

Список використаних джерел

1. Бульба В. Г. Підходи формування системи соціального партнерства органів виконавчої влади і громадських організацій на регіональному рівні. *Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону: практика реалізації*: монографія / за ред. В. Г. Бульби, А. В. Мелякова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. С. 264.
2. Омаров А. Е. огли. Громадський контроль забезпечення екологічної безпеки: досвід зарубіжних країн. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2017. Вип. 2 (57). С. 185–192.
3. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" № 264-XII від 25 черв. 1991 р. (редакція від 18 квіт. 2018 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/rade2/>
4. Стратегія сталого розвитку Харківської області до 2020 р. / Харк. обл. держ. адміністрація. URL: <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/static/id/243>.
5. Указ Президента України "Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні" від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

Надійшла до редколегії 06.07.2018 р.

УДК 351

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ВИЗНАЧЕННЯ І СКЛАДНИКИ

Литвиненко М. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Визначено механізм реалізації державної політики реформування медичної сфери як комплексний механізм, що являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів, спрямований на розв'язання проблем медичної сфери шляхом впливу на відповідні елементи системи охорони здоров'я та їхні зв'язки.

Ключові слова: механізми державного управління, механізм реалізації державної політики, реформування системи охорони здоров'я.

Lytvynenko M. V.,

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

MECHANISMS FOR IMPLEMENTATION OF STATE POLICY OF REFORMING HEALTHCARE SYSTEM IN UKRAINE: DEFINITIONS AND COMPONENTS

A complex mechanism for implementation of the state policy of reforming the medical sphere has been determined, which is represented by a system of economic, motivational, organizational, political, and legal mechanisms aimed at solving the problems of the medical sphere through influencing the relevant elements of the healthcare system and their relationships.

Key words: mechanisms of public administration, mechanism of state policy implementation, healthcare system reform.

Постановка проблеми. Проголошення медичної реформи висуває на порядок денний питання здійснення державної політики в медичній галузі, її спрямування на необхідні перетворення і створення нової системи охорони здоров'я, здатної забезпечити права громадян на медичну допомогу.

© Литвиненко М. В., 2018

Запровадження ґрунтовних змін в організації будь-якої сфери суспільного життя здійснюється шляхом реалізації відповідної державної політики. У зв'язку з цим актуалізуються питання вибору напрямів та шляхів її здійснення, з'ясування її форми та способу реалізації. Усвідомлення впливу згаданих змін на життєдіяльність як усього суспільства в цілому, так і на долю кожної окремої людини підвищує відповідальність державних інститутів за обрані форми та шляхи і робить надважливим завдання з визначення змісту й напрямів здійснення відповідних перетворень. Особливої ваги набувають проблеми, пов'язані з розумінням теоретичних та практичних аспектів здійснення цих перетворень. Тому існує нагальна потреба подальшого розгляду проблем реалізації державної політики реформування галузі охорони здоров'я, а також з'ясування сутності таких понять, як “механізм реалізації державної політики реформування”, “механізми державної політики реформування системи охорони здоров'я”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення понять “механізми”, “механізми держави” “механізми державного управління” завжди знаходились у центрі уваги науковців, дослідників та фахівців із державного управління. Розв'язанню цієї проблеми присвячено дослідження таких учених, як Г. Астапова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, І. Булаєв, Ю. Древаль, В. Іванов, В. Князєв, О. Комякова, М. Корецький, О. Коротич, О. Кравченко, А. Кузьман, В. Малиновський, О. Машков, Н. Мельтюхова, Н. Мойсєєв, Н. Нижник, Г. Одінцева, А. Приходченко, Р. Рудніцька, Ю. Тихомиров, О. Федорчак, Л. Юзьков та багато інших. Незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених поняттю “механізм державного управління”, навколо нього дотепер точаться суперечки та існують різні його трактування. Саме тому, попри значну увагу науковців, не втрачає актуальності проблема з'ясування механізмів реалізації державної політики реформування, у т. ч. стосовно здійснення медичної реформи.

Метою цієї статті є визначення та з'ясування сутності поняття “механізми реалізації державної політики реформування” в контексті здійснення перетворень у медичній галузі в Україні.

Виклад основного матеріалу. Регулювання державою суспільного життя здійснюється через реалізацію державної політики. Державна політика є перетворенням політичних цілей у державні програми і практичні дії з досягнення відповідних результатів.

У найзагальнішому вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Зокрема, західний дослідник А. Пал визначає державну політику як “напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми чи сукупності взаємно пов'язаних проблем” [14, с. 22]. Інші західні дослідники – Б. Гогвуд та А. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізняти від щоденних рішень, які приймають державні органи [2, с. 34–35, 39].

