УДК 351.074:614.02
DOI https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-13

С. Г. Богданов
аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

СТРАТЕГІЧНЕ ПРОЕКТУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МЕДИЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті доведено доцільність використання методології стратегічного проектування для забезпечення ефективного становлення та розвитку системи медичної реабілітації в Україні. Наголошено, що процедура стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації в Україні – це складний процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів на основі використання проектного підходу та інструментарію планування, прогнозування, прийняття управлінських рішень.

Обґрунтовано, що стратегічне проектування як механізм державного управління – це сукупність інструментів, методів і моделей обґрунтованого вибору стратегії розвитку медичної реабілітації за чітко визначеними принципами і стандартами проектного управління. Домінуючим інструментом стратегічного проектування є розробка альтернативних стратегічних рішень, вибір найоптимальнішого з яких повинен привести до ефективного її впровадження. Аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії – це концептуальне завдання стратегічного проектування, досягнення якого потребує застосування взаємопов'язаної сукупності інструментів: стратегічний аналіз; формулювання стратегічних альтернатив та вибір стратегії; стратегічне планування і прогнозування; проектне управління; інституціоналізація координаційної взаємодії суб'єктів медичної реабілітації в Україні.

Запропоновано процедуру стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації, що включає наступні послідовні чи/або паралельні операції в процесі управління: 1) аналіз стану розвитку системи медичної реабілітації, визначення основних проблем та їх класифікація з урахуванням різних рівнів ризику як основи для запровадження системи прогнозованого управління системою медичної реабілітації; 2) проведення оцінки стану системи медичної реабілітації та організація системи заходів з визначення основних етапів вирішення проблем; 3) стратегічне планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень; 4) розроблення проектів розвитку системи медичної реабілітації і проектного процесу управління ними;

5) розроблення інституційного механізму узгодження інтересів та потреб суб'єктів та об'єктів системи медичної реабілітації; 6) техніко-економічне обґрунтування дворівневої «наскрізної» моделі управління розвитком системи медичної реабілітації в Україні.

Ключові слова: *медична реабілітація, механізм державного управління, проектування, стратегічне проектування, технологія управління, проектний підхід.*

Постановка проблеми. Важливим теоретичним та практичним завданням державного управління є наукове обґрунтування концептуальних засад розвитку медичної реабілітації в Україні в умовах інституціональних змін та розробка відповідних механізмів проектування управлінських рішень, здатних вирішувати «наскрізні» цілі: від визначення стратегічних пріоритетів до вирішення локальних проблем. Незважаючи на значний дослідницький інтерес до окресленого наукового завдання, питання розвитку медичної реабілітації у форматі технологізації процесу прийняття управлінських рішень в умовах низького рівня координації між уповноваженими міністерствами і організаціями ще не знайшло системного відображення в наукових дослідженнях, а стосовно державно-управлінських механізмів найчастіше розглядається в правовому та економічному аспектах, залишаючи поза увагою питання

© Богданов С. Г., 2019

координації дій суб'єктів системи реабілітації, інституціоналізації та узгодження інтересів, методичного забезпечення прийняття управлінських рішень, з чим нерозривно пов'язана ефективність реалізації Стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Методологічним підґрунтям запровадження комплексного державного механізму в практику державно-управлінської діяльності має стати проектна технологія вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми, ефективної реалізації цільових програм, налагодження дієвого механізму розв'язання поставлених завдань у стратегічному періоді.

