

Я. Шегедин

## МЕТОДИ КОМПЛЕКСНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ МЕДСЕСТРИНСТВА

Унаслідок дослідження та адаптації системного, проблемного, причинно-наслідкового методологічних підходів до аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я запропоновано загальну модель комплексного аналізу державної політики в галузі медсестринства, яка може бути застосована для вивчення механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні в сучасних умовах здійснення децентралізації, реформування системи охорони здоров'я та адміністративно-територіального устрою України. Зазначено, що саме в цьому напрямку доцільно провадити подальші дослідження.

**Ключові слова:** аналіз державної політики, медсестринство, методи, механізми державного управління, модель комплексного аналізу державної політики, охорона здоров'я, регіон, системний, проблемний, причинно-наслідковий, методологічний підходи.

У стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” метою державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні визначено “кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав” [1], що потребує розроблення та запровадження ефективного комплексного аналізу державної політики, зокрема в галузі медсестринства. Саме з огляду на ці обставини, є необхідним дослідження комплексу методів аналізу процесів розроблення, реалізації та корекції державної політики в галузі медсестринства.

Внаслідок структурно-функціонального аналізу державної політики в галузі медсестринства останню визначено як складову частину державної політики у сфері охорони здоров'я, яка є упорядкованою сукупністю цілей, принципів, функцій, механізмів, методів інструментів та заходів скоординованої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства, спрямованих на забезпечення якісного надання медсестринської допомоги і догляду та здійснення медсестринського процесу на всіх рівнях (екстреної, первинної, вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої)) і напрямках системи охорони здоров'я (загальної практики сімейної медицини, невідкладних станів, хірургії, терапії, акушерства та гінекології, педіатрії тощо) [2].

Дослідження результативності державної політики в сфері охорони здоров'я, зокрема механізмів її реалізації на регіональному рівні в сучасних умовах здійснення децентралізації, реформування системи охорони здоров'я та адміністративно-територіального устрою України, потребує адаптації методологічних та методичних засобів аналізу до специфіки предметності та побудови моделі комплексного аналізу зазначеної державної політики.

Дослідження питань застосування відповідних методів до аналізу державної політики започаткували в 50 – 60-х рр. ХХ ст. Г. Лассвел, С. Дрор, Ч. Ліндблом, А. Вілдавскі.

У подальшому значний внесок у дослідження проблем аналізу державної політики зробили такі зарубіжні вчені, як: Д. Андерсон, Д. Банзел, Е. Бардах, П. Браун, С. Брукс, А. Вайнінг, К. Вайс, В. Веймер, Е. Вудхауз, Л. Ган, Т. , В. Дан, В. Дженкінс, С. Джордж, Г. Доерн, П. Левін, Т. Ліден, Е. Міллер, М. Мулард, М. Нідлер, П. Окоїн, Л. Пал, В. Парсонс, Б. Петерс, Т. Соренсен, Д. Стоун, Б. Хогвуд, Ч. Худ; та з другої половини 90-х рр. ХХ ст. вітчизняні дослідники, зокрема: В. Бакуменко, Т. Брус, О. Валецький, О. Дем'янчук, Т. Діхтяр, О. Кілієвич, О. Кучеренко, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка.

Зазначений науковий доробок, який свого часу став теоретико-методологічним і методичним підґрунтям впровадження аналізу політики в практику державного управління широкого кола зарубіжних країн для розробки та реалізації ефективних урядових рішень, доцільно використати для напрацювання наукових засад розроблення, реалізації та корекції державної політики у сфері охорони здоров'я, зокрема і в галузі медсестринства.

Аналіз державної політики розглядається як сукупність сучасних адекватних методів обґрунтування державних рішень щодо управління розвитком суспільства, його певних сфер чи галузей. Важливою особливістю цього методологічного підходу є увага до аналізу “максимально широкого кола обставин і чинників з метою виявлення переваг та недоліків кожного з рішень” [3]. Однак для забезпечення ефективності державного управління суспільними процесами, сферами та галузями необхідним є: оперування їх структурно-функціональними факторами; усвідомлення змісту та форм прояву і специфіки проблем та пошуку оптимальних шляхів їх вирішення; визначення причинно-наслідкових зв'язків. Цим обумовлюється необхідність комплексного підходу як узгодженого взаємодоповнюючого поєднання в аналізі державної політики різних методологічних підходів, а саме: системного, проблемного (ситуаційного) та причинно-наслідкового аналізів (табл. 1) [4 – 6].

Залежно від мети, завдань і предмету аналізу здійснюється відбір, адаптація загальнонаукових і спеціальних методів, їх комбінування та розроблення методик їх застосування.

