

УДК: 351.84 : 614.2

**ПУБЛІЧНЕ (ДЕРЖАВНЕ) УПРАВЛІННЯ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я ТА
ФАРМАЦІЇ: СУЧАСНИЙ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ
АПАРАТ**

Бабенко М.М.², Немченко А.С.¹, Назаркіна В.М.¹, Косяченко К.Л.²

Національний фармацевтичний університет, м. Харків, Україна

Національний медичний університет імені О.О. Богомольця, м. Київ,
Україна

economica@nuph.edu.ua

Резюме. Проведено аналіз і систематизацію понятійно-категоріального апарату теорії публічного (державного) управління. Доведено, що публічне управління як складна динамічна (саморегульовальна) система здатна змінювати характер свого функціонування (алгоритм), структуру і організацію відповідно до змінюваних умов і мети. Стан усієї системи і окремих її елементів (підсистем) характеризується безліччю параметрів, які можуть змінюватися за різними закономірностями. Тож підвищення ефективності системи публічного управління можливе лише за умов чіткого розуміння ролі і місця окремих елементів (підсистем) та взаємозв'язків між ними, а також методології управління (принципів, методів, механізмів тощо).

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, методи, механізми, принципи управління, методологічні засади, охорона здоров'я

Вступ. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» регламентує охорону здоров'я (ОЗ) громадян як систему заходів, спрямованих на забезпечення, збереження й розвиток фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості життя. Інше визначення трактує охорону здоров'я як систему заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, санітарно-гігієнічного та протиепідемічного характеру, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я кожного громадянина, надання йому адекватної медичної допомоги у разі погіршення або втрати здоров'я.

На сучасному етапі суспільного розвитку ОЗ має широкий спектр напрямів: епідеміологічний нагляд та оцінка стану здоров'я і благополуччя населення; моніторинг і реагування на небезпеки для здоров'я і при надзвичайних ситуаціях; забезпечення безпеки навколишнього середовища, праці, харчових продуктів тощо; зміцнення здоров'я, у т.ч. вплив на соціальні детермінанти і скорочення нерівностей за показниками здоров'я; профілактика захворювань, включаючи раннє виявлення порушень здоров'я. Відповідно, для успішної реалізації цих функцій і досягнення поставлених цілей необхідна чітка і скоординована система, ефективна діяльність якої залежить від належним чином організованого управління. Відповідальність за стан здоров'я населення несуть національні системи ОЗ.

З позиції системного підходу система ОЗ розглядається як керована, єдина, складна, суспільна динамічна система з багатьма елементами (фінанси, інформація, обладнання, матеріали, транспорт, комунікації, кадрові ресурси тощо). Вони взаємодіють поміж собою і зовнішнім оточенням та об'єднані спільними законами функціонування. Ця система створена і використовується суспільством для здійснення всього комплексу соціальних та медичних заходів, які спрямовані на постійне покращення здоров'я кожної людини та населення країни в цілому.

В основі публічного управління лежить ідея упорядкування, системності, що потребує застосування системного підходу, виявлення та урахування певних принципів, законів і закономірностей, використання комплексу методів, процедур і механізмів для виконання функцій та досягнення мети. Проблематиці публічного (державного) управління і адміністрування як комплексного, міждисциплінарного знання, що спирається на досягнення політології, історії держави, конституційного та адміністративного права, менеджменту, соціології, економіки присвячені публікації багатьох вітчизняних та іноземних науковців різних галузей знань. Цим обумовлена відсутність узгодженої термінології, насамперед, щодо

самого визначення змісту понять і категорій, структури системи та методології управління, що з'ясувалося в процесі поглибленого пошуку літературних джерел з означеної проблематики. Разом з тим, ефективність і результативність публічного управління у будь-якій сфері можливо забезпечити за умов системного бачення, а також чіткої методології та усталеного понятійно-категоріального апарату.

Можна стверджувати, що відсутність системності та узгодженості у термінології публічного управління можуть мати негативний вплив на рівень підготовки і компетентності керівних кадрів, що у свою чергу, впливатиме на якість і ефективність управлінської діяльності. Системність, обґрунтованість, розуміння взаємозалежностей між елементами системи публічного управління сприятиме кращому усвідомленню можливостей та інструментів управління.

Метою статті є систематизація наукових підходів до удосконалення понятійно-категоріального апарату публічного управління.

Матеріали і методи. Аналіз наукових публікацій з питань публічного (державного) управління, нормативно-правових документів з реформування вітчизняної системи управління та галузі ОЗ.

