

УДК 324.12

Р. В. Басій, кандидат математичних наук,
професор Донецького національного
медичного університету ім. Максима Горького

СТРУКТУРА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

Виявлено сутність системи державного управління медичною освітою, визначено зміст її основних структурних характеристик: суб'єктів, об'єктів та суб'єктних функцій.

Ключові слова: *система державного управління; медична освіта; суб'єкти; об'єкти; функції.*

Essence of the system of public administration in the sphere of medical education is revealed as well as content of its subjects and objects are defined in the article.

Key words: *system of public administration; medical education; subjects; objects; functions.*

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Відповідно до Концепції розвитку вищої медичної освіти в Україні розвиток та реформування національної системи охорони здоров'я потребує підготовки нового покоління висококваліфікованих медичних працівників, упровадження інноваційної діяльності в ринкових умовах. Реалізація зазначеної потреби передбачається за рахунок створення правових, економічних і організаційних умов для підвищення якості вищої медичної освіти шляхом гармонізації її стандартів з міжнародними вимогами та ефективного використання матеріально-технічного і наукового потенціалу галузі [1]. Діяльність зі створення умов для функціонування та розвитку медичної освіти в Україні з огляду на державний статус вищих медичних закладів освіти, значущість питання підготовки фахівців сфери охорони здоров'я для суспільства в цілому, необхідність забезпечення відповідності змісту і форм медичної освіти найкращим світовим моделям традиційно реалізується як комплекс зусиль органів державної влади, представників академічної спільноти і професійних кіл, спеціалізованих міжнародних організацій.

Разом з тим нескороминущий характер багатьох проблем освітньої галузі вітчизняної медицини доводить, що рівень ефективності управління медичною освітою нині незадовільний і не дає змоги виконати на належному рівні ті завдання, які поставлено в зазначеній вище Концепції. За цих умов цілком логічне питання про чинники забезпечення високого рівня ефективності управління медичною освітою, зокрема такої його складової, як державне управління, значущість якого нині найбільша. Теорія державного управління як передумови забезпечення його ефективності розглядає структурні характеристики системи державного управління, ресурсну, кадрову, методичну, організаційно-інформаційну базу [2]. Серед названих передумов вихідною є забезпечення адекватної потребам розвитку медичної освіти структури системи державного управління, здатної реалізувати суспільно корисний і адміністративно та економічно обґрунтований вплив на процеси розвитку вищої освіти, професійну компетентність майбутніх лікарів та фармацевтів тощо. З огляду на сказане виявлення структурних особливостей системи державного управління медичною освітою

© Р. В. Басій, 2013

виступає актуальною проблемою, розв'язання якої створить наукове підґрунтя для вдосконалення державного впливу на галузь.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). На жаль, питанням державного управління у сфері вищої медичної освіти в Україні не приділяється належної уваги в теорії державного управління. Окремі публікації з даного питання належать авторству Т. Чернишенко, Р. Богатирьової, Б. Лемішка, М. Шутова, однак проблеми структури системи державного управління медичною освітою в них розглядаються як другорядні або в розрізі аналізу діяльності Міністерства охорони здоров'я. Разом з тим у питаннях теорії та механізмів державного управління вітчизняною наукою, зокрема у працях Н. Нижник, І. Бодрової, Н. Одинцової, В. Цветкова та інших, нагромаджено достатньо великий арсенал теоретичних уявлень про сутність та функціонування системи державного управління, її структурно-змістові характеристики, чинники ефективності. Використання цих загальнотеоретичних доробків до проблеми структуризації системи державного управління медичною освітою, на наш погляд, дозволить продуктивно розв'язати питання виявлення її недоліків та можливостей удосконалення.

Мега статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – виявлення змісту і структури системи державного управління медичною освітою в Україні).

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). За визначенням Економічного словника: “система – 1. сукупність взаємопов'язаних частин, елементів, які утворюють єдине ціле; 2. порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; правильне розташування частин, певний порядок, зв'язане ціле; це внутрішньо-організована сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле і спільно діють для досягнення поставленої мети” [2, 281].

У трактуванні сутності системи державного управління Н. Глазунова виділяє два методологічні підходи, виходячи з розуміння державного управління в широкому та вузькому змісті. У першому випадку – управління всім суспільством, реалізація державної влади як такої у її трьох гілках. У другому випадку – управління справами держави, реалізація державно-адміністративної, виконавчої влади від центру до влади на місцях. Відповідно управлінська система має у власному складі відносно самостійні підсистеми: підсистему державного управління справами суспільства в цілому та підсистему адміністрування справ держави як сукупності органів влади [3, 34–35].