Незважаючи на зрушення, які відбуваються в нашій країні в рамках реформи охорони здоров'я, процес формування реабілітаційної інфраструктури в Україні, яка б сприяла усуненню обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю чи найбільш повній їх компенсації, значно відстає від потреби і не відповідає вимогам сьогодення. Значною проблемою функціонування системи реабілітації в Україні є розпорошеність останньої між кількома міністерствами, що через відсутність механізмів стратегічного планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень призводить до порушення цілісності реабілітаційного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку державної системи медичної реабілітації в Україні присвячено наукові праці К. Бабова, Т. Золотаревої, В. Козявкіна, Б. Насибулліна, І. Пінчук, Я. Радиша, І. Сисоєнко, А. Торохтіна, О. Футрук, О. Шаптала та інших. Актуальною зараз є проблема організації медико-психологічної реабілітації осіб, постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій та бойових дій (І. Бабова, О. Богомолець, І. Сисоєнко, В. Стеблюк, І. Пінчук та інші). Варто зазначити, що на законодавчому рівні відбувається врегулювання питань реабілітації – у березні 2016 року подано законопроект «Про запобігання інвалідності та систему реабілітації в Україні» (О.В. Богомолець, І.В. Сисоєнко). Питання використання технології стратегічного проектування в державному управлінні розглянуто у наукових працях Т. Безверхнюк, С. Бушуєва, В. Горбатенко, В. Молоканової, С. Сулакшіна, в яких проектування розглядається як особливий вид управлінської технології на основі проектного підходу з акцентом на прогностичну функцію управління.

Оскільки реабілітація є найважливішим складником стратегії охорони здоров'я та водночас вимагає тісної координації послуг з різних секторів, оптимальним варіантом вирішення вищезазначених проблем є формування нових механізмів публічного управління, насамперед стратегічного проектування, що передбачає моделювання бажаної поведінки об'єкту управління та прогнозування наслідків управлінських рішень.

Метою статті є з'ясування сутності стратегічного проектування, його місця і ролі в механізмі державного управління та обґрунтування процедури стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб забезпечити ефективну реалізацію завдань розвитку медичної реабілітації в Україні, необхідно: визначити кількість, послідовність і характер операцій, що складають цей процес; розробити (адаптувати) для кожної операції відповідні інструменти, методики, технічні засоби; визначити оптимальні умови протікання процесу реалізації завдань у часі й просторі. Для підвищення ефективності управління величезне значення має технологізація зазначеного процесу.

Проектуванням охоплено всі сфери життєдіяльності людини і суспільства. Воно тісно взаємодіє з усіма функціями управління і, будучи формою вироблення і прийняття рішення, є важливим елементом циклу управління, що забезпечує реалізацію інших його функцій. Воно є попереднім відтворенням дійсності, створенням прототипу передбачуваного об'єкта, явища чи процесу за допомогою специфічних методів. Воно застосовується як для розробки різних варіантів вирішення нових соціальних проблем, так і для складання соціальних планів та програм з регулювання видозмінених, хоч і вже відомих, соціальних процесів та явищ [1].

Проектування – це науково обґрунтоване визначення варіантів планового розвитку різноманітних процесів і явищ, спрямоване на перетворення конкретних соціальних інститутів. Проектування є одним з елементів передпланової діяльності під час розробки можливих варіантів певного рішення. Це різновид управлінської діяльності, який може широко застосовуватись під час розробки різноманітних програм [2].

Проектування – це складна, творча діяльність, яку спрямовано на вибір найліпшого варіанта майбутніх дій для досягнення основної мети. Проектування конструює модель системи, яка будується, визначає її функціональні характеристики. Основний зміст проектування полягає в обґрунтуванні сукупності засобів, що

допомагають розв'язати поставлені завдання і проблеми, досягти визначеної мети. Ці засоби фіксуються у двох формах:

− як система параметрів проектованого об'єкта та їхніх кількісних показників;

− як сукупність конкретних заходів, що забезпечують реалізацію проектованих показників та якісних характеристик майбутнього об'єкта.

