

Ковальська В. В.,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач відділу проблем публічного права
Науково-дослідного інституту публічного права

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

PUBLIC ADMINISTRATION IN HEALTH UKRAINE: THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS

Визначено зміст та здійснено співвідношення понять «публічне адміністрування» та «державне управління». Проаналізовано місце і значення публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я. З'ясована система суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я. Підкреслена необхідність поєднання державного характеру охорони здоров'я з децентралізованою формою адміністрування та рівноправним існуванням приватної форми власності.

Ключові слова: публічне адміністрування, сфера охорони здоров'я, система адміністрування, державне управління, реформування.

Определено содержание и осуществлено соотношение понятий «публичное администрирование» и «государственное управление». Проанализированы место и значение публичного администрирования в сфере здравоохранения. Выяснена система субъектов публичного администрирования в сфере здравоохранения. Подчеркнута необходимость сочетания государственного характера здравоохранения с децентрализованной формой администрирования и равноправным существованием частной формы собственности.

Ключевые слова: публичное администрирование, сфера здравоохранения, система администрирования, государственное управление, реформирование.

The content ratio and implemented the concepts of “public administration” and “governance”. Analyzed the role and significance of public administration in the health sector. The system of public administration in the field of public health has been clarified. It underlined the need to combine public health with the decentralized nature of the form of administration and equal existence of private ownership.

Key words: public administration, health care, administration system, public administration, reform.

Значущість охорони здоров'я важко перебільшити. Усім відомо, що здоров'я та охорона здоров'я стосуються усіх. Попит на послуги з охорони здоров'я є високим і постійним протягом усього життя. Немає жодної сфери, від якої людина настільки б залежна, як від охорони здоров'я. Провідна роль охорони здоров'я – це забезпечення потреб у медичних послугах, зниження впливу на нього ризиків і зменшення фінансових витрат. Тобто від здоров'я населення залежить політичний стан і соціальний настрій у будь-якій державі. Також надзвичайно актуальною є проблема нерівності в доступі до медичного обслуговування, вдосконалення політики охорони здоров'я, розвитку структур громадського здоров'я, що призводить до необхідності критичного перегляду існуючих механізмів адміністрування у системі охорони здоров'я.

Дослідженню та аналізу основ діяльності системи охорони здоров'я України присвячено чимало наукових праць. Серед вчених, які займалися дослідженням цього питання, варто відзначити таких: Н. Авраменко, Я. Буздуган, З. Гладун, М. Міненко, О. Лавриненко, О. Оболенський, В. Опришко, Л. Самілик, І. Сенюта, В. Стеценко, Н. Ярош. Проте у вітчизняній науці не дослідженим вичерпно залишається питання публічного адміністрування, зокрема у сфері охорони здоров'я.

Мета статті – з'ясування поняття адміністрування у сфері охорони здоров'я України, що передба-

чає вирішення таких основних завдань: з'ясувати та проаналізувати теоретичні характеристики поняття адміністрування, надати науковцям-адміністративістами, сформулювати власне поняття адміністрування у сфері охорони здоров'я та виокремити його особливості.

На сьогодні сфера охорони здоров'я виконує покладені на неї функції, насамперед, шляхом фінансування й належного адміністрування. В основу адміністрування покладена нормативно-правова база, що визначає правове положення органів, установ і посадових осіб у сфері охорони здоров'я. Саме шляхом адміністрування система організації медичної допомоги набуває чіткості й ефективності, що сприяє найповнішій реалізації покладених завдань [1 с. 227–228.].

У численних наукових роботах і навчальних виданнях використовуються поняття «державне/публічне адміністрування». Однак законодавчого закріплення жодне з них немає. Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України і складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я, Господарського кодексу України, законів України «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні

соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державно-приватне партнерство», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», «Концепція розвитку охорони здоров'я населення України» та інших нормативно-правових актів України.

Термін «адміністрування» означає професійну діяльність менеджерів організації або державних службовців, що спрямована на втілення в життя рішень керівництва, тобто реалізацію поставлених задач і пошук оптимальних шляхів їх вирішення. Адміністрування дає змогу досягати поставлених цілей найбільш ефективним способом.