В “Енциклопедії державного управління” зазначається, що цілісна система державного управління органічно поєднує у своєму складі: суб'єкт управління (керівну систему); об'єкт управління (керовану систему); всю сукупність різноманітних зв'язків, які при цьому здійснюються (систему управлінських відносин щодо їх взаємодії) [4, 515].

На думку О. Стеценка, систему державного управління слід визначити як цілісну сукупність суб'єктів та об'єктів державного управління, що взаємодіють у рамках механізму державного управління, який ґрунтується на реалізації доцільних і функціонально розподілених методів державного управління [5].

Вочевидь, система державного управління похідна від природи самого державного управління, однак вона виступає механізмом реалізації державноуправлінських функцій у суспільстві і має певні істотні особливості:

– владноуправлінські функції і повноваження суб'єктно розподілені в системі, тобто саме система реалізує управлінську діяльність держави;

Механізми державного управління

– система виконує організацію управлінської діяльності за заданими ззовні параметрами (обсяг повноважень, наданих суспільством державі; політичний консенсус у суспільстві, внутрішні суперечності суспільства, зовнішні загрози тощо) і водночас виступає фактором саморозвитку та самоорганізації.

У зв'язку з виділенням суб'єктів державного управління Г. Атаманчук зазначає, що суб'єкти, які управляють суспільством, – це або народ у цілому, або окремі його верстви, об'єднання, колективи, оформлені відповідним чином у політико-правових формах через систему державних і громадських організацій, інститути безпосередньої демократії [6, 159]. В. Бакуменко вважає, що “суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління” [7, 13]. Однак слід звернути увагу й на те, що інститут держави також являє собою певну організовану систему, яка характеризується своїми суб'єктами, об'єктами, характером організації відносин між ними, цілями розвитку. На думку В. Малиновського [8, 160], розуміння поняття “суб'єкт державного управління», що виключає можливість виконання ролі суб'єкта посадовими особами, є неповним, адже політичні діячі (члени Кабінету Міністрів України), посадові і службові особи (керівники органів виконавчої влади) наділені відповідними владними повноваженнями, а тому об'єктивно не можуть бути виключені з переліку суб'єктів державного управління.

Зауважимо, що таке визначення суб'єкта управління нехтує інші гілки влади в інституті держави і навіть суперечить вищенаведеному визначенню цим автором суті державного управління, оскільки зводить характер управління лише до виконавчо-розпорядницької діяльності. Дана ситуація обумовлена відсутністю єдиного методологічного підходу до державного управління, зокрема протиставленням так званого американського та європейського підходів. Відповідно до першого, державне управління зорієнтовано на всі процеси і функції управління у спектрі повноважень держави та включає законодавчу, виконавчу та судову гілки влади; європейський підхід визначає державне управління як усю незаконодавчу та несудову діяльність держави (тобто тільки в аспекті виконавчо-розпорядницької діяльності) [9, 63–64; 10]. Слід підкреслити, що державне управління – це форма свідомої організації суспільного життя. Вона містить такі складові, як формальне право, судочинство, інститут прямої участі народу у прийнятті загальнодержавних рішень. До складу суб'єктів державного управління слід зарахувати народ держави як такий, органи законодавчої, судової та виконавчої влади.

До суб'єктів державного управління медичною освітою України належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ), регіональні підрозділи (Міністерство охорони здоров'я АР Крим, департаменти охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, міських державних адміністрацій м. Києва та м. Севастополя). Провідниками державної політики у сфері медичної освіти виступають державні установи “Центральний методичний кабінет з вищої медичної освіти”, “Центральний методичний кабінет підготовки молодших спеціалістів”, Державне підприємство “Центр міжнародних програм” МОЗ України, Центр тестування професійної компетенції фахівців з вищою освітою напрямів підготовки “Медицина” і “Фармація” при МОЗ України, медичні навчальні заклади та науково-дослідні установи, зокрема ДУ “Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України”. Крім того, деякі заходи державноуправлінського впливу на медичну освіту в Україні здійснюються системою так званих опорних кафедр та лабораторій додипломної, післядипломної, стоматологічної та фармацевтичної освіти.

