

УДК 351.77

Литвиненко Максим Владиславович,аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ,
м. Харків

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ: ДО СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ

Розглянуто проблеми здійснення державної політики реформування, системи охорони здоров'я, використання відповідних механізмів її реалізації, з'ясування сутності окремих дефініцій.

Ключові слова: реформа, реформування, державна політика реформування, реформування системи охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Створення ефективної системи охорони здоров'я має на меті забезпечення права громадян на доступну та якісну медичну допомогу і є важливою складовою сучасних суспільних перетворень усієї системи державного управління в Україні. Досягнення даної мети є можливим за умов запровадження державою відповідних змін у реалізації державної політики в медичній сфері, тобто шляхом медичної реформи.

Але, починаючи будь-які перетворення, необхідно чітко з'ясувати їх сутність і змістовні характеристики. Тому здійснювані зміни в системі охорони здоров'я вимагають не тільки розгляду певних змін у власне медичній сфері, але потребують теоретичного обґрунтування з позиції загальнонаукових підходів щодо запровадження суспільних змін, засадничих позицій науки управління, використання відповідних механізмів, засобів і інструментів, врахування єдності в тактичних і стратегічних діях. У зв'язку з цим постають питання щодо теоретичних і практичних аспектів цих перетворень. Потребують розгляду проблеми здійснення державної політики реформування, використання відповідних механізмів її реалізації, з'ясування сутності окремих дефініцій, а саме: понять “реформа”, “реформування”, “державна політика реформування”, “державної політики реформування системи охорони здоров'я” тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням здійснення реформ в системі державного управління присвячено дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, С. Борисевича, О. Бутріна, А. Гальчинського, В. Князева, О. Коротич, С. Кравченка, Т. Курінної, В. Лугового, А. Михненка, Н. Нижник, І. Попової, Ю. Сурміна, В. Цветкова та багатьох ін. Проблеми реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні, реформування медичної сфери знайшли відображення у працях таких учених, як І. Акімова, М. Білінська, О. Вашев, Б. Волос, Д. Карамішев, М. Максимчук, О. Павленко, О. Прокопчук, Я. Радиш та ін. Але, не зважаючи на значну увагу науковців, не втрачає актуальності проблема ефективності державної політики реформування, використання більш дієвих механізмів її реалізації, з'ясування сутності окремих понять.

Метою статті є визначення понять “реформа”, “реформування”, “реформування системи охорони здоров'я” в контексті здійснення перетворень у медичній сфері в Україні.

Викладення основного матеріалу. Згадуючи раціональну, ефективну та стабільну систему органів виконавчої влади, дослідник І. Кульчій називає термінологічну невизначеність перешкодою на шляху її становлення [6]. Тому для визначення та з'ясування сутності використовуваних дефініцій і забезпечення повноти та цілісності досліджуваного предмету доцільно синтезувати знання з різних галузей науки, послідовно проаналізувати окреслені поняття і з'ясувати їхній зміст.

Для позначення перетворень, здійснюваних у сфері державного управління, використовують терміни “реформування” та “оптимізація”, дуже часто їх ототожнюючи або застосовуючи як синоніми. Це породжує помилкове уявлення про процеси змін, що здійснюються і заплановані в системі органів державної виконавчої влади.

У перекладі з латини оптимізація (optimum – найкращий) – це процес надання чому-небудь найкращого стану, процес прийняття оптимальних рішень, процес пошуку екстремуму (глобального максимуму або мінімуму)

певної функції або вибору найкращого (оптимального) варіанту із безлічі можливих [0, с. 318]. Здебільшого даний термін використовується в механіці, електроніці, математичному аналізі, тобто в точних науках.

У той же час, виходячи зі значення оптимізації, необхідно не забувати про системні властивості як власне державного управління, так і окремих його складових, через які реалізується державна політика у різних сферах суспільного життя. Будь-яка система, як вказує І. Кульчій, може бути оптимізована, тобто доведена до певного позитивного рівня свого функціонування. Під оптимізацією потрібно розуміти не досягнення найвищого рівня розвитку системи, а досягнення максимально допустимого значення ефективності за умови стійкого і якісного режиму роботи системи. Термін “оптимізація” доцільно визначати як сукупність напрямків і засобів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління [6].