Н. Глазунова та інші відзначають прагнення держави впливати на різні сфери суспільного життя чи безпосередньо управляти ними шляхом використання правових, адміністративних, економічних чи політичних інструментів. І саме в державній політиці в концентрованому вигляді, на їхню думку, виражаються інтереси соціальних класів і груп, які захищає державна влада [3, с. 115].

Реалізація державної політики – це планомірний процес використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних у розпорядженні ресурсів для досягнення поставлених цілей. Процес реалізації політики – це сукупність взаємопов'язаних заходів і форм поведінки. Реалізація політики може здійснюватися як лінійний процес реалізації планів; дії за певними правилами; система взаємозв'язаних заходів. Реалізація державної політики розпочинається після прийняття відповідного нормативного акта, але ще у процесі розроблення політики важливо передбачити наявність правового забезпечення підготовлених державних рішень [4].

Важливими елементами політичного циклу є контроль, моніторинг, оцінювання реалізації державної політики.

Контроль державної політики проводиться вже на ранніх стадіях її реалізації з метою виявлення відхилень від прийнятих норм і прийняття заходів та їхнього усунення. Він може бути зовнішнім і внутрішнім, у останньому виділяють вертикальний та горизонтальний рівні. У сфері державного управління існують такі види контролю, як президентський, парламентський, адміністративний, судовий і цивільний. Різновидами контролю є перевірка, виконання, нагляд. Цілі контролю залежать від конкретної ситуації (контроль в інтересах громадян, політичного або адміністративного керівництва тощо). Здійснюється контроль за допомогою застосування контрольного механізму, що включає інформаційну систему (оцінювання результатів, моніторинг) та організаційну систему (структури і процедури).

Моніторинг – процес регулярного збирання та аналізу інформації про перебіг реалізації політики, що включає механізм реагування на можливі й реальні загрози і відхилення від накресленого плану. Моніторинг складається з інформаційної, аналітичної та оперативної підсистем. В основі моніторингу лежить система показників (індикаторів). Результати моніторингу допомагають уповноваженим на те органам у прийнятті рішень про майбутнє політики/програми.

Оцінювання реалізації державної політики – сукупність способів вивчення й вимірювання фактичних результатів політики за її фактичним завершенням, застосовувана в цілях її вдосконалення. Оцінювання – це збирання й аналіз інформації про кінцеві або проміжні результати, визначення змін і поточного стану, оцінювання вигід і витрат.

Оцінювання, на відміну від моніторингу, проводиться в міру необхідності, має разовий характер. Проведення оцінних процедур необхідне на всіх етапах політичного циклу. Сенс оцінювання полягає в можливості вдосконалити політику та визначити її результати. Оцінювання державної політики складається з таких елементів, як оцінювання: 1) процесу реалізації, 2) наслідків, 3) результатів, 4) економічної ефективності, 5) рівня задоволеності громадян, 6) інструментів, 7) методів реалізації політики.

Оцінювання політики вимагає розгляду п'яти елементів: витрачених ресурсів; проведених заходів; отриманих продуктів або послуг; результатів виконання; наслідків і ефектів. Оцінні дослідження поділяють на дві групи: наукові дослідження, що потребують значних витрат часу, коштів і кваліфікованих фахівців (передбачається проведення соціологічних опитувань, спостережень, експертних оцінювань, моделювання, експеримен-

тів тощо); традиційні форми, близькі до політичного та адміністративного контролю перебігу прийняття рішень (парламентські слухання; звіти керівників; державний аудит; розроблення бюджету та ін.).

Після проведення оцінювання та подання її результатів для керівника можливе прийняття таких рішень: продовження політики/програми; успішне завершення; модифікація, оптимізація політики/програми; припинення – за її невдачі.

Таким чином, реалізацією державної політики можна вважати плано-мірний системний процес використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних в їхньому розпорядженні ресурсів для досягнення поставлених цілей, а відповідно, процесом реалізації політики – сукупність взаємопов'язаних заходів і форм діяльності інститутів держави та громадянського суспільства на шляху досягнення визначеної мети.

На етапі розроблення державної політики з метою її ефективної реалізації визначається система засобів, інструментів і методів, за допомогою яких будуть виконуватися плановані заходи, тобто формується механізм реалізації політики.

Необхідно зразу ж зазначити, що механізм є системним багатоаспектним і багатограним поняттям, що має внутрішню структуру, функціонує в певному порядку, і сам він є підсистемою сукупності більш високого порядку.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає слово “механізм” як пристрій, що передає або перетворює рух, приводить машину або апарат у дію; сукупність рухомих з'єднаних частин, що здійснюють під впливом застосованої сили завдані рухи; внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [1, с. 665].

У наукових галузях економічного профілю використовують поняття “господарський механізм” – категорію, що з-поміж інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що “господарський механізм – це механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб, інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання” [8, с. 421].