Проектування здійснюється за допомогою відповідної управлінської технології – проектного підходу. Основу проектного підходу в управлінні складає погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад, держави, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу й коштів. Дослідження процесу й регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, складають суть управління проектами. Проектно-орієнтоване управління застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки та обмеження. Проектно-орієнтоване управління характеризується чіткою орієнтацією на досягнення мети – створення «продукту проекту». Проектно-орієнтоване управління розглядається як новий «гнучкий» метод, який забезпечує взаємозв'язок творчих зусиль з загальними задачами керівників. Його суттю є формування цілей управління, виявлення проблем, що вимагають вивчення й ефективного вирішення, розробка програми або стратегічного плану вирішення проблем, усунення перешкод досягненню поставлених цілей [3].

Таким чином, проектування – це інноваційна, творча діяльність, спрямована на виявлення причин виникнення проблем, аналіз реального стану об'єкта, розробку шляхів і засобів досягнення проектної мети. Потенційні можливості проектного підходу дозволяють: уявити ідеальну модель функціонування та розвитку певного об'єкта; змалювати реальні та перспективні завдання стосовно досліджуваного об'єкта; визначити механізми досягнення цілей та їх взаємозв'язок; спроектувати новий образ та структуру досліджуваного явища через відповідні програми; порівняти ідеально побудовані зразки розвитку об'єкта з формами та етапами його реального функціонування.

У конкретній формі проектування є виразом прогностичної функції управління. Прогностична функція державного управління полягає у передбаченні суб'єктом управлінської діяльності позитивного або негативного розвитку об'єкту управління залежно від обсягу інформації, якою володіє суб'єкт. Прогноз містить у собі гіпотезу, ймовірність набуття певних результатів. Дія прогностичної функції пов'язана насамперед з передбаченням змін у системі органів державного управління, моделюванням поведінки політичних лідерів, прогнозуванням наслідків рішень, що приймаються.

Проектування у сфері державного управління розвитком медичної реабілітації – це метод ефективного управління проектами і програми, що спрямовані на реалізацію державно-управлінської реформи у сфері медичної реабілітації. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами програми зобов'язуються нові норми, внаслідок чого очікується покращення положення громадян як кінцевих бенефіціарів програми.

Стратегічне проектування – це метод визначення стратегічних пріоритетів і прийняття управлінських рішень щодо розвитку системи медичної реабілітації, що забезпечує диференційованість використання різноманітних стратегічних інструментів управління, моніторингу та оцінки ризиків.

Стратегічне проектування – це інструментарій, що дозволить органам публічної влади використовувати методи прогнозування, планування, програмно-цільового управління з метою проектування управлінських дій з розвитку системи медичної реабілітації. Таким чином, стратегічне проектування розвитку системи медичної реабілітації – це управлінська технологія розроблення та реалізації програм розвитку медичної реабілітації з пріоритетом вимог політики охорони здоров'я в Україні.

Управлінська технологія – це регламент виконання процесу управління, який зумовлює порядок прийняття управлінських рішень і визначає найефективніші методи та інструменти їх впровадження на практиці. Проектування технології управління ґрунтується на ретельному дослідженні операцій і процедур, їх моделюванні й організаційному проектуванні. Термін «процедура» (франц. procedure – от лат. procedo – просуваюся; іду вперед) – це офіційно встановлена послідовність дій для здійснення будь-чого; ряд послідовних дій, необхідних для виконання будь-чого; порядок виконання. Управлінська процедура – це комп-

лекс взаємопов'язаних у визначеному порядку управлінських операцій і документів, спрямованих на досягнення фіксованих цілей. Процедури управління – це сукупність управлінських операцій, що виконуються за конкретним алгоритмом. Процедура відображає порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання ряду послідовних або паралельних операцій у процесі управління, регламент порядку виконання робіт. Поняття «технологія управління» тісно пов'язано з поняттям «процедура» [4].

Стратегічне проектування як механізм державного управління – це сукупність інструментів, методів і моделей обґрунтованого вибору стратегії розвитку медичної реабілітації за чітко визначеними принципами і стандартами проектного управління.