Зрозуміло, що при виборі найкращого варіанту потрібно враховувати критерій оптимальності, на основі якого і проводиться порівняльна оцінка можливих рішень (альтернатив). Сутність критерію оптимальності об’єктивно обумовлена багатьма факторами: характером суспільного устрою, економічними законами, масштабами вирішення цілей, на досягнення яких спрямовані дії тощо.

В умовах здійснення в Україні державної політики реформування медичної галузі доцільно застосовувати зазначений критерій для запобігання виникненню в майбутньому протиріч, кризових явищ, зумовлених невідповідністю теоретичних програм практичним реаліям життя. Об’єктивна необхідність порівнювати варіанти за кількома непокєднуваними критеріями є основною причиною ускладнень, які потрібно подолати, перш ніж сформувати критерій оптимальності. Його вибір – головне питання порівняльної характеристики альтернатив.

Таким чином, оптимізація системи охорони здоров’я в сучасному розумінні може бути визначена як процес прийняття рішення; як засіб удосконалення структури, компоненту, частини системи; як зміна діяльності,

через зняття або встановлення певних обмежень; як пошук узгодженості між підсистемами, їх взаємодія та взаємовплив.

Однак застосування лише оптимізаційних заходів не дозволить створити якісно нову ефективну систему управління сферою охорони здоров'я. Адже цей процес є складовою частиною реформування, його в жодному разі не потрібно відкидати або реалізовувати без погодження зі стратегічними завданнями реформування.

Окрім того, сучасне розуміння діяльності в системі органів державного управління вимагає результативності у здійсненні державної політики і функціонуванні органів виконавчої влади. Тому очевидною є потреба вдатися до кардинальних змін організації управління медичною сферою. Здійснити це можливо лише шляхом комплексного, системного, злагодженого процесу реформування.

Реформування – це цілісний процес, що включає програму дій для вирішення системних проблем з метою унеможливлення їхнього виникнення у майбутньому, це цілеспрямована діяльність державного апарату щодо рішучого перетворення управлінської влади, результатом якої мають стати якісні зміни в системі органів виконавчої влади з урахуванням змін в об'єктах управління та формі держави[6].

Таким чином, поняття реформування та оптимізація доцільно розглядати як ціле і частина. Після проведення реформування медичної галузі необхідно переходити до її оптимізації, тобто досягнення оптимального рівня ефективності функціонування означеної сфери. На наш погляд, оптимізацію необхідно вважати складовою частиною реформування і в динамічній моделі реалізації відповідної реформи етап оптимізації передбачити безпосередньо після етапу запровадження основних засад новоствореної системи.

Реформування, на наш погляд, повинно мати такі основні складові: мета і програма дій; обрана модель; нормативно-правове забезпечення; суб'єкти управління і відповідальні особи; об'єкти реформування; узгодження запроваджуваних змін із іншими складовими суспільної системи; поетапний план реалізації; зміни в системі державного управління, спрямовані на

перетворення апарату управління новою системою, а також у формах і засобах здійснення державної політики тощо.

Реформування є процесом здійснення реформ. Розглядаючи поняття “реформа”, потрібно зазначити, що у загальному розумінні це є перетворенням, зміною, перевлаштуванням певної сторони суспільного життя [9, с. 589]. При цьому під перетворенням мається на увазі внесення докорінних змін, перероблення у щось інше, переведення в інший стан, надання нового вигляду тощо, а під перевлаштуванням – влаштування (обладнання, налагодження) заново, по-іншому [1].

Отже, як зазначає С. Кравченко, реформа за змістом є суттєвою якісною зміною певної сторони суспільного життя [5]. Реформи включають не лише власне кількісні, а й якісні суспільні зміни, які порівняно із соціальними революціями також можна вважати кількісними змінами. Реформи слід розглядати як активні еволюційні процеси [12, с. 165].

Визначальною особливістю будь-якої реформи є те, що вона передбачає зміну, яка не знищує основ існуючої структури, передусім не порушує основ існуючого ладу. Реформа також має на меті певне удосконалення, тобто спрямована на усунення або виправлення недоліків, помилок, підвищення ефективності роботи певної системи тощо [14, с. 1188; 15, с. 1057]. Тобто будь-яка реформа спрямована на прогресивні зміни в суспільстві, але водночас покликана зберегти існування певних соціально-політичних, економічних чи ідеологічних структур, інститутів тощо.

Таким чином, реформи можна тлумачити як суттєві якісні, часто тривалі за часом зміни певних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо, що спрямовані на певні удосконалення, прогресивні зміни в суспільстві, але не порушують основ існуючого ладу.

