

УДК 351

ПРИНЦИПИ ЯК СКЛADOVA МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Литвиненко М. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджуються принципи реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: реформування системи охорони здоров'я, система охорони здоров'я, управління медичною сферою, державна політика реформування системи охорони здоров'я, принципи реалізації державної політики.

Lytvynenko M. V.,

Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

PRINCIPLES AS COMPONENT OF MECHANISM FOR IMPLEMENTING STATE POLICY OF HEALTHCARE SYSTEM REFORM IN UKRAINE

The principles for implementing the state policy of healthcare system reform in Ukraine have been researched.

Key words: healthcare system reform, healthcare system, administration of medical sphere, state policy of healthcare system reform, principles for implementing state policy.

Реалізація державної політики здійснюється шляхом застосування механізмів, що являють собою систему елементів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільну систему з метою досягнення поставлених цілей. Складовими згаданих механізмів є, відповідно, і принципи, тобто певні вимоги, що віддзеркалюють сутнісні характеристики і відповідають за правильне функціонування всієї системи. На основі цих принципів і функціонують механізми з реалізації державної політики в будь-якій сфері державної діяльності. Не становить винятку і механізм реалізації державної політики з реформування системи медичного забезпечення населення України, який також потребує з'ясування принципів підготовки та упровадження управлінських реформ у сфері охорони здоров'я.

Проблемам реалізації державноуправлінських реформ присвячено дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема: В. Авер'янова, В. Бакуменка, А. Гальчинського, В. Князева, О. Коротич, С. Кравченка, Н. Нижник, Ю. Сурміна, В. Цветкова та багатьох інших. Проблеми здійснення державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні, реформування медичної галузі знайшли відображення у працях таких вчених, як М. Білинська, О. Вашев, Д. Карамішев, О. Павленко, О. Прокопчук, Я. Радиш та ін. Незважаючи на велику увагу науковців, не втрачає актуальності проблема з'ясування відповідних принципів реалізації реформи медичної галузі в Україні.

Метою цієї статті є визначення принципів реалізації державної політики з реформування сфери охорони здоров'я як складової механізмів здійснення медичної реформи в Україні.

Державне управління за своєю сутністю є впливом держави на стан і динаміку суспільних процесів, що відбувається шляхом запровадження державної політики через чинні або створювані механізми. Невід'ємною складовою цієї діяльності є забезпечення розвитку всього суспільного організму, своєчасне виявлення суспільних проблем, з'ясування причин їхнього виникнення та визначення шляхів розв'язання. Для цього державною владою приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблем, що існують, розробляється відповідний інструментарій та створюються механізми реалізації прийнятих рішень. Відповідно, для здійснення державної політики в медичній сфері створюються відповідні механізми її реалізації. Тобто в контексті реформування медичної галузі йдеться про механізми реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Розуміння механізму державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але необхідно зазначити, що на сучасному етапі розвитку науки державного управління немає загальноприйнятого визначення поняття "механізм державного управління" та єдиного підходу до його трактування.

Як зазначає О. Коротич, наявність різних підходів до представлення механізмів державного управління дозволили розробити розгалужену систему державних механізмів управління та виділити в її складі цільові державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління народом та органами державної влади, а також механізми формування та взаємодії складових системи державного управління. Водночас науковець пропонує стосовно механізмів здійснення процесу державного управління й механізмів системи державного управління, які стосуються державного управління в цілому, застосовувати спільний термін "механізми державного управління" [5].

В іншій роботі дослідник О. Коротич розглядає механізми державного управління як механізми управління, що дозволять цілісно подати систему державного управління, та процеси, що дозволять здійснювати державноуправлінський вплив на соціально-економічний територіальний комплекс держави [4]. Цілісність будь-якої системи передбачає єдині правила, за якими функціонує вся система, тобто обов'язковими є основоположні принципи, на яких її побудовано і за якими керовано.

Дослідники В. Бакуменко, В. Князев та інші визначають механізм державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Складовими реального механізму державного управління, на їхню думку, є цілі, рішення, впливи, дії, результати [2]. Цілеспрямованість використання механізму державного управління також передбачає підпорядкованість впливу на об'єкт управління певним вимогам і правилам, тобто принципам, що є основою для обрання суб'єктом управління саме цього інструментарію.

