

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України», м. Київ, Україна

Дослідження проблем державного управління у сфері охорони здоров'я потребує обґрунтування і уточнення дефініцій понять, які характеризують цей процес.

Мета – обґрунтувати понятійний апарат дослідження державного управління у сфері охорони здоров'я.

Матеріали та методи. Використано вітчизняну та зарубіжну літературу з проблем організації охорони здоров'я, державної політики та управління в цій галузі; методи системного аналізу, бібліосемантичний, контент-аналізу, соціальної медицини.

Результати. Визначено дефініції таких понять: здоров'я, система охорони здоров'я, медична допомога, сфера охорони здоров'я, управління, державне управління, державна політика, стратегії.

Висновки. Конкретизація цих питань має визначити державну політику і державне управління у сфері охорони здоров'я, спрямовану на збереження і зміцнення здоров'я нації.

Ключові слова: здоров'я, охорона здоров'я, державна політика, державне управління, стратегії.

Вступ

Наукове дослідження проблем державного управління сферою охорони здоров'я є досить складним процесом, який передусім потребує теоретико-методологічного обґрунтування понятійного апарату.

Мета роботи – обґрунтувати понятійний апарат дослідження державного управління сферою охорони здоров'я.

Матеріали та методи

Матеріалами роботи слугували вітчизняна і зарубіжна література з проблем організації охорони здоров'я, державної політики і державного управління в цій галузі.

Використано методи системного аналізу, контент-аналізу, бібліосемантичний та методи соціальної медицини, адекватні поставленим завданням.

Результати дослідження та їх обговорення

Дослідження державного управління сферою охорони здоров'я доцільно розпочати з визначення такого складного поняття, як здоров'я. Існує низка дефініцій, які характеризують це поняття з різних точок зору – соціальної, біологічної, медичної тощо. Серед них найбільш відомим є визначення Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ):

здоров'я – це стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороби або недуги.

Інші дефініції відрізняються від нього, але жодна не заперечує, що здоров'я є найбільшою соціальною та індивідуальною цінністю, яка значною мірою впливає на процеси і результати економічного, соціального та культурного розвитку як індивідуума, так і всього народу, на демографічну ситуацію, продуктивні сили та стан національної безпеки, а також є важливим соціальним критерієм ступеня розвитку та благополуччя суспільства [9].

Тому таке визначення видається найбільш прийнятним для такої соціальної проблеми, як державне управління, оскільки ставить перед ним важливі й широкі завдання, спрямовані на збереження та зміцнення здоров'я народу.

Комплекс цих завдань, пов'язаних між собою, одержав назву «системи охорони здоров'я». У широкому контексті її слід розглядати, як систему державних і громадських заходів правового, економічного, соціального, наукового, культурного, освітнього, організаційного, технічного, санітарно-гігієнічного, протиепідемічного, медичного характеру, спрямованих на збереження і зміцнення здоров'я людей, подовження тривалості активного життя і працездатності, створення сприятливих для здоров'я умов побуту і праці, забезпечення гармонійного фізичного і психічного розвитку дітей та підлітків, запобігання і лікування хвороб.

Інколи це поняття звужується до комплексу спеціальних медичних заходів і засобів, що сприяють збереженню та зміцненню здоров'я, запобіганню захворюванням, втраті працездатності й передчасній смерті, забезпечують своєчасне виявлення, лікування та реабілітацію хворих. Такий комплекс є хоча і важливою, але лише частиною системи охорони здоров'я і визначається, як медична допомога.

З державного погляду більш переконливим є розширення поняття «система охорони здоров'я» з включенням до нього умов, які впливають на здоров'я людей і визначають його стан, мотиви, що сприяють збереженню і зміцненню здоров'я нації, нормативи, які забезпечують сприятливі для здоров'я умови життєдіяльності. На нашу думку, усі названі елементи в комплексі можна об'єднати в поняття «сфера охорони здоров'я».

Ще більш складно сформулювати дефініцію поняття «управління», під яким розуміють як процес, так і структури, що здійснюють його. Масу визначень, які постійно змінюються та удосконалюються, можна розуміти, як особливого роду діяльність керівного, організаційного та адміністративного характеру, яка здійснюється в рамках постійно діючої цілеспрямованої праці як у сфері виробництва, так і в невиробничій сфері [7].