Слушно зазначає Т. Чернишенко, що система освіти фахівців охорони здоров'я як об'єкт державного управління недостатньо вивчалася. Тому необхідне наукове обґрунтування закономірностей державного управління, вироблення рекомендацій щодо формування механізмів ефективного управління національною освітою фахівців охорони здоров'я, що передбачає проведення системного аналізу процесу державного управління з визначенням поточного та перспективного стану системи, обґрунтування поточної і перспективної характеристик освіти як об'єкта державного управління з дослідженням динаміки структури такого об'єкта та врахуванням потреб реформування галузі [11].

Слід зауважити, що стосовно об'єкта державного управління єдності наукових думок також немає. У науковій літературі, зокрема у працях В. Малиновського, О. Крупчана, Н. Одинцової, С. Наумова [8; 12–14], наводяться різні визначення об'єкта управління – від суспільства в цілому до галузей промисловості, державних установ, організацій та підприємств, підвідомчих органам виконавчої влади держави, зустрічається навіть визначення, що об'єктами державного управління виступають органи виконавчої влади, підпорядковані їх керівному складу. Якщо виходити з розуміння державного управління як іманентного механізму управління в суспільній системі, який набув домінуючих позицій на певному етапі її розвитку, то об'єктом управлінського впливу держави потрібно вважати всю суспільну систему, не дивлячись на те, якою мірою інститут держави впливає на буття окремого елемента суспільства.

Дане твердження має наслідком визнання медичної освіти в цілому одним з об'єктів державного управління, однак сама об'єктна структура потребує певної деталізації. Об'єктами державного управління медичною освітою залежно від масштабу та спрямованості управлінських дій можуть виступати:

- ступеневість освіти (бакалавр, спеціаліст, магістр, інтерн, клінічний ординатор, аспірант та ін.), механізм забезпечення або відсутності резидентури;
- перелік кваліфікацій випускників медичних ВНЗ за кожним ступенем і обсяг кваліфікаційних вимог;
- зміст нормативної частини теоретичної та практичної підготовки;
- ліцензійні та акредитаційні вимоги до медичних ВНЗ;
- стандарти матеріально-технічного, фінансового, лабораторного, кадрового забезпечення;
- форми і зміст атестації студентів та всіх категорій навчально-допоміжного, лабораторного, дослідницького персоналу медичних ВНЗ;
- механізм розподілу випускників за робочими місцями;
- визначення пріоритетів науково-викладацької діяльності, у тому числі з використанням фінансових важелів;
- процедури фінансування діяльності медичних ВНЗ;
- процедури взаємодії медичних ВНЗ між собою та з органами державної влади з певних питань;
- процедури взаємодії медичних ВНЗ із закладами охорони здоров'я тощо.

Взаємозв'язок суб'єктів та об'єктів державного управління медичною освітою проявляється як сукупність відносин у ході реалізації покладених на суб'єктів функцій. Основні з них подано в табл. 1.

Зазначимо, що ці функції стосуються впливу держави в особі різних суб'єктів на медичну освіту більшою мірою, ніж відображають процеси адміністрування в системі, тобто наведені функції подано з “широкого погляду” на державне управління.

Основні функції деяких суб'єктів державного управління медичною освітою в Україні

Суб'єкт	Функції
Міністерство охорони здоров'я України	Організація і проведення відповідно до законодавства державної акредитації закладів охорони здоров'я; визначення вимог до професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних і фармацевтичних працівників, затвердження номенклатури медичних та фармацевтичних спеціальностей і посад; встановлення єдиних кваліфікаційних вимог до осіб, які провадять медичну та фармацевтичну діяльність; забезпечення в межах своєї компетенції розвитку медичної науки, впровадження в практику охорони здоров'я результатів наукових досліджень; затвердження кошторисів медичних ВНЗ тощо
Департамент охорони здоров'я в регіоні	Забезпечення на території регіону реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я; – організаційно-методичне керівництво структурними підрозділами охорони здоров'я районних державних адміністрацій, спрямування їх діяльності на ефективну реалізацію державної політики у сфері медичної освіти; – сприяння розвитку медичної науки і техніки, створення належних умов для впровадження у практику наукових досягнень, передового досвіду у сфері охорони здоров'я; – прогноз потреби закладів охорони здоров'я області у фахівцях різних спеціальностей для сфери охорони здоров'я, формування замовлення на підготовку, перепідготовку та атестацію працівників охорони здоров'я; – забезпечення надання першого робочого місця випускникам вищих медичних навчальних закладів усіх рівнів акредитації, які навчалися за державним замовленням; – організаційно-методичне керівництво, функціональне управління та контроль за діяльністю вищих медичних та фармацевтичних навчальних закладів, що належать до сфери його управління
Центральні методичні кабінети з питань медичної освіти	Координація та забезпечення навчально-методичної та видавничої діяльності медичних ВНЗ, науково-методичне керівництво та аналіз роботи лабораторій додипломної, післядипломної освіти
Центр тестування професійної компетенції фахівців при МОЗ України	Оцінювання знань та вмінь студентів; діагностика якості навчального процесу; професійна сертифікація та ліцензування; відбір кадрів і працевлаштування; якісні та кількісні дослідження
Лабораторії додипломної та післядипломної освіти	Наукове обґрунтування та розробка нормативної бази змісту медичної освіти
Опорні кафедри	Рецензування рукописів книг, програм, методичних посібників для виявлення їх цінності та актуальності