Результати дослідження. У теорії державного управління, яка до речі, англійською звучить як «theory of public administration», управління розглядається як система, що справляє цілеспрямований вплив держави на суспільство, внаслідок якого задовольняються її потреби та реалізуються поставлені цілі. З погляду теорії систем систему публічного (державного) управління доцільно розглядати як складну відкриту динамічну систему, створену для вирішення багатоцільових завдань, що складається з численних елементарних систем, що об'єднуючись у підсистеми, вибудовують певну ієрархію. Отже система публічного управління – багатоцільова, поліфункціональна, поліструктурна, багатоаспектна система, що відрізняється різноманітністю цілісних системних властивостей, незвідністю

до складових елементів, їх властивостей і відносин між ними. В цьому контексті дуже важливо розуміти один з найважливіших системних принципів (закон синергії), а саме, що система не просто утворюється в результаті об'єднання всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей.

Суб'єкт спільно з об'єктом управління і усіма процесами і взаємозв'язками, які при цьому виникають, формують систему публічного управління, яка характеризується складністю і великими розмірами (рис. 1). Суб'єктами публічного управління є органи влади, установи, підрозділи апарату управління або посадові особи, які розробляють і ухвалюють управлінські рішення щодо здійснення керівного впливу на об'єкти управління або регулювання певних процесів та відносин у різних сферах суспільної життєдіяльності. Варто зауважити, що суб'єкт публічного управління може розглядатися і як об'єкт для вищестоящої ланки в ієрархії управління. Взаємодія в публічному управлінні розглядається і як визначальний організаційний принцип публічного управління і як ціннісний показник ступеня його демократичності та ефективності. У такому контексті можна виділити взаємодію органів державної влади між собою та з органами місцевого самоврядування, а також взаємодію органів публічної влади з громадськістю.

Серед загальних властивостей систем варто особливо виділити наступні: цілісність і комплексність, конструктивність (кожна організація існує для реалізації певної мети), стійкість, самозбереження, гнучкість і адаптивність, інтегративність. Важливим моментом для системи публічного управління є соціальні властивості системи як такої, а саме: цілеспрямованість (орієнтація на постановку та досягнення бажаного, можливого й необхідного стану); ієрархічність (підпорядкованість та повноваження різних рівнів управління); консервативність (прагнення до стабільності та передбачуваності); мотивованість, ротаційність (переміщення

циклічною траєкторією, тобто можливість взаємної перестановки, зміни складових процесу в ході реалізації); оперативність (швидкість, своєчасність, адаптивність, відповідність здійснення організаційних процесів темпам та швидкості розвитку ситуації), інноваційність, конкурентність (обумовлює висування, закріплення та розвиток суспільством найбільш перспективних форм організації), комунікаційність.