Розглядаючи процеси суспільного розвитку, науковці використовують також поняття “трансформація”, “модернізація” та “модифікація”. Тому видається необхідним проаналізувати співвідношення відповідних явищ з державно-управлінськими реформами як складовою суспільних реформ.

Модифікація загалом визначається як видозміна [9 с. 307]. Така видозміна не зачіпає сутності предмета або явища. У свою чергу, видозміна – це зміна окремих ознак, властивостей, частин у чому-небудь [1; 9, с. 71]. За іншим тлумаченням, модифікація – це невелика зміна у чому-небудь з метою його удосконалення, підвищення ефективності, усунення певних відхилень тощо [14, с. 918].

Таким чином, модифікація є невеликою зміною предмета або явища, тобто зміною його окремих ознак, властивостей, частин з метою покращення його характеристик, що не зачіпає його сутності. Тобто, на наш погляд, використання модифікації як засобу докорінної видозміни системи охорони здоров'я не дасть відповідного ефекту, а застосування терміну “модифікація” для позначення сутності державної політики реформування медичної сфери є неприйнятним.

Трансформація у найбільш загальному вигляді – це перетворення [9, с. 701]. Більш детально це поняття тлумачать як перетворення вигляду, форми, істотних властивостей, внутрішньої сутності певного об'єкта, переведення його з одного стану функціонування в інший [2, с. 133, 139; 4, с. 17]. У свою чергу перетворення означає внесення докорінних змін, перероблення у щось інше, переведення в інший стан, надання нового вигляду тощо. Також трансформація – це повна зміна вигляду, форми або властивостей чого-небудь [14, с. 1537; 15, с. 1362]. Тобто трансформація передбачає повну або, принаймні, докорінну зміну як форми, так і змісту певного об'єкта. Вона означає радикальні зміни всієї будови суспільної системи, внаслідок яких виникає новий якісний стан організації суспільства. Такі зміни передбачають демонтаж віджилої суспільної системи, ліквідацію її істотних елементів, що явно не відповідають світовому рівню суспільного розвитку та його тенденціям, а також висунення якісно нових суспільних цілей та ідеалів, визначення шляхів як подолання кризи, так і подальшого суспільного розвитку [10, с. 36; 15, с. 1135].

Отже, як зазначає С. Кравченко, суспільні реформи виступають одним із основних шляхів суспільної трансформації [5].

Модернізація в загальному розумінні означає зміну (переробку, оновлення, удосконалення) об'єкта в напрямі досягнення його відповідності сучасним вимогам, потребам або традиціям. Це поняття, передусім, асоціюють з процесом

переходу від суспільства традиційного типу до індустріального суспільства. Проте на даний час серед вітчизняних науковців відзначається домінування підходу до суспільної модернізації як до процесу переходу від традиційного суспільства до сучасного, оновлення його в дусі вимог сьогодення [6, с. 12]. У сучасних умовах суспільна модернізація, як правило, відбувається у вигляді цілеспрямованого, керованого державою процесу, тобто шляхом реформ [8, с. 72–73].

Таким чином, як зазначає С. Кравченко, співвідношення між модифікацією, трансформацією і модернізацією, з одного боку, та реформами – з другого, можна розглядати як співвідношення “мета – шлях”. Інакше кажучи, суспільні реформи є основним шляхом суспільної еволюції, що дозволяє здійснити модифікацію, трансформацію або модернізацію суспільства [5]. У свою чергу, державно-управлінські реформи як різновид суспільних реформ можуть здійснюватися з метою модифікації, трансформації або модернізації як усієї системи державного управління і державної політики, так і окремих їх складових.

Виходячи із зазначеного, реформування системи охорони здоров'я доцільно розглядати як складову процесів еволюційного суспільного розвитку, перетворень у системі державного управління, що мусить передбачати перехід до нових принципів управління, здійснення державної політики у сфері охорони здоров'я, спрямованої на досягнення якісно нового рівня управління медичною сферою в Україні, створення ефективної системи охорони здоров'я і забезпечення права громадян на доступ до медичної допомоги.

Здійснення державного управління системою охорони здоров'я, враховуючи розуміння самого державного управління як певної системи, що також складається із взаємопов'язаних підсистем, відбувається шляхом реалізації державної політики як в означеній сфері, так і в інших складових системи державного управління. Тому необхідно наголосити про небезпеку відірваності медичної реформи від перетворень інших компонентів системи державного управління. Виправлення наявних недоліків в організації органів влади в країні, вихід на рівень сучасних вимог потребує узгодженого проведення всього комплексу реформ: адміністративної, політичної, бюджетної, податкової, освітньої, пенсійної та інших.