Комплексний аналіз державної політики у сфері охорони здоров'я, зокрема і в галузі медсестринства, передбачає розглядати проблемні питання системно (як відкрити, динамічну, складну суспільну систему, яку утворюють комплекси (підсистеми) “різноманітних державних і недержавних органів і організацій, діяльність яких здійснюється на основі міжгалузевих стосунків і направлені на збереження, зміцнення і відновлення здоров'я населення” [7]) та процесуально (у напрямках державно-управлінської діяльності: державного будівництва, яке охоплює визначення і правове закріплення форми державного правління; політичного режиму; державно-територіального устрою; основних цілей і функцій держави, їх пріоритетності; розподілу повноважень між гілками та вищими органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади відповідно до функцій держави та її стратегічних цілей; формування державної політики, яке полягає у розробленні державної політики з різних напрямів діяльності держави; реалізація державної політики, яка передбачає виконання функцій державного управління (оперативне й тактичне управління) з метою досягнення визначених цілей держави у певний період її історичного розвитку [8]).

Таблиця 1

## Предмети й основні етапи (процедури) аналізу в різних методологічних підходах

№ з/п	Методологічні підходи	Процедури (етапи) аналізу	Предмет аналізу
1	Системний аналіз	<ul style="list-style-type: none"> <li>– виділення елементів системних об'єктів державного управління, визначення їх якісних і кількісних характеристик, взаємодії;</li> <li>– опис структури досліджуваної системи, зв'язків, способів передавання внутрішньої та зовнішньої інформації;</li> <li>– побудова моделі об'єкта для дослідження його функціонування та впливів різних факторів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– будова системи (тип, структурно-функціональна визначеність системи; типологія і складність структури, різноманітність зв'язків, прями й зворотні зв'язки, ієрархічність структури, вплив структури на властивості та функції системи);</li> <li>– організація системи (часові та просторові параметри і типологія організації, керування, централізація, оптимізація орг. структури);</li> <li>– функціонування системи (цілі, внутрішні та зовнішні функції, механізм, оптимальність функціонування);</li> <li>– положення системи в середовищі (межі системи, тип середовища, відкритість, рівновага, стабілізація, збалансованість, механізм взаємодії системи і середовища, адаптація системи до середовища, фактори середовища);</li> <li>– розвиток системи (її місія, системоутворюючі фактори, життєвий шлях, етапи і джерела розвитку, процеси в системі, динаміка системи, стабілізація, кризовість, самовідтворення й перебудова)</li> </ul>
2	Проблемний аналіз	<ul style="list-style-type: none"> <li>Усвідомлення суті, специфіки проблеми та шляхів її вирішення шляхом: <ul style="list-style-type: none"> <li>– сприйняття проблемної ситуації;</li> <li>– осмислення проблеми;</li> <li>– пошук засобів вирішення проблеми;</li> <li>– вирішення проблеми</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– виникнення проблемної ситуації;</li> <li>– усвідомлення суті та постановка проблеми;</li> <li>– пошук способу вирішення (припущення, доказ гіпотези);</li> <li>– визначення необхідних ресурсів;</li> <li>– вироблення організаційно-управлінських технологій вирішення проблеми;</li> <li>– вирішення проблеми;</li> <li>– перевірка правильності вирішення проблеми</li> </ul>
3	Причинно-наслідковий аналіз	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формулювання об'єкта і предмета дослідження;</li> <li>– виокремлення подій та встановлення причинно-наслідкового зв'язку, визначення причини і наслідку;</li> <li>– встановлення типу та виду зв'язку;</li> <li>– з'ясування його місця в структурі причинно-наслідкового ланцюга;</li> <li>– пояснення причинністю явищ і процесів, що вивчаються</li> </ul>	

Комплексний аналіз державної політики у сфері охорони здоров'я реалізується шляхом кваліфікованого застосування адекватних методів для раціональної рефлексії щодо:

- осмислення процесів і вирішення проблем в системі охорони здоров'я;
- розроблення, реалізації та корекції сукупності “прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення держави як найважливішої складової її національного

багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь у інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому” [9].

Оскільки аналіз державної політики “займається збором інформації та оцінюванням вигод від тієї чи іншої дії, розглядає можливі наслідки від прийняття рішень та їх запровадження, а також урахує політичні та організаційні труднощі, з якими пов’язані прийняття рішень та їх запровадження” [10], то комплексність аналізу державної політики у сфері охорони здоров’я незалежно від його форми (перспективний, ретроспективний, інтегративний аналіз) полягає в:

- узгодженому, взаємно доповнюючому поєднанні системного, проблемного (ситуаційного) та причинно-наслідкового методологічних підходів;
- вивченні проблем як результату дії сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних факторів;
- процесуальному розгляді проблемних питань розроблення та реалізації державної політики в аспектах: державного будівництва; політичного режиму; державно-територіального устрою; пріоритетності основних цілей і функцій держави; розподілу повноважень між гілками та органами державної влади; стратегії розвитку держави; структури органів державної влади; узгодженості положень галузевих політик у збалансованій державній політиці.