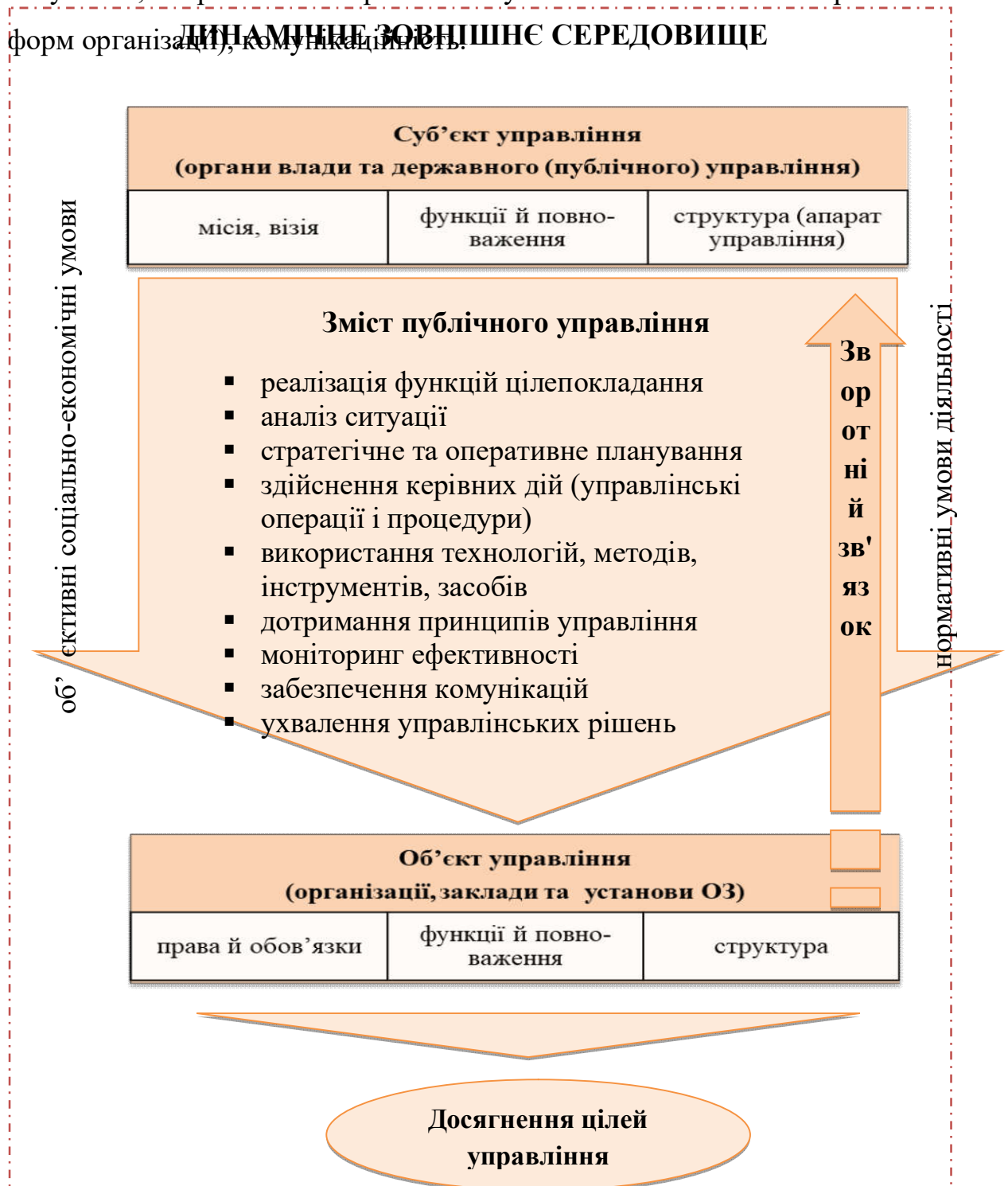


Рис. 1 Структура і зміст управлінської діяльності в системі публічного

управління

Зазвичай у науковій літературі публічне управління розглядається як діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

На систему управління справляють вплив зміни суспільно-політичних та соціально-економічних умов, науково-технічний прогрес, діджиталізація. У зв'язку з цим виділяють кілька моделей публічного управління, а саме: «публічне управління» (public management), «нове публічне управління» (new public management), «належне врядування» (good governance) та «політичні мережі» (policy network). До характерних рис таких моделей належать: участь (participation), прозорість (transparency), відповідальність (responsiveness), справедливість (equity), ефективність і результативність (effectiveness & efficiency).

Структурними елементами публічного управління як системи наукового знання виступають: закономірності, принципи, функції, форми управлінської діяльності, методи, засоби (способи), механізми управління, підходи, інструменти, операції, процедури, технології, структура управлінської діяльності.

У результаті аналізу наукових публікацій нами були виділені такі підходи до управління: системний, комплексний, інтеграційний, гуманістичний, ціннісний (аксіологічний), соціоінженерний, маркетинговий, структурний, функціональний, структурно-функціональний, проектний, динамічний, відтворювальний, процесний, нормативний, кількісний (математичний), адміністративний, менеджмент-орієнтований, поведінковий, ситуаційний.

Принципами публічного управління виступають базові засади, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно дотримуватися в управлінській діяльності. Так, принципи та функції характеризують зміст управління і вказують, що і як робити, мають сприйматися як результат діяльності, а засоби (способи), механізми, інструменти – визначаються насамперед методами управління для реалізації закономірностей, принципів та функцій управління. Залежно від функцій та структури управлінська діяльність набуває певної форми – способи прояву, існування, зовнішнього вираження змісту діяльності. На основі структури та напрямів управлінської діяльності можна виділити ціннісно-цільову, інформаційну, організаційно-технологічну (методичну), ресурсну, соціальну, соціально-правову і нормативну (інституційну) функціональні підсистеми, а відтак – і форми діяльності, які поєднуються в загальний процес діяльності. Форми управлінської діяльності мають відображати в собі системність управлінських або соціально-управлінських дій.

Для досягнення ефективної взаємодії та отримання певного результату процес публічного управління має не лише забезпечувати обмін інформацією між суб'єктом і об'єктами управління, а й формувати глибоке розуміння інформації, досягати взаєморозуміння. У цьому сенсі зворотний зв'язок в публічному управлінні має провідну роль.