З урахуванням реалій слід чітко визначити етапи процесу реформування, аби не допустити необґрунтованої поспішності і некомпетентності в цій справі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, проведене дослідження дозволяє дійти висновків про таке.

Реформи необхідно розглядати як суттєві якісні, часто тривалі за часом зміни певних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо, що спрямовані на певні удосконалення, прогресивні зміни в суспільстві, але не порушують основ існуючого ладу.

Суспільні реформи виступають одним з основних шляхів суспільної трансформації. Здійснюються реформи у процесі реформування.

Реформування системи охорони здоров'я в Україні є цілісним процесом, що полягає у вирішенні системних проблем медичної сфери України, унеможливлення їхнього виникнення у майбутньому, а також цілеспрямована діяльність державного апарату щодо рішучого перетворення управлінської влади, результатом якої мають стати якісні зміни в системі державного управління сферою охорони здоров'я.

Реформування включає такі складові і дії:

- мету і програму дій, які виражені офіційно через відповідно прийняті концепцію та стратегію;
- обрання моделі реформування;
- чіткий поетапний план реалізації;
- ґрунтовне нормативно-правове забезпечення;
- визначення суб'єктів управління і відповідальних осіб;
- визначення об'єктів реформування;
- узгодження запроваджуваних змін у зазначеній сфері з іншими складовими суспільної системи;
- зміни в системі державного управління, спрямовані на перетворення апарату управління новою системою, а також у формах і засобах здійснення державної політики.

Реформування системи охорони здоров'я доцільно розглядати як

складову процесів еволюційного суспільного розвитку, перетворень в системі державного управління, що мусить передбачати перехід до нових принципів управління, здійснення державної політики у сфері охорони здоров'я, спрямованої на досягнення якісно нового рівня управління медичною сферою в Україні, створення ефективної системи охорони здоров'я і забезпечення права громадян на доступ до медичної допомоги.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://www.slovnyk.net/?s1=19&s2=0> (дата звернення: 10.10.2018).
2. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобалізації (філософсько-методологічний аналіз). *Вісник НАДУ*. 2005. № 1. С. 131–140.
3. Горбатенко В. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть : монографія. Київ : Вид. центр “Академія”, 1999. 240 с.
4. Коваленко А., Кресіна І., Цветков В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. Київ : Ін Юре, 2003. 496 с.
5. Кравченко С. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія. Київ : НАДУ, 2008. 296 с.
6. Кульчій І. Сутність понять “реформування” і “оптимізація” та їх застосування в системі виконавчої влади України / Інститут законодавства Верховної Ради України. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Gosupravlenie/42603.doc.htm (дата звернення: 10.10.2018).
7. Мельник В. Современный словарь по политологии. Минск : Книж. дом, 2004. 640 с.
8. Михальченко Н. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? Киев : Ин-т социол. НАНУ, 2001. 440 с.
9. Ожегов С. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стер. Москва : Рус. яз., 1987. 797 с.
10. Ребкало В., Шкляр Л. Політичні інститути в процесі реформування системи влади. Київ : Вид-во НАДУ “Міленіум”, 2003. 172 с.
11. Сучасний словник іншомовних слів / за ред. О. Семотюк. Харків : Ранок, 2007. 467 с.
12. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка ; уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін, В. М. Князев та ін. Київ : Вид-во НАДУ, 2006. 248 с.
13. Философия: энциклопедический словарь / за ред. А. А. Ивина. Москва : Гардарики, 2006. 1072 с.
14. Longman dictionary of contemporary english / Director D. Summers. 3d ed. Kharlow : Longman Group, 1995. 1690 p.
15. Oxford advanced learner's dictionary of current english / Chief editor A. P. Cowie. 4th ed. Oxford : Oxford university press, 1989. 1579 p.

Lytvynenko M. V. Healthcare System Reform in Ukraine: Towards Concept Essence.

The problems of realization of public policy of reformation, system of health protection, use of corresponding mechanisms of her realization, finding out of essence of separate definitions are considered.

Key words: reform, reformation, public policy of reformation, reformation of the system of health protection.

Надійшла до редколегії 16.10.2018 р.