Отже, принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління. У науковій літературі існує багато підходів до класифікації видів принципів державного управління. Серед розглянутих класифікацій для аналізу було обрано підхід Г. Атаманчука.

На нашу думку, у сфері охорони здоров'я доцільним є використання принципів демократизму, законності, публічності, єдиноначальності та колегіальності, децентралізації, ефективності. Організація діяльності у сфері охорони здоров'я за означеними принципами наблизило б Україну на кілька кроків вперед до побудови правової держави та громадянського суспільства. Не слід також забувати про наших західних колег і в жодному разі не допустити помилок, які вже давно стали історією.

Сьогодні потребує від українського уряду рішучих дій у складному питанні використання та запровадження принципів державного управління у сфері охорони здоров'я. Україна, як пострадянська країна, й дотепер має багато пережитків та архаїзмів часів СРСР, які терміново потрібно виправити та замінити на ефективну й структурно-організовану модель влади у сфері охорони здоров'я задля захисту природних прав наших громадян і на благо майбутніх генерацій.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Бакуменко В. До методології формування словника-довідника з державного управління / В. Бакуменко, Д. Безносенко, С. Кравченко, Л. Штика // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 7.
3. Бруязкий Е. В. Математические методы в задачах управления наукой / Е. В. Бруязкий, Л. П. Смирнов. – К. : Наук. думка, 1973. – 184 с.
4. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – 3-е перераб. изд. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
5. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко [та ін.] / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
6. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування [монографія] / Я. Ф. Радиш ; передм. і заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.
7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [наук. кер. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
8. Тарнавська Н. П. Менеджмент: теорія та практика / Н. П. Тарнавська, Р. М. Пушкар. – Тернопіль : Карт-бланш, 1997. – 456 с.
9. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=972>
10. Fayol H. Industrial and General Administration / H. Fayol. – Geneva : International Manag. Inst., 1930.

Kluzko V.M. The principles of state administration in industries of healthguard in Ukraine.

This article considers the resulted analysis of principles of state administration and their kinds that are based on different approaches in industries of healthguard in Ukraine, their concept, and essence of realization. In the article the necessity of the use of principles of state administration, the use of experience of the West countries and necessity of reformation in sphere of healthguard were analyzed.

Key words: state administration, principles of state administration, types of principles of state administration, healthguard, democracy, legality, publicness, undivided authority, collective nature, decentralization, efficiency.

Клюзько В.Н. Виды принципов государственного управления в сфере здравоохранения Украины.

Проанализированы принципы государственного управления и их виды в сфере здравоохранения Украины, их понятие и сущность реализации. Обоснована необходимость использования принципов государственного управления, опыта стран Запада и реформирования сферы охраны здоровья.

Ключевые слова: государственное управление, принципы государственного управления, виды принципов государственного управления, охрана здоров'я, демократизм, законность, публичность, единоначальность, коллегиальность, децентрализация, эффективность.