Стосовно інструментів публічного управління також відсутня узгоджена термінологія. Так, під інструментами розуміються методи, «засоби», «способи», механізми тощо. Основні типи таких інструментів: правові, організаційні, фінансові, інформаційні, мотиваційні, матеріально-технічні.

Під методами управління слід розуміти способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей. Зокрема можна розділяти такі методи за спрямованістю публічного управління (державно-політичні, економічні,

соціальні, гуманітарні, екологічні), основними механізмами його реалізації (правові, адміністративні, фінансові, кадрові, інформаційні), технологіями реалізації (прогнозування, планування, організації, контролю, мотивації, прийняття управлінських рішень, комунікації) та іншими ознаками.

У результаті типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій формуються ті чи інші управлінські технології – детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного адміністрування для досягнення певної мети. Технологія управління тісно пов'язана з процесом алгоритмізації операцій і процедур у рамках тих чи інших функцій керуючої системи.

Аналіз показав, що для сучасних умов найбільш актуальними виявляються такі технології: публічне управління за результатами, публічне управління по цілях, стратегічне управління, антикризове управління, форсайт, проектно-орієнтоване публічне управління, Agile-підхід у публічному управлінні, процесно-орієнтоване публічне управління, ентропійне управління у межах публічного управління, процесно орієнтоване публічне управління, функціонально-орієнтоване публічне управління, концепт градієнтного публічного управління, концепти фінітного та термінального публічного управління, клієнт-орієнтоване публічне управління, концепт адаптивного публічного управління, блокчейн-технології у публічному управлінні, технології нейронних мереж (нейротехнології) у публічному управлінні, технології штучного інтелекту у публічному управлінні, ручне та апаратно-системне управління, технології соціотехніки у публічному управлінні.

Також до інструментів публічного управління відносять управлінську операцію та управлінську процедуру. Управлінська операція – частина управлінської процедури, яка виконується керівником, спеціалістом або технічним виконавцем апарату управління для вироблення, обґрунтування чи

прийняття управлінських рішень (з застосуванням технічних засобів управління або без них). Управлінська процедура – певний порядок підготовки, розгляду, обговорення, виконання, корегування низки операцій у процесі управління, регламент дій, припис про порядок виконання роботи в апараті управління. За допомогою управлінських операцій і процедур реалізуються закономірності, принципи, функції, методи управління. Очевидно, що процедури управління поєднані у діяльності з засобами (способами) та інструментами управління.

Іноді засобами управління називають механізми публічного управління, що являють собою сукупність засобів, методів і важелів, спрямованих на формування, реалізацію та досягнення пріоритетних цілей у сфері публічного управління, що базуються на принципах наукового обґрунтування, об'єктивності, цілісності, узгодженості та чіткій скоординованості дій суб'єктів публічного управління, а також злагодженої, конструктивної взаємодії об'єктів публічного управління. Механізми управління можна поділити на адміністративні, економічні, правові, політичні, соціальні, психологічні, моральні, етичні, інформаційні, комбіновані.

Варто зауважити, що в науковій літературі зустрічається доволі широкий перелік законів і закономірностей функціонування й розвитку організацій, характерні для всіх організацій з позиції системного підходу, теорії організацій та теорії систем, які будуть справедливими для системи публічного управління: закон єдності аналізу і синтезу; закон інформованості-впорядкованості; закон композиції та пропорційності (гармонії); закон необхідної різноманітності (*Requisit variety*); закон оптимального завантаження; закон мінімальної ефективності; закон самозбереження; закон своєрідності; закон синергії; закон соціальної гармонії. Закономірності відображають найбільш стійкі, діючі, істотні, причинно-наслідкові, об'єктивні взаємозв'язки явищ і процесів,

сприймаються вони суб'єктивно, тобто завдяки усвідомленню повторюваності й систематичності таких взаємозв'язків. Доцільно виділити наступні їх види: закономірність цілісності системи; закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління; закономірність ієрархічності; закономірність комунікативності; закономірність історичності; закономірність ефективності управлінських рішень та дій; закономірність стабільності організацій та ефективності управлінських рішень та дій.

Особливості публічного управління у сфері ОЗ розглядається науковцями різних галузей знань (охорони здоров'я та фармації, адміністративного права, соціології, політології, теорії державного управління, тощо).

