

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351:614.2

**М. М. Білинська**

доктор наук з державного управління, професор  
Заслужений працівник освіти

**Є. А. Кульгінський**

кандидат медичних наук, докторант  
Національна академія державного управління при Президентіві України

### НОВА ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

*У статті висвітлено підходи щодо формування нової соціальної парадигми в державному управлінні охороною здоров'я, що базується на засадах гуманізму, – парадигми відповідального партнерства та антропоцентризму. Детально розглянуто основні принципи формування зазначеної парадигми та їх очікуваний вплив на запровадження реформ в управлінні охороною здоров'я України.*

**Ключові слова:** державне управління, сфера охорони здоров'я, соціальна парадигма, відповідальне партнерство, людиноцентризм.

#### I. Вступ

Нові виклики сучасного етапу державотворення України призвели до необхідності переосмислення доктринальних підходів у державному управлінні не тільки воєнною, безпековою та енергетичною сферами, а й у всіх інших галузях управління. Економічні та соціальні проблеми, викликані військовою агресією Російської Федерації в Автономній Республіці Крим та на Сході України, призвели до винесення на порядок денний проведення дійсних, а не віртуальних реформ у найбільш чутливій соціальній сфері – охороні здоров'я.

Саме тому в програмному документі “Реформа 2020”, анонсованому Президентом України П. Порошенком, ефективні зміни в системі охорони здоров'я України і, як базис, у сфері державного управління цією сферою зазначені як пріоритетні.

Проблемам реформування державного управління сфери охорони здоров'я України присвячено велику кількість докторських і кандидатських дисертацій. Українські науковці М. Білинська [1; 4], Д. Карамішев [6], Я. Радиш [5], І. Рожкова [5], В. Рудий [5], Н. Рингач [2], С. Мокрецов [3] та інші присвятили свої розробки вирішенню низки питань, пов'язаних з удосконаленням різних механізмів державного управління зазначеною сферою, обґрунтуванню необхідності запровадження ринкових способів регулювання медичної діяльності, поверненню до профілактичної спрямованості медичної

практики й програмно-цільового підходу в прийнятті управлінських рішень. Теоретики й практики докладно вивчали досвід зарубіжних країн щодо реформування галузі охорони здоров'я й пошуку найкращих практик. Треба констатувати, що наука державного управління накопичила величезний масив спеціальних досліджень, які пропонують шляхи вирішення нагальних проблем галузі, і їх доцільно використовувати під час чергових реформах галузі.

Майже всі наукові пошуки стосувались реалізації практичних підходів (тобто механізмів, методів, засобів державного управління), проте питання теорії та методології цієї сфери наукових розробок залишалось малодослідженим.

#### II. Постановка завдання

Мета статті – винести на наукове обговорення й пропонування для підґрунтя ефективних реформ нової соціальної парадигми державного управління сферою охорони здоров'я.

#### III. Результати

Термін “парадигма” у філософію науки вперше ввів позитивіст Р. Бергман, але справжній пріоритет у використанні й поширенні цього терміна належить Т. Куну. У своїй книзі “Структура наукових революцій” (1962) він виділив два основних аспекти парадигми: епістемічний і соціальний. У соціальному плані парадигма характеризується тим, що її поділяє конкретне наукове співтовариство, цілісність і межі якої вона визначає. Згідно з поглядами вчених І. Надолішного, В. Князева, Р. Войтович, Ю. Су-

рміна [6], парадигма в державному управлінні – це система поглядів на явища, об'єкти й процеси в державному управлінні, що на певному етапі розвитку держави та суспільства підтвердили свою справедливість і тому поділяються більшістю фахівців. Вчені виділяють кілька відносно самостійних парадигм, які надають державному управлінню не тільки різноманітності змістових контекстів, а й методологічності змісту, зокрема: інституційна, діяльнісна, нормативно-правова, сцієнтична, системна, соціальна, суспільно-політична, інструментальна тощо.

Згідно з науковою позицією А. Крупника [6], соціальна парадигма – це сукупність цінностей, досвіду, інформації та очікувань, яку поділяє співтовариство і яка формує бачення бажаної й досяжної соціальної реальності, мобілізує на дослідження суспільних проблем та узгодження методів їх розв'язання, що сприяє розвитку наукового пізнання й відповідної практики.