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цілому, систему державного управління медичною освітою можна визначити як цілісну, ієрархічну, взаємопов'язану сукупність управлінських відносин щодо реалізації певними суб'єктами структурно розподілених функцій впливу держави на зміст, форми, стан, процеси, результати і пріоритети розвитку медичної освіти. У системі державного управління медичною освітою доцільно виділяти дві підсистеми: підсистему впливу на саму освіту і підсистему адміністрування пов'язаних з медичною освітою державноуправлінських відносин та органів влади. Об'єктами впливу держави у сфері медичної освіти виступають: ступеневість медичної освіти, перелік кваліфікацій випускників медичних ВНЗ за кожним ступенем і обсяг кваліфікаційних вимог, зміст нормативної частини теоретичної та практичної підготовки; ліцензійні та акредитаційні вимоги до медичних ВНЗ; стандарти матеріально-технічного, фінансового, лабораторного, кадрового забезпечення; форми і зміст атестації студентів і всіх категорій навчально-допоміжного, лабораторного, дослідницького персоналу медичних ВНЗ тощо.

У структурі суб'єктів державного управління медичною освітою в Україні доцільно виділити Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ), регіональні підрозділи з охорони здоров'я, державні установи "Центральний методичний кабінет з вищої медичної освіти", "Центральний методичний кабінет підготовки молодших спеціалістів", Центр тестування професійної компетенції фахівців при МОЗ України, медичні навчальні заклади та науково-дослідні установи, опорні кафедри і лабораторії додипломної, післядипломної, стоматологічної та фармацевтичної освіти.

Надалі потрібен більш прискіпливий аналіз структури та змісту відносин у системі державного управління медичною освітою, у тому числі відповідно до широкого та вузького трактування державного управління для виявлення структурних елементів механізму державного управління медичною освітою.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Концепції розвитку медичної освіти в Україні [Електронний ресурс] : наказ Міністерства охорони здоров'я України та Академії медичних наук України від 12.09.2008 № 522/51. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20080912_522_.html.
2. Осовська Г. В. Економічний словник / Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. – К. : Кондор, 2007. – 360 с.
3. Глазунова Н. И. Система государственного управления / Глазунова Н. И. – М. : Юнити-Дана, 2003. – 551 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління. – 748 с.
5. Стеценко О. В. Регіональне управління розвитком зовнішньоекономічної діяльності в системі державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / О. В. Стеценко. – Донецьк : ДонДУУ, 2008. – 20 с.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 577 с.
7. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : УАДУ, 2000. – 328 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

Механізми державного управління

9. Державне управління : словн.-довідн. / уклад. В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко та ін. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.

10. Нижник Н. Методологічні основи розробки структур державного управління та оцінки їх організаційної ефективності / Н. Нижник // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2005. – № 1. – С. 114–130.

11. Чернищенко Т. І. Державне управління освітою фахівців охорони здоров'я в умовах перебудови галузі в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Т. І. Чернищенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с.

12. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : монографія / О. Д. Крупчан– К. : УАДУ. – 2001. – 132 с.

13. Одинцова Н. А. Государственное управление экономикой: обоснование системы менеджмента [Электронный ресурс] / Н. А. Одинцова // Эффективна економіка. – 2010. – № 9. – Режим доступа : <http://www.economy.nauka.com.ua>.

14. Наумов С. Ю. Система государственного управления : учеб. пособ. / Наумов С. Ю. , Осипова И. Н., Подсумкова А. А. . – М. : Форум, 2008. – 304 с.