Домінуючим інструментом стратегічного проектування є розробка альтернативних стратегічних рішень, вибір найоптимальнішого з яких повинен привести до ефективного її впровадження. Стратегічні альтернативи – це комплекс обґрунтованих самостійних стратегій, спрямованих на досягнення стратегічної цілі розвитку медичної реабілітації на основі використання наявних ресурсів. Зазвичай ці стратегії мають однакове спрямування, але пропонують різні шляхи і можливості досягнення стратегічно важливих рубежів.

Аналіз стратегічних альтернатив та обґрунтування стратегії – це концептуальне завдання стратегічного проектування, досягнення якого потребує застосування взаємопов'язаної сукупності інструментів:

− стратегічний аналіз: моніторинг та зведення соціологічних даних щодо стану розвитку медичної реабілітації залежно від регіонів та груп населення; синхронізація програм забезпечення медичної реабілітації, розроблених відповідно до компетенції відповідних ЦОВВ та організацій; проведення SWOT і TOWS аналізу; формулювання стратегічних альтернатив та вибір стратегії;

− стратегічне планування і прогнозування: програмно-цільове планування, розроблення програмної лінії – стратегічних і поточних проектних планів;

− проектне управління – організація і реалізація заходів, координація дій, контроль;

− інституціоналізація координаційної взаємодії суб'єктів медичної реабілітації в Україні.

Методологічне обґрунтування та реалізація стратегії розвитку медичної реабілітації в Україні має ґрунтуватися на розумінні того факту, що реалізація заходів у сфері реабілітації – це інтегрована сукупність різноманітних медичних, правових, технологічних, соціальних, інвестиційних, просвітницьких, інфраструктурних та інших проектів. Одним із найбільш результативних підходів до реалізації завдань медичної реабілітації є проектне управління.

У проектного управління є беззаперечні переваги. Проте є і проблеми, які пов'язані насамперед з обмеженим часом існування проекту, з його замкнутістю, відособленістю. Проект – це найкращий інструмент для досягнення конкретної визначеної мети. Найважливіше завдання полягає саме у правильності формулювання мети проекту, особливість якої в тому, щоб реалізація цілей окремих проектів у сукупності забезпечувала виконання стратегічних завдань розвитку медичної реабілітації загалом. Під час реалізації великої кількості проектів, які об'єднані єдиною стратегічною метою, важливого значення набуває оцінка кожного окремого проекту і оцінка загалом програми чи портфелю проектів. Зокрема, необхідно ініціювати кожен проект, а після завершення прийняти його результати на відповідність стратегічним цілям. Також особливого значення під час реалізації великої кількості проектів набуває раціональний розподіл і перерозподіл ресурсів між окремими проектами (фінансові, людські, матеріальні тощо). У разі недостатності ресурсів варто організувати їх перерозподіл з урахуванням пріоритетності проектів. Також може бути ухвалене рішення щодо зупинки, закриття відтермінування реалізації деяких проектів з огляду на зміни у зовнішньому середовищі портфелю / програми, зміщення акцентів на ринку, уточнення стратегії і так далі. Нарешті, необхідним є цілеспрямований збір, накопичення, аналіз і узагальнення результатів діяльності окремих проектів.

Отже, для ефективного управління проектами розвитку медичної реабілітації в Україні, компенсації відособленості і обмеженості часу існування проектів потрібна постійна інтегруюча діяльність. Кожен з цих проектів не існує сам по собі, а лише у взаємодії з іншими, сукупна реалізація яких дозволить досягнути стратегічної мети, або мети вищого рівня. На основі цих проектів формується комплексна Програма розвитку реабілітації в Україні, що являє собою вже не набір заходів, а набір взаємопов'язаних проектів різного типу, які відбираються для реа-

лізації на основі єдиних критеріїв відбору. Далі відбувається розподіл проектів між профільними суб'єктами медичної реабілітації, відповідальними за реалізацію портфеля проектів, прив'язаних до Стратегії / політики розвитку системи реабілітації в Україні.