Ознаками соціальної парадигми у сфері охорони здоров'я до цього часу в Україні можна вважати декілька принципів, коріння яких сягає радянських часів, а саме: здоров'я кожного – багатство всіх; у здоровому тілі – здоровий дух; медик завжди прийде на допомогу тощо. Тобто розроблено уніфіковані підходи до лікування пацієнта, потреби кожного розглядали крізь призму всього суспільства, нав'язували думку, що моральний стан кожної людини апріорі залежав виключно від стану її здоров'я. Також усталеним є уявлення про працівника сфери охорони здоров'я, який тільки за запитом (скаргою на стан здоров'я) починав спілкування з громадянином. Таке функціонування системи володіло ознаками адміністрування охорони здоров'я, було спрямовано на боротьбу із захворюваннями, мало загальний характер і не несло ніякої відповідальності за неякісну чи невчасну медичну допомогу. Ситуація загострилась останнім десятиліттям у зв'язку із зростанням неспроможності держави задовольняти попит населення на медичні послуги за державний кошт, провалом низки реформ і катастрофічною тіньовою оплатою медичних послуг.

Наразі в Україні відбувається реальний перехід від авторитарних форм державного управління до демократичних форм врядування, пов'язаний з упровадженням децентралізації, електронного врядування, сервісності та прозорості. Щодо сфери державного управління охороною здоров'я, то вона потребує не тільки вивчення позитивного досвіду розвинутих країн стосовно успішних реформ у цій галузі, а й втілення в життя таких загальнолюдських духовних цінностей, як гуманізм, що базується на індивідуалізмі, солідарності, справедливості та свободі.

Розглянемо ознаки такої духовної цінності в більш прикладному аспекті, рефлексуючи їх на сферу охорони здоров'я в Україні.

Справедливість передбачає надання кожному рівних шансів на самовизначення. Щодо сфери охорони здоров'я це означає, що держава має, насамперед, забезпечити за державний кошт надання медичних послуг тим категоріям громадян, які потребують такої підтримки і без якої існує загроза їх життю. Не можна визнати справедливою закріплену в Конституції України обіцянку держави надавати безоплатно послуги з охорони здоров'я всім і на всіх рівнях системи охорони здоров'я. Жодна демократична країна світу не взяла на себе такі зобов'язання, і в Україні це можна розцінювати як нехтування справедливістю. Має діяти принцип: багатий платить за бідного, працюючий – за неспроможного працювати, здоровий допомагає хворому. Справедливість також відображається в доступності медичних послуг. Фактором невдачі більшості реформ у державному управлінні сферою охорони здоров'я в Україні стало неврахування принципу доступності як можливості громадянину фізично дістатися до закладу охорони здоров'я. Цей час визначений у всіх міжнародних документах і становить 45 хвилин пішки або 15 хвилин транспортним засобом. Тому планування будь-яких структурних перебудов у зазначеній сфері повинно спиратись на людиноцентристські принципи.

Солідарність зобов'язує кожного використовувати свою свободу з розумінням відповідальності перед усім суспільством і державою. Пострадянський патерналізм у свідомості українських громадян сформував принцип: "Я сплачую податки, і більше мене нічого не цікавить. Про інше нехай піклується держава". Відчуття співіснування та співвідповідальності громадянина й держави і є основою солідарності. Це наразі формується з моменту Революції Гідності та Честі. Саме цей духовний стан має стати базисом для запровадження децентралізації як засади державного управління. Солідарна система підтримки сфери охорони здоров'я передбачає співоплату медичних послуг у межах загальнообов'язкового медичного страхування як порозуміння громадянина та держави щодо взаємовідповідальності за власне й чуже здоров'я, за кожен людину та весь людський капітал Української держави. Це призводить до більшої відповідальності як пацієнтів, медичних працівників, так і управлінців у сфері охорони здоров'я, за раціональне використання обмежених бюджетних ресурсів національного рівня, ресурсів місцевої громади та власних ресурсів кожної людини. Важливо, щоб відповідальність мала не тільки моральний, а і юридичний вимір, а солідарність – конкретні фінансові обрахунки.

Свободу можна розглядати як право на самостійний розвиток особистості, яка володіє необхідними для життя матеріальними засобами (економічними, соціальними, культурними). Щодо сфери охорони здоров'я цю ознаку доречно деталізувати й доповнити загальновідомим твердженням, що свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої. Цей принцип має стати основою виховання дбайливого ставлення до власного здоров'я як запоруки нестворення загроз здоров'ю інших людей. Тому реформи в системі охорони здоров'я мають базуватись на затвердженні профілактичних підходів як пріоритетних, на пропаганді здорового способу життя й на тлумаченні можливості заощадження власних ресурсів громадянином при дбайливому ставленні до власного здоров'я.