Тому, інтегративний комплексний аналіз державної політики в галузі медсестринства засобами системного, проблемного (ситуаційного), причинно-наслідкового підходів має охоплювати вивчення процесів розроблення політики (формулювання місії, стратегічних цілей, орієнтирів, напрямків дій, принципів, засобів, механізмів, інструментів та планів) і реалізації політики в галузі медсестринства через діяльність: органів державної влади центрального, регіонального та місцевого рівнів; органів місцевого самоврядування регіонального, районного та базового рівнів; місцевих громад, експертних середовища, консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади, професійних сестринських та інших медичних об’єднань і асоціацій та інших інститутів громадянського суспільства. Предметом аналізу зазначеної державної політики також є: відповідні нормативно-правові документи; особливості розстановки суспільних сил, гармонізація їх інтересів та унеможливлення потенційних конфліктів; стан у дотичних до медичної суспільних сферах; узгодження національних, державних, регіональних, галузевих концепцій, програм, планів заходів; прорахування можливостей державного бюджету щодо фінансування заходів; передбачення можливих чи оцінка наявних суспільних наслідків прийнятих рішень та реалізованих заходів; розроблення та оцінка реалізованих заходів щодо інформаційного забезпечення тощо.

На основі аналізу механізмів реалізації державної політики у галузі медсестринства, основними серед яких є владний (законодавство та адміністрування), фінансовий, структурний (інституційний, організаційний), кадровий та інформаційний, забезпечується моніторинг та оцінювання політики для напрацювання засобів для її корекції шляхом удосконалення, зокрема:

- нормативно-правового забезпечення діяльності медичних сестер;
- кадрового забезпечення та розвитку системи підготовки і післядипломної освіти медичних сестер;
- фінансово-економічного та матеріально-технічного забезпечення галузі;
- інформаційного забезпечення відповідних процесів у галузі та в суспільстві;

– форм та засобів сприяння розвитку професійних сестринських об'єднань та асоціацій, розвитку міжнародного співробітництва в медсестринстві.

Отже, змістом комплексного аналізу державної політики в галузі медсестринства (зокрема на регіональному рівні) є наукова рефлексія управлінського процесу щодо забезпечення належного надання медсестринської допомоги і догляду, здійснення медсестринського процесу (оцінки загального стану пацієнта, планування, проведення та оцінки результатів проведених сестринських втручань) у різних напрямках сестринської справи (невідкладних станів, загальної практики сімейної медицини, у хірургії, у терапії, в акушерстві та гінекології, в педіатрії тощо) медичного обслуговування на регіональному (надання високоспеціалізованої (третинної) медичної допомоги, функціонування госпітальних округів), районному (надання медичних послуг вторинного рівня) та базовому (надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб) рівнях адміністративно-територіального устрою України. Загальна модель комплексного аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я щодо медсестринства представлена на рис. 1.