Не можна не погодитися з визначенням, яке особливо стосується поняття «державне управління»: управління – це система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади [4].

Більш вичерпне і ґрунтовне визначення державного управління формують Nigro and Nigro (1989): Державне управління: 1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави. 2. Охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок. 3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу. 4. Істотно різниться від приватного управління. 5. Тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [10].

Воно засвідчує, що державне управління тісно пов'язане з політичною, тобто сферою діяльності, пов'язаною з відносинами між соціальними групами, суттю якої є визначення форм, завдань і змісту діяльності держави (Handbook of Political Science. – Cambridge, 1995. – P. 135).

Процес управління складається з кількох етапів:

1. Формування мети.
2. Збір та аналіз інформацій.
3. Ухвалення рішення.
4. Здійснення керуючих дій.
5. Контроль за виконанням рішень.

Надзвичайно важливою умовою реалізації політики є дотримання співвідношення її цілей і засобів, які використовуються для їх досягнення. Звідси витікає визначення, що політика – це соціальний інструмент, за допомогою якого реалізуються владні відносини в суспільстві, забезпечується соціальний контроль, мобілізація і організація колективних дій для досягнення спільних цілей і рішень, завдань управління, які впливають із них.

Європейська конференція ВООЗ 1994 р. конкретизувала поняття «політика» у сфері охорони здоров'я: це згода, консенсус серед партнерів про те, які саме проблеми здоров'я треба вирішувати першочергово і які стратегії при цьому слід застосовувати [5].

В основу сучасної політики у сфері охорони здоров'я покладено ідеологію реформування галузі. За визначенням ВООЗ, реформа – це цілеспрямований, динамічний та стійкий процес, який приводить до систематичних структурних змін. Реформування охорони здоров'я є нормативним, економічним та організаційним видом діяльності, яку необхідно збалансувати з етичними вимогами щодо загальнодоступності всіх видів медичної допомоги та дотримання справедливості в її розподілі для всіх соціальних груп населення.

Управління – це цілеспрямований, тобто продуманий, організуючий і регулюючий вплив населення на власну суспільну життєдіяльність, який можна забезпечити як безпосередньо, так і через спеціально створені органи та структури (державні органи, громадські організації, установи). Воно складається з таких елементів: цілі та завдання, функції управління, форми і методи їх проведення.

Визначення цілей (стратегій) – першооснова, якій підпорядковане функціонування систем управління, починаючи з розробки завдань і формування їхніх структур і закінчуючи оцінкою результатів діяльності, їх відповідності визначеним цілям і поставленим завданням [8].

Стратегія – це форма організації взаємодій між людьми, яка максимально враховує можливості, перспективи, засоби діяльності суб'єктів, передбачає проблеми, труднощі, конфлікти, які можуть перешкодити взаємодіям. При цьому стратегія тлумачиться, як досягнення мети за рахунок мінімальних витрат і втрат, тобто як мистецтво економії коштів при досягненні результату. Поняття «стратегія» включає в себе планування, проектування дій і певний концептуально теоретичний компонент, але програмні і теоретичні схеми, що включаються в це поняття, мають бути підпорядковані його реалізації.

Поняття «стратегія» увійшло до управлінських термінів у 50-х роках ХХ ст., коли питання своєчасної реакції на раптові зміни в навколишньому середовищі набули важливого значення. Спочатку це поняття було незрозумілим. Словники не допомагали, бо наслідували застарілі традиції, коли слово «стратегія» застосовувалось виключно у військовій практиці і визначалося як наука та мистецтво розгортання військ до бою. У ті часи керівники компаній та вчені ставили під сумнів користь нового поняття: на їх очах американська промисловість протягом півстоліття чудово розвивалась без будь-яких стратегій.

Наведемо кілька наданих вченими визначень терміну «стратегія».

1. Стратегія – це спосіб поведінки або план, який інтегрує основні цілі організації, норми та дії в єдине ціле, дає змогу направляти та розміщувати ресурси унікальним і неповторним чином, який заснований на відносних внутрішніх перевагах і недоліках організації, очікуваних змінах у середовищі та пов'язаних із ними діях конкурентів [11].

2. План управління організацією, спрямований на закріплення її позиції, задоволення потреб і досягнення визначених цілей.

3. Дії та підходи управлінському персоналу щодо досягнення встановлених показників діяльності.