Індивідуалізм як ідеологічна ознака в сучасному суспільстві повністю підпорядковується соціальному. І людина опиняється носієм певних ідей та ідеалів, набуваючи статусу "клітинки" суспільного організму. Саме органічна теорія походження держави, за Г. Спенсером, може дати поштовх для пошуку раціонального пояснення важливості індивідууму в контексті підтримки реформ сфери охорони здоров'я в Україні. Будь-яка реформа, яка запроваджується в умовах суспільно-політичної кризи, є болісною й непопулярною. Але розуміння підпорядкування суспільній необхідності (а цього можна досягти тільки шляхом роз'яснення сутності реформ громадянам усіма можливими засобами комунікації) дасть можливість редукувати індивідуальну свободу до всезагальної необхідності й тим самим зменшити опір та мінімізувати конфлікт між державною владою, конкретними соціальними інститутами і громадянином.

#### IV. Висновки

Сучасний етап державотворення України вимагає змін парадигми в державному управлінні охороною здоров'я з метою досягнення цілей "Стратегії 2020".

Гуманізм може стати основою й суттю нової парадигми державного управління сферою охорони здоров'я України. Саме для цієї сфери управління ми пропонуємо назву "парадигма відповідального партнерства та людиноцентризму".

Подальші наукові розвідки в цьому напрямі доцільно присвятити деталізації кожного із зазначених принципів: індивідуалізму, солідарності, справедливості й свободі та визначенню їх місця й ролі в запровадженні реформ системи охорони здоров'я України.

#### Список використаної літератури

1. Билинская М. Межотраслевая стратегия в государственном управлении охраной экологического общественного здоровья в Украине / М. Билинская // Стратегия инновационного развития регионов России в посткризисный период : матер. I Славянского Форума "Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода" и междунар. науч.-практ. конфер. : в 2 т. / под общ. ред. О. П. Овчинниковой. – Орел : ОРАГС, 2010. – Т. 1. – 290 с.
2. Білінська М. Перспективи державної політики України щодо охорони репродуктивного здоров'я / М. Білінська, С. Мокрецов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 96–100.
3. Білінська М. Сучасні управлінські проблеми формування і реалізації демографічної політики / М. Білінська, Н. Рингач // Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 8 квіт. 2011 р. : у 2 ч. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 2. – С. 313–319.
4. Білінська М. Управління для забезпечення здоров'я як нова стратегія в державному управлінні / М. Білінська, Л. Жаліло, О. Мартинюк // Вісник НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 92–98.
5. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. монграфія : у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – Київ : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 3. Історія державного управління. – 788 с.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2014.

#### Билинская М. Н., Кульгинский Е. А. Новая парадигма государственного управления охраной здоровья Украины

*В статье рассмотрены подходы к формированию новой социальной парадигмы в государственном управлении здравоохранением, базирующейся на принципах гуманизма, – парадигмы ответственного партнерства и человекоцентризма. Раскрыты основные принципы формирования указанной парадигмы и их ожидаемое влияние на внедрение реформ в управлении здравоохранением Украины.*

**Ключевые слова:** государственное управление, сфера здравоохранения, социальная парадигма, ответственное партнерство, человекоцентризм.

**Bilinskii M., Kulginsky E. The New Paradigm of Government Health Ukraine**

*The article is dedicated to the review of approaches to the creation of a new social paradigm in health care system management based on humanism principles. This paradigm is the one of responsible partnership and person-oriented approach. Major principles of the paradigm's creation are given in details as well as their expected impact on implementing reforms in health care management of Ukraine. So, now in Ukraine is a real transition from authoritarian forms of government to democratic forms of governance associated with the implementation of decentralization, e-government, servisnosti and transparency.*

*As for the areas of public health management, it requires not only study the positive experience of developed countries on successful reforms in this area, but the implementation of universal spiritual values such as humanism based on individualism, solidarity, justice and freedom. Freedom can be seen as the right to self-development of the individual who has the necessary material resources for life (economic, social, cultural).*

*As for health care this problem it is appropriate to detail and supplement known statement that one person's freedom ends where the freedom of another begins. This principle should be the basis of education respect for their own health as a pledge not threaten the health of others. Therefore, reform the health care system should be based on the adoption of preventive approaches as priority on promoting healthy lifestyles and interpretation capabilities savings own resources at national care about their health. These and other important aspects presented by the author in this research.*

**Key words:** *public administration, health care system, social paradigm, responsible partnership, person-oriented approach.*