Автори Енциклопедичного словника з державного управління прямо вказують на принципи як основу механізмів державного управління, розглядаючи механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [3, с. 421].

У свою чергу, дослідник Г. Одінцева, аналізуючи механізм управління, також зазначає, що це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу,

послідовна реалізація дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [1, с. 63].

Отже, необхідно наголосити, що принципи є невід'ємною складовою механізмів державного управління і базовим підґрунтям механізму реалізації державної політики.

Науковець О. Труш вказує, що механізм реалізації державної політики можна розглядати в широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні, як зазначає дослідник, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У вузькому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів, що дозволяє реалізувати конкретний напрям державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [9, с. 432].

Як зазначає О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі з додержанням низки визначальних принципів [6, с. 246].

Тому можна стверджувати, що механізм реалізації державної політики повинно бути спрямовано на досягнення конкретних цілей (розв'язання проблем медичної сфери) шляхом впливу на конкретні фактори (відповідні елементи системи охорони здоров'я та їхні зв'язки). А цей вплив, у свою чергу, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів і ґрунтується на певних принципах.

Для з'ясування сутності механізму реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я нас цікавлять перш за все конкретні принципи, які виступають його базовим підґрунтям і впливають на ефективність.

У науці принципи – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів.

Розглядаючи принципи механізму реалізації державної політики реформування сфери охорони здоров'я, доцільно навести думку Ю. Сурміна щодо з'ясування вимог, необхідних для успішного державно-управлінського реформування. Аналізуючи цю проблематику, науковець відзначає важливість набутків теорії соціальних змін для розв'язання проблем реформування та підкреслює значний внесок у формування теорії соціальних змін польського соціолога П. Штомпки, який уперше інтегрував соціологічне знання в аспекті соціальних змін, осмислив наслідки соціальних змін, розробив концепцію травм соціальних змін, яка є дуже актуальною в аспекті травматологічного дискурсу сучасного українського суспільства [8].

У теорії соціальних змін, як свідчить Ю. Сурмін, вагому роль відіграють обґрунтовані вимоги до соціальних змін: реалістичність, наповненість наукою, технологічність, ресурсна забезпеченість, гуманістичність, раціональність, громадянська підтримка, а найбільш важливими проблемами є: цілеспрямованість, масштаб, ризики, позитивні й негативні наслідки, управління змінами, ставлення людей до них, часова характеристика, передбачення змін та їхніх наслідків [8].

Дослідник Ю. Сурмін також погоджується [8] зі П. Штомпкою у характеристиці структури змін системи, яку польський соціолог уявляє

як сукупність чотирьох мереж зв'язків між елементами: взаємодіями (інтераціями), інтересами, нормами та ідеями [10, с. 456]. Ю. Сурмін наголошує на використанні цього підходу для визначення основних вимог до успішних реформ. Це, по суті, і є певними умовами успішного здійснення політики реформування, а іншими словами – принципами її реалізації.

Науковець пропонує такі вимоги:

- визначення цінностей та сенсів державноуправлінської реформи;
- науковий супровід реформи, тобто розроблення науково обґрунтованих концепції, стратегії та програми, підтримка всіх етапів реформування;
- нормативно-правове забезпечення реформи, яке вимагає розроблення та прийняття відповідних законів, програмних документів та інших нормативних актів;
- організаційно-управлінське забезпечення реформування шляхом утворення відповідних організаційних структур з управління реформаторськими змінами;
- ресурсне забезпечення реформи, тобто отримання необхідних ресурсів, вклюднення ресурсоощадних технологій, або технологій, що створюють необхідні фінансові, матеріальні, наукові, інформаційні, кадрові та інші ресурси;
- формування підтримки реформи громадянським суспільством, що складає її соціальний та політичний капітали;
- модернізація органів державної влади, приведення їх у відповідність до вимог реформи, яка потребує зміни їхньої структури шляхом створення, ліквідації, злиття, укрупнення окремих органів;
- зміни їхньої ієрархії, співвідношення централізації та децентралізації, системи владних й інформаційних комунікацій;
- упровадження моделей та технологій реформування у практику державноуправлінського буття [8].