4. Комбінація із запланованих дій та швидких рішень стосовно адаптації до нових досягнень і нової диспозиції на полі конкурентної боротьби.

5. Встановлення основних довгострокових цілей та намірів організації, а також напряму дій і ресурсів, необхідних для досягнення цих цілей [23].

6. Правила для прийняття рішень, якими організація керується в своїй діяльності [13].

7. Узагальнена модель дій, необхідних для досягнення встановлених цілей, шляхом координації та розподілу ресурсів компанії [20].

8. Комплексний план, сформований для проведення місії організації та досягнення її цілей [14].

Кризова ситуація в економіці України потребує вирішення взаємопов'язаних питань виходу з кризи і переходу до ринкових форм і методів господарювання. Таке становище потребує залучення і раціонального використання матеріальних, фінансових, трудових та інтелектуальних ресурсів на національному, регіональних і локальних рівнях, а також перебудову системи управління на макро- і макрорівнях. Перехід до нової методології управління передбачає творчий підхід і науковий пошук, проведення наукових досліджень і експериментів із цих питань.

Особливе місце в цьому процесі відіграє вивчення світового досвіду та підготовка фахівців у галузі менеджменту, накопичення фундаментальних і практичних знань щодо стратегічного управління.

У сучасних умовах зростає роль людей у збереженні та зміцненні власного здоров'я. Нові підходи до управління охорони здоров'я також потребують урахування проблем, які загрожують здоров'ю в індустріальному суспільстві, передбачення міжсекторального співробітництва [12]. Унаслідок цього відбувається розосередження управління і перехід від моделі централізованого державного управління до моделей співпраці, при якій управління є продуктом спільної діяльності широкого кола суб'єктів, що діють на рівні держави (парламенти, міністерства, відомства, державні та комунальні органи і установи), суспільства (підприємства, профспілки та інші громадські організації, в тому числі лікарів, страхові компанії, добродійні фонди, засоби масової інформації, окремі громадяни) і на міжнародному рівні (ООН, ЄС, ВООЗ тощо) [15]. Таким чином, держава і суспільство спільно проводять функції управління в цій сфері, а деякі автори розрізняють дві форми його: 1) управління системою охорони здоров'я та її зміцнення, яка одержала назву «управління охорони здоров'я»; 2) співпраця сектору охорони здоров'я та інших державних і приватних секторів в ім'я загальних інтересів, яке називають «стратегічним управлінням в інтересах здоров'я» [16].

Оскільки здоров'я стало одним із найважливіших макроекономічних і політичних чинників у всіх сферах суспільства, різні органи державного управління, громадські організації, ділові кола та окремі громадяни все активніше залучаються до стратегічного управління сферою охорони здоров'я. Здоров'я вважається правом людини, неодмінною складовою благополуччя, глобальним суспільним благом і питанням соціальної справедливості та рівності, одним з основних чинників економічного розвитку. Воно все більше визнається ресурсом і сферою відповідальності інших систем, таких як економіка, охорона навколишнього середовища, освіта, транспорт, продовольча система [17].

У ХХІ ст. деякі держави посилили та розширили діяльність у галузі охорони здоров'я, а інші тільки розпочали діяти в цьому напрямі [18, 22].

Щодо застосування нових підходів до стратегічного управління у сфері охорони здоров'я пропонуються такі підходи з метою об'єднання зусиль у цій справі:

- управління через співпрацю;
- управління через залучення громадян;
- управління через поєднання регламентування і переконання;
- управління через нові незалежні установи та експертні органи;
- управління за допомогою адаптивних стратегій, «стійких» структур, які не піддаються адаптуванню, і прогнозування [19, 21].

В Україні для вибору й аналізу державної стратегії стосовно реформування системи охорони здоров'я необхідно залучити певні механізми державного управління до процесу перетворень, пристосовуючи їх до конкретних суспільних проблем і можливостей, зокрема, в умовах обмежених ресурсів [1, 2]. Основні механізми державної політики, які максимально впливають на діяльність галузі охорони здоров'я, такі: фінансування галузі, організація системи охорони здоров'я на макро- і макрорівнях, розміщення фінансових ресурсів, методи оплати виробників медичних послуг, регулювання діяльності з метою оптимального поєднання державного впливу та ринкових механізмів і соціальний маркетинг [3].

Така позиція підтверджується і Програмою реорганізації медичної допомоги в Україні «Перспектива-2010» та Національною програмою на виконання Указу Президента від 06.12.2005 р.