Теоретики держави та права, розглядаючи проблеми держави й управління, традиційно оперують категорією “механізм держави”, якою охоплюють сукупність органів державної влади, що є статичною величиною. Згадані науковці більшою мірою акцентують увагу на динаміці політико-правової системи й застосовують категорію “функціональний механізм”. Деякі дослідники, також ведуть мову про правовий механізм, який розуміють як комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, об'єктивованих на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети [8, с. 423].

Напрацювання економістів та юристів передусім важливі тим, що вказують на охоплення механізмами всіх органів державної влади, а також на необхідність виокремлення власне механізмів (статичний фактор) та механізмів управління (динамічний фактор).

Слушним буде згадати думку О. Скакун, яка механізми держави розглядає не як просту сукупність елементів (державних органів, організацій, установ), а як систему цих елементів, функціонально сумісних,

узгоджених між собою і системою в цілому, котрі перебувають у постійному відновленні з метою підтримання своєї основної функції – управління [16, с. 88].

Існують інші підходи до розуміння та використання поняття механізм, що дозволяє більш чітко усвідомити його багатовимірність та внутрішню сутність. Але для нашого дослідження найбільш актуальним є розгляд механізму крізь призму державного управління, тому що саме механізми державного управління використовуються для реалізації державної політики.

О. Коротич відзначає наявність різних підходів до представлення механізмів державного управління, що дозволяє 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 складників системи державного управління. У той же час науковець пропонує щодо механізмів здійснення процесу державного управління й механізмів системи державного управління, які стосуються державного управління в цілому, застосовувати спільний термін “механізми державного управління” [10].

Енциклопедичний словник з державного управління визначає механізм державного управління як спосіб 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 [8, с. 421]. На думку О. Орцевої, механізм державного управління є складником системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта; це складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [13].

Необхідно відзначити підхід В. Бакуменка і В. Князева, які 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.

Дослідники Н. Нижник та О. Машков вважають механізм управління частиною системи управління, що забезпечує вплив на фактори [12, с. 37]. О. Коротич підкреслює роль механізму управління в забезпеченні “впливу на фактори”, а також наполягає, що кожен конкретний державний механізм управління має розглядатися “як сукупність взаємоузгоджених методів управління” і вважає за недоцільне при цьому використовувати звичні “засоби” та “важелі”. Дослідник виокремлює власне “механізми” (“методи”, “вплив на фактори”) та їхню реалізацію/застосування (“практичні заходи”) [11, с. 81–82].

У свою чергу, дослідник Г. Одінцова, аналізуючи механізм управління, 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 [5, с. 63]

Ю. Древаль, аналізуючи напрацювання українських дослідників механізмів державного управління, відзначає [6] наявність двох підходів до тлумачення змісту наведеної категорії, які, відповідно до напрацювань Л. Приходченко, можна назвати “структурно-організаційним” (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційний складник певних явищ, процесів) та “структурно-функціональним” (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [15, с. 65]. Водночас Ю. Древаль, погоджуючися з “системним” баченням “механізму державного управління”, пропонує все ж таки його доповнювати конкретикою у вигляді підходів та реалізації управлінських завдань (певною мірою поєднавши позитивні якості обох підходів). Зазначене операційне завдання він пропонує проводити першочергово засобом за допомогою системно-функціонального та структурно-функціонального підходів. На його думку, “діяльнісний” аспект дозволяє оптимально уточнити і “розвести” поняття “механізм держави” та “механізми державного управління” [6].

Таким чином, необхідно зазначити, що згадані підходи демонструють відсутність єдиного розуміння цього поняття та відображають багатовимірність механізму державного управління. Це поняття є системою і поєднує в собі як статичні, так і динамічні складники. Механізм державного управління внутрішньо диференційований, має внутрішню структуру. Водночас він є складником державно-управлінської системи (Л. Приходченко), частиною системи управління (О. Орцева, Н. Нижник, О. Машков).

Тобто механізм державного управління можна розглядати як функціональний складник державного управління, метою якого є власне реалізація державного управління. Механізм державного управління є також системою, що має внутрішню структуру. Її складниками є статичні (структурно-організаційні) та динамічні (структурно-функціональні) компоненти. Статичними компонентами є органи державної влади, а також засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи. Динамічні компоненти являють собою організацію управлінських процесів, функціональну діяльність, послідовну реалізацію дій і характеризуються постійним відновленням елементів (залежно від сфери докладання, поставленої мети, умов середовища).

Залежно від засобів та факторів впливу більшість науковців виокремлюють такі різновиди механізмів державного управління: політичні, економічні, соціальні, організаційні, правові, мотиваційні та комплексні [9].