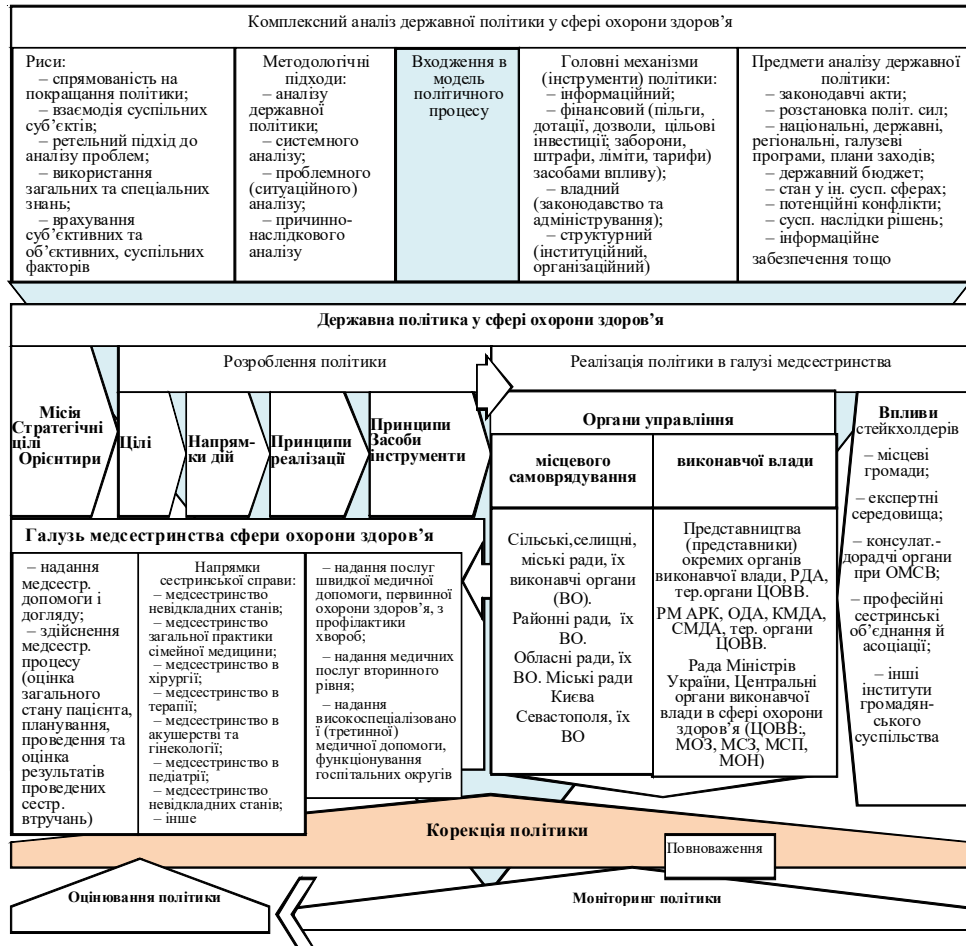


Рис. 1. Загальна модель комплексного аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я щодо медсестринства

Основним завданням комплексного аналізу державної політики в галузі медсестринства є всебічне вивчення змісту та способів вирішення проблем і розроблення заходів, спрямованих на покращання політики. Для цього є необхідним використання загальних та спеціальних знань та методів, дослідження взаємодії органів управління та інших суспільних суб'єктів (місцевих громад, експертних середовищ, консултантсько-дорадчих органів, професійних сестринських та інших медичних об'єднань й асоціацій та інших інститутів громадянського суспільства) з урахуванням максимальної сукупності визначальних об'єктивних і суб'єктивних суспільних факторів на етапах формування і здійснення політики.

### **Висновки**

Внаслідок дослідження та адаптації системного, проблемного причинно-наслідкового методологічних підходів до аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я запропонована загальна модель комплексного аналізу державної політики в галузі медсестринства, яка може бути застосована, зокрема, для вивчення механізмів реалізації державної політики в галузі медсестринства на регіональному рівні в сучасних умовах здійснення децентралізації, реформування системи охорони здоров'я та адміністративно-територіального устрою України. Саме в цьому напрямку і є *перспективи подальших розвідок*.

### **Список використаної літератури**

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Шегедин Я. Ю. Державна політика в галузі медсестринства: структурно-функціональний аспект // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 18/19 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. URL : [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk18\\_19/index.html](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk18_19/index.html).
3. Бакуменко В. Д., Тертичка В. В. Аналіз політики // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. С. 42, 43.
4. Сурмін Ю. П. Аналіз системний // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. С. 53, 54.
5. Сурмін Ю. П. Аналіз проблемний // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. С. 45.
6. Сурмін Ю. П. Аналіз причинно-наслідковий // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. С. 44, 45.
7. Корвецький О. Д. Система охорони здоров'я // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Т. 4. К. : НАДУ, 2011. С. 583—585.

8. Бакуменко В. Д. Напрями державно-управлінської діяльності // Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / НАДУ при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Т. 2. К. : НАДУ, 2011. С. 400—402.

9. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. Ч. 1 / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. К. : НАДУ, 2013. С. 7.

10. Брус Т. М. Аналіз державної політики // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. К. : НАДУ, 2011. С. 36, 37.

*Стаття надійшла до редакції 28.09.2017*

*Схвалена до друку редколегією 24.10.2017*

**Ya. Shehedyn**

#### **METHODS OF COMPLEX ANALYSIS OF PUBLIC POLICY IN THE NURSING INDUSTRY**

**The examination and adaptation of systematic, problematic cause-and-effect methodological approaches to public policy analysis in the healthcare sphere allowed the author to suggest a general model of complex analysis of public policy in the nursing industry, which can be used for studying mechanisms for the implementation of public policy in the nursing industry at the regional level under current conditions of decentralization, healthcare and administrative-territorial reforms in Ukraine. The author notes that the prospects for future research should lie within this direction.**

**Key words: public policy analysis, nursing, methods, public management mechanisms, model of complex analysis of public policy, healthcare, region, systematic, problematic cause-and-effect methodological approaches.**