№ 1694/2005 «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення», за якими державна політика в галузі охорони здоров'я має будуватися на таких основних стратегічних напрямках:

- стратегія забезпечення доступності медичної допомоги для всіх верств населення;
- стратегія у галузі медичної освіти та структури кваліфікації медичних кадрів;
- стратегія в галузі наукового забезпечення розвитку медичної допомоги;
- технологічна стратегія;
- стратегія в галузі реорганізаційних форм медичної допомоги [6].

Конкретизувати ці стратегії доцільно після детального розгляду сфери охорони здоров'я і чинників, які мають визначати державну політику України у цій сфері.

Висновки

1. У статті визначено дефініції таких понять: здоров'я, система охорони здоров'я, медична допомога, сфера охорони здоров'я, управління, державне управління, державна політика, стратегії.

2. Зазначені поняття потребують конкретизації з метою визначення державної політики у сфері охорони здоров'я, яка полягає у формуванні стратегій, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я нації, а їх реалізація становить основний зміст державного управління в цій галузі.

Література

1. *Вялков А. И.* Современные проблемы эффективности управления здравоохранением / А. И. Вялков // *Материалы научно-практической конференции с международным участием.* – Москва : РЦ «Фармединфо», 2012. – С. 329.
2. *Гладун З. С.* Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні / З. С. Гладун. – Київ : Юрінком Інтер, 2007. – 720 с.
3. *Гладун З. С.* Державне управління в галузі охорони здоров'я / З. С. Гладун. – Тернопіль : Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
4. *Гурне Бернар* Державне управління / Бернар Гурне ; пер. з фран. В. Шевчука. – Київ : Основи, 1993. – С. 3.
5. *Копенгагенская декларация по политике здравоохранения* [Электронный ресурс]. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 1994. – С. 5. – Режим доступа : <http://www.euro.roho.im/data/assets/pdf-file/0009/114939/E93948.R.pdf>. – Название с экрана.
6. *Кризина Н. П.* Аналіз державної політики в галузі охорони здоров'я в працях українських учених [Електронний ресурс] / Н. П. Кризина // *Держ. управління: теорія і практика.* – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej3/txts/GALUZEVE/08-KRYZYNA.pdf>. – Назва з екрана.
7. *Крыштопа Б. П.* Менеджер в здравоохранении / Б. П. Крыштопа, И. М. Андреева. – Київ : Добродій М.К., 1995. – С. 13.
8. *Нємцов В. Д.* Стратегічний менеджмент : навч. пос. / В. Д. Нємцов, Д. Є. Довгаль. – Київ, 2001. – С. 537.
9. *Пономаренко В. М.* Основи організації медико-санітарної допомоги і управління охороною здоров'я / В. М. Пономаренко, О. М. Ціборовський // *Охорона здоров'я в Україні : проблеми і перспективи.* – Тернопіль : Укрмедкнига, 1999. – С. 59.
10. *Райт Глен.* Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколика. – Київ : Основи, 1994. – С. 10.
11. *Acting on the Evidence.* – Birmingham : National Association of Health Authorities and Trusts, 1995. – P. 248.
12. *Alderslade R.* Health in all Policies. The Argument for Investment in Equitable Health [Electronic resource] / R. Alderslade, B. Retus, S. Smith. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe, 2011. – Access mode : http://phobe.vim.gov.lv/misc_dbweb.nsf/626e6035eadbb4cd85256499006b15ab/0d112aafd0abe72c22575b0003093b9/TILE/Ricard%20Alderslade_3data.pdf – Title from screen.
13. *Annand I.* Human Resources and Health Outcomes: Grosscountry Econometric Study / I. Annand, T. Bömighausen // *The Lancet.* – 2004. – Vol. 364, Issue 9445. – P. 1603–1609.
14. *Bernstein J.* Topics in Medical Economics: Health Care Rationing / J. Bernstein // *JBJS.* – 2006. – Vol. 88. – P. 2527–2532.
15. *Birkavs V.* Policies for Scared Societies: Their Contribution to Well – being and Economics Performanse / V. Birkavs, C. McCartney // *Im Challenge Europe: Srowth, Well – being and Social Policy in Europe: Trade off or Synergy?* – Brussels : European Policy Centre, 2011. – P. 20–26.
16. *Braveman P.* Defining Equity in Health / P. Braveman, S. Yruskin // *Journal of Epidemiology and Community Health.* – 2003. – Vol. 17. – P. 254–258.
17. *Bryson J. M.* The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature / J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. M. Stone // *Public Administration Review.* – 2006. – Vol. 32. – P. 44–45.
18. *Cashore B.* Legitimacy and the Privatisation of Environmental Governance: hew non-state market driven (NSMD). Governance Systems gain rule making authority / B. Cashore // *Governance Journal.* – 2002. – Vol. 64. – P. 503–529.
19. *Castell-Florit P.* Intersectoral Health Strategies: From Discourse to Action / P. Castell-Florit // *MEDYC Review.* – 2010. – Vol. 12. – P. 17–29.
20. *Conceptual Framerworks for Health Systems Performanse: a Quest for Effectiveness, Quality and Improvement* / O. A. Arah [et. al.] // *Internfnational Journal for Quality in Health Care.* – 2003. – Vol. 15, № 5. – P. 377–398.
21. *Cristensen T.* The Whole of Government Approach to Public Sector Reform / T. Cristensen, P. Laegreid // *Public Administration Review.* – 2007. – Vol. 32. – P. 1059–1066.
22. *Effects of the Heartbeat Wales Programme* / S. Cafewell [et. al.] // *British Medical Journal.* – 1999. – Vol. 112. – P. 216–228.
23. *Murray C. A.* Framerwork for Assessing the Performanse of Health Systems [Electronic resource] / C. J. L. Murray, J. Frenk // *Bulletin of the WHO.* – Geneva, 2000. – Vol. 78 (6). – P. 713–717. – Access mode : [http://www.who.int/bulletin/archives/78\(6\)717.pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/78(6)717.pdf). – Title from screen.