Реформування системи охорони здоров'я слід розуміти як цілісний процес, що полягає в розв'язанні системних проблем медичної галузі, унеможливленні виникнення їх у майбутньому, та цілеспрямовану діяльність державного апарату, результатом якої мають стати якісні зміни в системі державного управління медичною сферою, створення ефективної системи охорони здоров'я й забезпечення прав громадян на доступну медичну допомогу.

Тому можна стверджувати, що механізм реалізації державної політики реформування медичної сфери є комплексним, його повинно бути спрямовано на розв'язання проблем медичної сфери шляхом впливу на відповідні елементи системи охорони здоров'я та їхні зв'язки.

Отже, механізм реалізації державної політики реформування медичної сфери – це динамічний функціональний складник державного управління, система, компонентами якої є взаємопов'язані структурно-організаційні (органи державної влади, а також засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи) та структурно-функціональні (організація управлінських процесів, функціональна діяльність, послідовна реалізація дій) елементи, шляхом цілеспрямованого використання яких здійснюється послідовна діяльність із розв'язання системних проблем у галузі медицини та унеможливлення їхнього виникнення в майбутньому, результатом якої мають стати якісні зміни в системі державного управління медичною сферою, створення ефективної системи охорони здоров'я і забезпечення прав громадян щодо доступу до медичної допомоги.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Державну політику доцільно розглядати як цілеспрямовану діяльність органів державної влади із розв'язання суспільних проблем, досягнення й реалізації суспільно значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер.

Відповідно, реалізацією державної політики можна вважати плано-мірний системний процес використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних у них ресурсів для досягнення поставлених цілей. На етапі розроблення державної політики з метою її ефективної реалізації потрібно визначити відповідні засоби, за допомогою яких будуть виконуватися плановані заходи, тобто сформува-ти механізм реалізації політики.

Механізм є системним багатоаспектним і багатогранним поняттям, що має внутрішню структуру, функціонує в певному порядку і сам є під-системою сукупності більш високого порядку.

Механізм реалізації державної політики реформування медичної сфери – це динамічний функціональний складник державного управління, система, компонентами якої є взаємопов'язані структурно-організаційні (органи державної влади, а також засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи) та структурно-функціональні (організація управлінських процесів, функціональна діяльність, послідовна реалізація дій) елементи, шляхом цілеспрямованого використання яких здійснюється послідовна діяльність із розв'язання системних проблем у галузі медицини і унеможливлення їхнього виникнення в майбутньому, результатом якої мають стати якісні зміни в системі державного управління медичною сферою, створення ефективної системи охорони здоров'я і забезпечення прав громадян щодо доступу до медичної допомоги. Механізм реалізації державної політики реформування медичної сфери є комплексним механізмом, який повинно бути спрямовано на розв'язання проблем медичної сфери шляхом впливу на відповідні елементи системи охорони здоров'я та їхні зв'язки. Цей комплексний механізм являє собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів.

У подальших дослідженнях вважаємо за доцільне розглянути безпосередньо структуру механізму реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
2. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / пер. А. Олійник. Київ: Основи, 2004. 396 с.
3. Государственное и муниципальное управление: справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. М.: Магистр, 1997. 496 с.
4. Державна політика: підручник / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
5. 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. Одінцевої. Харків: ХарПІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
6. Древаль Ю. Механізми державного управління як наукова проблема. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_4.
7. Дуков Д. Аналіз сутності поняття "механізм державного управління" та побудова його узагальненого визначення. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2015. № 1. С. 39–48.
8. 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.
9. Кандагура К. Механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з інститутами громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 1. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=808>.
10. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком країни: теор.-методол. засади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf>.
11. Коротич О. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови. *Вісник НАДУ*. Київ. 2006. № 3. С. 79–84.
12. Машков О. А., Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: навч. посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.
13. Орцева О. Механізми державного управління: теоретичні підходи до визначення поняття. URL: http://www.confcontact.com/2013-specproekt/gu2_ortseva.htm.
14. Пал Л. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. 422 с.
15. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). С. 269–274.
16. Скакун О. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

Надійшла до редколегії 10.09.2018 р.

УДК 351.851

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ОСВІТИ: ЕТАПИ РОЗВИТКУ, СТРУКТУРА, ОРІЄНТИРИ

Садовська Л. М.,

*к.с.-г.н., доц., докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Харків*

Проаналізовано процес формування та розвитку системи громадянської освіти в контексті процесу державотворення. Досліджено стратегічні орієнтири державної політики та особливості формування та розвитку громадянських компетентностей. Проведено аналіз сучасного нормативно-правового забезпечення.

Ключові слова: громадянська освіта, патріотизм, держава, екологічна культура, публічне управління, нормативно-правове забезпечення.

© Садовська Л. М., 2018