Водночас необхідно навести підсумки дослідження проблеми підготовки та упровадження державноуправлінських реформ українського науковця С. Кравченка. Дослідник узагальнює напрацювання науковців із питання здійснення суспільних реформ і зазначає, що основою формування комплексу принципів підготовки та упровадження мають виступати насамперед загальні принципи державного управління – основні вихідні положення відповідної науки і практики, які не втратили своєї актуальності. Важливим є також використання системного та ситуаційного підходів, на поєднанні яких базуються сучасне управлінське мислення і практика [7].

Потрібно відзначити, що запропонований С. Кравченком концептуальний підхід доцільно використати під час з'ясування принципів як підґрунтя ефективного механізму реалізації в нашій країні державної політики реформування системи охорони здоров'я. У контексті здійснення реформування медичної галузі зазначені принципи набудуть відповідного значення.

Згідно з принципом внутрішньої системності упровадження складових реформи має відбуватися комплексно, у чіткій послідовності та нерозривному взаємозв'язку, щоб у результаті забезпечити цілісне перетворення всієї системи (система органів державного управління медичною сферою, їхня управлінська діяльність, управлінська діяльність органів місцевого самоврядування в цій сфері, зв'язки між цими системами, механізми їхньої взаємодії у процесах управління з громадськістю та населенням).

Принцип включення в систему суспільних реформ полягає в органічній єдності реформування сфери охорони здоров'я з іншими складовими системи суспільних реформ, що реалізуються в державі.

Принцип стратегічного мислення передбачає насамперед формування комплексного мислення з елементами орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності, чітке визначення мети організації та її пріоритетів. Цю позицію доповнює принцип стратегічного бачення, який зумовлює потребу визначення місії та цілей реформування відповідно до загального бачення стану медичної системи, що його має бути досягнуто.

Принцип об'єктивності відбиває залежність системи охорони здоров'я передусім від характеру, рівня розвитку і закономірностей суспільства, а також суспільних цілей, що їх було накреслено та що вирішуються на цей час. Одночасно, принципом суспільної підпорядкованості наголошується, що зміст реформування має підпорядковуватися змісту, потребам та динаміці суспільного розвитку.

Принцип відповідності до умов реформування полягає в необхідності розробляти унікальний комплекс моделей бажаного стану системи охорони здоров'я відповідно до умов нашої країни.

Базовий принцип випереджального стану управління наголошує, що планування реформи повинно здійснюватися з орієнтацією на потреби і перспективи розвитку суспільства та самої медичної системи.

Принцип конкретності та вимірюваності цілей вимагає визначення кожної з них як очікуваного результату, тобто бажане вдосконалення, з формулюванням критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь досягнення мети. Принцип зрозумілості цілей означає формулювання їх таким чином, щоб вони були зрозумілими як працівникам державного апарату, які мають працювати на їхнє досягнення, так і пересічним громадянам.

Принцип орієнтації цілей у часі передбачає фіксацію часових меж досягнення цілей реформ, що є необхідним компонентом успішних реформ державного управління.

Принцип реалістичності цілей вимагає ставити такі цілі змін, яких може бути досягнуто у встановлені терміни за наявних суспільних умов, обмежень ресурсів та можливостей розвитку управлінської системи.

Принцип згортання складного конкретизує загальноуправлінський принцип вибірковості та пропонує виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, та ті, що не відіграють суттєвої ролі.

Принцип максимальної альтернативності передбачає потребу розглядати максимально широкий перелік альтернативних шляхів досягнення цілей реформи.

Згідно з принципом офіційного затвердження планів, цілі реформи та деталізовані шляхи їхнього досягнення необхідно втілювати у вигляді низки узгоджених між собою планових документів, офіційно затверджених нормативно-правовими актами відповідного рівня.

Принцип міждисциплінарного наукового забезпечення передбачає підготовку реформи на основі результатів програмно організованих та міждисциплінарних фундаментальних і прикладних досліджень із залученням учених із багатьох галузей науки, передусім із державного управління, політичних, юридичних і медичних наук.

Принцип політичного лідерства означає, що державноуправлінські реформи мають ініціюватися й активно підтримуватися вищим керівництвом держави.