Дата надходження рукопису до редакції: 24.03.2014 р.

Теоретико-методические основы государственного управления в сфере здравоохранения*О.М. Циборовский, А.Н. Дзюба*

ГУ «Украинский институт стратегических исследований МЗ Украины», г. Киев, Украина

Исследование проблем государственного управления в сфере здравоохранения требует обоснования и уточнения дефиниций понятий, которые характеризуют этот процесс.

Цель – обоснование понятийного аппарата исследований государственного управления в сфере здравоохранения.

Материалы и методы. Использована отечественная и зарубежная литература по проблемам организации здравоохранения, государственной политики и управлению в этой отрасли; методы системного анализа, библиосемантический, контент-анализа, социальной медицины.

Результаты. Определены дефиниции таких понятий: здоровье, система здравоохранения, медицинская помощь, сфера здравоохранения, управление, государственное управление, государственная политика, стратегии.

Выводы. Конкретизация этих понятий дает возможность определить государственную политику и государственное управление в сфере здравоохранения, направленное на сохранение и укрепление здоровья нации.

Ключевые слова: здоровье, здравоохранение, государственная политика, государственное управление, стратегии.

Theoretical and methodological bases of the health care government*O.M. Tsiborovsky, O.M. Dziuba*

SI «Ukrainian Institute of Strategic Researches MoH of Ukraine», Kyiv, Ukraine

Studies of government problems in the health care sector demands substantiation and specification of definitions of the concepts describing this process.

Purpose – to prove the conceptual framework of government research in health care sphere.

Materials and methods. The domestic and foreign literature on problems of the health care organization, state policy and management in this area is used; methods of the system analysis, bibliosemantick, content - analysis, social medicine have been applied.

Results. Definitions of such concepts are determined: health, health care system, medical care, health care sphere, management, the government, state policy, strategies.

Conclusions. The concrete definition of these questions should determine state policy and government in health care directed on preservation and strengthening of the nation's health.

Key words: health, health care, state policy, government, strategies.

Відомості про авторів

Ціборовський Олег Михайлович – к.мед.н., с.н.с., керівник сектору історії медицини відділу нормативно-правового регулювання в охороні здоров'я та історії медицини ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України»; пров. Волго-Донський, 3, м. Київ, 02099, Україна; служб. тел. +38 (044) 576-41-18; e-mail: uisr_moz@ukr.net.

Дзюба Олександр Миколайович – д.мед.н., проф., заступник директора з наукової роботи ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України»; пров. Волго-Донський, 3, м. Київ, 02099, Україна; служб. тел. +38 (044) 576-41-49.