Враховуючи вищезазначене, процедура стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації включає такі послідовні чи/або паралельні операції в процесі управління:

1) аналіз стану розвитку системи медичної реабілітації, визначення основних проблем та їх класифікація з урахуванням різних рівнів ризику як основи для запровадження системи прогнозованого управління системою медичної реабілітації;

2) проведення оцінки стану системи медичної реабілітації та організація системи заходів з визначення основних етапів вирішення проблем;

3) стратегічне планування управлінських дій та прогнозування наслідків політичних рішень;

4) розроблення проектів розвитку системи медичної реабілітації і проектного процесу управління ними;

5) розроблення інституційного механізму узгодження інтересів та потреб суб'єктів та об'єктів системи медичної реабілітації;

6) техніко-економічне обґрунтування дворівневої «наскрізної» моделі управління розвитком системи медичної реабілітації в Україні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Процедура стратегічного проектування розвитку системи медичної реабілітації в Україні – це складний процес узгодження цілей, програмних документів, інтересів, ресурсів на основі використання проектного підходу та інструментарію планування, прогнозування, прийняття управлінських рішень. Ефективна та результативна реалізація зазначеної процедури потребує створення відповідної системи державного регулювання – механізму координації діяльності суб'єктів медичної реабілітації. Перспективами подальших наукових досліджень є обґрунтування координаційного механізму публічного управління системою реабілітації в Україні.

Список використаної літератури:

1. Азаров Н.Я., Бушуев С.Д., Ярошенко Ф.А. Инновационные механизмы управления программами развития : монография. Киев, 2011. 528 с.
2. Горбатенко В.М. Аналіз майбутнього та його роль в управлінні соціально-політичними процесами. *Політичний менеджмент*. 2004. № 1. С. 30–40.
3. Проектний менеджмент у публічному управлінні. Підручник / кол. авт. ; за наук. ред. Ю.П. Шарова. Київ, 2017. 344 с.
4. Руководство по управлению инновационными проектами и программами : т. 1, версия 1.2 / пер. с англ. под ред. С.Д. Бушуєва. Киев, 2009. 173 с.

Bohdanov S. H. Strategic design as a public administration mechanism of the medical rehabilitation development in Ukraine

The article demonstrates the feasibility of using strategic design methodology to ensure the effective establishment and development of medical rehabilitation system in Ukraine. It is emphasized that the procedure of strategic designing of the development of the medical rehabilitation system in Ukraine is a complex process of reconciling goals, program documents, interests, resources based on the use of the project approach and planning, forecasting and management decision making tools.

It is substantiated that strategic design as a mechanism of public administration is a set of tools, methods and models of a justified choice of strategy for the development of medical rehabilitation according to clearly defined principles and standards of project management. The dominant strategic design tool is the development of alternative strategic solutions, the choice of the most optimal of which should lead to its effective implementation. Analyzing strategic alternatives and justifying the strategy is a conceptual task of strategic design, the achievement of which requires the use of an interconnected set of tools: strategic analysis; formulation of strategic alternatives and strategy selection; strategic planning and forecasting; project management; institutionalizing the coordination of medical rehabilitation subjects in Ukraine.

The procedure of strategic design of medical rehabilitation system development is proposed, which includes the following sequential or parallel operations in the management process: 1) analysis of the state of medical rehabilitation system development, identification of the main problems and their classification taking into account different levels of risk, as a basis for implementation of the forecasting management system of medical rehabilitation system; 2) assessing the state of the medical

rehabilitation system and organizing a system of measures to identify the main stages of problem solving; 3) strategic planning of management actions and forecasting of the consequences of political decisions; 4) development of projects for the development of the medical rehabilitation system and project management process to manage them; 5) development of an institutional mechanism for reconciling the interests and needs of the subjects and objects of the medical rehabilitation system; 6) feasibility study of a two-level "through" model of management of the development of the medical rehabilitation system in Ukraine.

Key words: *medical rehabilitation, public administration mechanism, design, strategic design, management technology, project approach.*