Принцип згоди основних політичних сил передбачає досягнення згоди щодо необхідності, цілей і шляхів державноуправлінських реформ між усіма основними політичними силами.

Принцип прозорості основних заходів проведення відповідної реформи можна визначити як надання широкій громадськості повної (крім винятків), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність із реформування медичної галузі.

Відповідно до принципу суспільної підтримки для успіху реформ необхідне схвалення суспільством цілей і шляхів реформ. Близький до нього принцип участі громадськості передбачає налагодження двосторонньої взаємодії між органами влади і громадянами у процесі медичної реформи.

Згідно з принципом громадського контролю, громадськість має оцінювати фактично досягнуті результати медичної реформи та надавати органам влади рекомендації щодо коригування їхньої реформаторської діяльності.

Принцип наявності нормативів передбачає наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів (стандартів).

Згідно з принципом зворотного зв'язку, за допомогою такого зв'язку шляхом аналізу ситуації до і після здійснення запланованих дій (за допомогою функції контролю) можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей державноуправлінських реформ.

Принцип дієвості контролю зумовлює обов'язкову, своєчасну та адекватну реакцію на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення.

Принцип можливого коригування цілей полягає в систематичному оцінюванні ступеня досягнення цілей державноуправлінських реформ та, за потреби, їхньому коригуванні у процесі практичного впровадження.

Принцип відповідності завдань та засобів їхнього розв'язання означає здійснення державноуправлінських реформ у той час, коли суспільство буде готовим до сприйняття і підтримки їх.

Принцип створення спроможного координаційного центру реформ означає покладання відповідальності за підготовку та впровадження реформи системи охорони здоров'я на єдиний державний орган, посадову особу або, можливо, іншу структуру з достатніми владними повноваженнями та ресурсами.

Згідно з принципом створення кадрового корпусу реформаторів, необхідно цілеспрямовано формувати прошарок фахівців, які здатні займатися підготовкою та впровадженням реформи медичної галузі на високому професійному рівні.

Принцип забезпечення готовності апарату полягає в потребі цілеспрямованого формування позитивного сприйняття державноуправлінських реформ службовцями органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхньої спеціальної підготовки до роботи в нових умовах.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що цілісність будь-якої системи передбачає єдині правила функціонування всієї системи, тобто обов'язковою умовою ефективного існування й розвитку системи є основоположні принципи, на яких її побудовано і за якими керовано. Саме принципи є тими правилами, на яких базується успішність механізму реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Таким чином, необхідно наголосити, що принципи є невід'ємною складовою механізмів державного управління і базовим підґрунтям механізму реалізації державної політики. Сформований комплекс принципів здатний забезпечити основу для успішного здійснення реформування медичної галузі та створення сучасної системи охорони здоров'я в Україні.

Однак розв'язання проблем у сфері охорони здоров'я й використання відповідних принципів під час застосування механізмів державного управління передбачають створення певних підходів і моделей упровадження змін. Дієве застосування цих принципів є можливим лише за умови розроблення на їхній базі підходів і моделей упровадження змін, на що і треба звернути увагу в подальших дослідженнях.

Список використаних джерел

1. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. Харків: ХарПІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
2. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/45494/15-Korotych.pdf?sequence=1>.
5. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf>.
6. Коротич О. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком // Теорія та практика державного управління. Харків: Вид-во ХарПІДУ НАДУ "Магістр", 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
7. Кравченко С. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 296 с.
8. Сурмін Ю. Вимоги до успішного державно-управлінського реформування // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. Вип. 1. С. 23–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_1_5.
9. Труш О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. № 2. С. 432–438.
10. Штомпка П. Соціологія. Аналіз сучасного общества / пер. с пол. С. М. Червоной. М.: Логос, 2005. 664 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.84

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Мартиненко Н. В.,

*аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Шляхом дослідження динаміки надходжень Пенсійного фонду України, співвідношення джерел фінансування виплати пенсій в Україні у статті проводиться аналіз механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України у світлі сучасних вимог.

Ключові слова: пенсійна система, розвиток пенсійної системи України, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, механізми державного управління розвитком пенсійної системи України.

© Мартиненко Н. В., 2017