З позиції системного підходу система ОЗ розглядається як керована, єдина, складна, суспільна динамічна система з багатьма елементами (фінанси, інформація, обладнання, матеріали, транспорт, комунікації, кадрові ресурси тощо). Вони взаємодіють поміж собою і оточенням та об'єднані спільними законами функціонування. Ця система створена і використовується суспільством для здійснення всього комплексу соціальних та медичних заходів, які спрямовані на постійне поліпшення здоров'я кожної людини та населення країни в цілому.

Трансформаційні перетворення у розвитку суспільства привели до зміни концептуальних підходів щодо реалізації управлінських функцій на всіх рівнях, зокрема й на державному. Разом з тим, виклики сьогодення (пандемія, військова агресія) потребують об'єднання зусиль на міжнародному рівні для вирішення нагальних проблем (спільні дії (joint activity) для підвищення доступу і доступності життєво необхідних ліків і вакцин, як, наприклад, об'єднані закупівлі, спільна оцінка медичних технологій, міжурядова співпраця у сфері ціноутворення на ліки). У контексті розвитку цифрових технологій відбувається зміна поглядів на функції управління у державному секторі, що започаткувало розвиток

концепцій «нового публічного управління» (new public management), «мережевого уряду» (networked government), «глобального врядування» (global governance), «врядування цифрової (інформаційної) ери» (digital era governance). В Україні це отримало назву «держава у смартфоні».

Висновки. Еволюційні процеси соціально-економічної системи та, зокрема, системи ОЗ, обумовлюють трансформацію більш жорсткої моделі державного управління у сучасні моделі регулювання суспільних відносин, а саме розширення публічного управління. Закономірно відбуваються певні зміни категорійного апарату.

Література

1. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*, 2020, № 3-4 с. 41-47. DOI 10.33287/11213
2. Бліхар М. М. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 247-250.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
4. Державне (публічне) управління у системі охорони здоров'я і фармації: навч. посібник / А. С. Немченко, В. М. Назаркіна, І. А. Попова, М. М. Бабенко. Харків : НФаУ, 2023. 150 с.
5. Державне управління : підруч. у 2 т.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
7. Карамішев Д.В., Прасол В. П. Публічне управління як специфічний вид діяльності в умовах суспільних трансформацій. *Інвестиції: практика та досвід* : зб. наук. пр. Київ, 2014. № 24. С.156-160

8. Карамишев Д. В. Домінанти Global Governance у вимірах глобального розвитку. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2018. Вип. 4. С. 8–20.
9. Карамишев Д. В. Імперативи глобального розвитку: фокус на Global Governance. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2018. № 2. С. 365–388.
10. Куйбіда В. С., Шпекторенко І. В. Методологія публічного управління як система: теоретичні та практичні аспекти. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 7-12. DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.1>
11. Медико-соціальні засади публічного врядування у сфері охорони здоров'я : монографія; за заг. ред. М. М. Білинської, Н. О. Басюк, О. Д. Фірсової. Київ : НАДУ, 2018. 416 с.
12. Оболенський Ю. Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т.; за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ: НАДУ, 2014, Т. 1. С. 3-10.
13. Публічне управління : термінол. слов. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ : НАДУ, 2018.
14. Публічне управління в умовах інституційних змін : колект. моногр. / Р. В. Войтович та ін.; за наук. ред. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. Київ : АртЕк, 2018. 475 с.
15. Сушарина І. В., Немченко А. С., Хоменко В. М. Визначення пріоритетних напрямків удосконалення державного та суспільного регулювання у фармації. *Фармацевтичний часопис*. 2017. №1. С. 38-44. DOI 10.11603/2312-0967.2017.1.7529
16. Таран Є. І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах

України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70). № 2. С. 33-37.

17. Karamyshev D. V., Prasol V.P. The non-governmental public health sector as an object of public administration. *East Journal Of Security Studies*. 2020. Vol. 6. P. 85-97.

Summary. The article analyzes and systematizes the conceptual and categorical apparatus of the theory of public (state) administration. It is proved that public administration as a complex dynamic (self-regulating) system is capable of changing the nature of its functioning (algorithm), structure and organization in accordance with changing conditions and goals. The state of the entire system and its individual elements (subsystems) is characterized by many parameters that can change according to different patterns. Therefore, improving the efficiency of the public administration system is possible only if there is a clear understanding of the role and place of individual elements (subsystems) and the interrelationships between them, as well as the management methodology (principles, methods, mechanisms, etc.).

Key words: *public management and administration, methods, mechanisms, management principles, methodological principles, health care*