Вперше поняття «адміністрування» в 1887 р. увів майбутній 28-й президент США В. Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» (*The Study of Administration*), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрям, який отримав подальший розвиток. У цій роботі В. Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він має здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами».

Краще зрозуміти сутність «адміністрування» можна, співвідносячи термін «публічного адміністрування» з терміном «державне управління».

Термін «управління» загалом означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось. У загальному розумінні управління – це цілеспрямований вплив на складну систему [4, с. 428].

Згідно з «Енциклопедією державного управління», категорія «державне управління» – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якомога повнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [5, с. 157].

На думку В. Авер'янова, під державним управлінням варто розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, який здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [6, с. 6].

Г. Атаманчук вважає, що державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему власних структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей із метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [7, с. 33].

Іноді це поняття трактується як діяльність всіх державних органів із врегулювання суспільних відносин, організацію всіх сторін життя суспільства [8]. Інші науковці визначають державне управління як специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, плановірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [9].

Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища та процеси [6, с. 12]. Інакше кажучи, державне управління – це матеріалізований вияв державної влади; соціальна функція держави, що націлена на досягнення поставлених загальносуспільних цілей та завдань [10, с. 62].

Дефініція «публічне адміністрування» часто отождоюється з «державним управлінням». Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово “*administratio*” означає «служіння», «допомога», «управління». Адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [11].

Прийнято вважати, що еволюція підходів до розуміння публічного адміністрування починається, коли з'являється самостійне поняття «публічний службовець» [12, с. 18–20].

Переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави сприяють кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі, що відбуваються на початку ХХІ ст., зокрема, трансформація сутності і ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян жорсткими бюрократичними формами державного управління.

Публічне адміністрування протягом ХХ ст. розвивалось як невід'ємна частина політичної науки у відриві від предметного поля і підходів, розроблених у менеджменті [15].

Науковці продовжують сперечатись, яке з понять ширше (управління чи адміністрування), проте зазвичай до ширшої категорії відносять управління, а публічне адміністрування розглядають як функціональну ланку.

Розглядаючи управління і адміністрування у контексті категорії «публічність», виокремлюють мовну специфіку, коли *Public administration* перекладають як державне управління, ототожнюючи ці поняття, що відповідає європейському підходу до визначення. Водночас у США розрізняли поняття державного і публічного управління, інколи виділяючи в окрему категорію «публічне адміністрування», що відповідає американському підходу.

У вузькому розумінні публічне адміністрування розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду, як міждисциплінарна академічна сфера, що базується на теорії та концепціях економіки, політичних наук, соціології, адміністративного права, менеджменту. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу [11].

Згідно з «Енциклопедією державного управління», публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади,

завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [5, с. 489].

У глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується коштом державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, які пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [16, с. 107].

В. Мартиненко вважає, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [12, с. 20–21].

К. Колесникова розглядає публічне адміністрування як складову частину публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [13].

Процес трансформації системи державного управління сприяв появі понять «державне управління», «публічне адміністрування». Реформа системи державного управління та спрямованість до Євросоюзу зумовлюють актуальність дослідження сутності зазначених вище понять.

Поняття «адміністрування» або «публічне адміністрування» упродовж останніх років набуло поширення та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику діяльності принципів демократичного управління.

У процесі еволюціонування публічного адміністрування сформувалось три основних моделі [14, с. 6–13]: “Old Public Management” – класична бюрократична форма організації за М. Вебером, “New Public Management” – сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу якої покладено переважно тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки (походить від теорії суспільного вибору (Public Choice) і менеджералізму) та “Good Governance”, коли найвищий розвиток соціально-економічної системи характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах.

Адміністрування – це багатопланове визначення, яке охоплює безліч інститутів сучасного суспільства та розглядається крізь призму трьох глобальних підходів: ринково-ліберального, який сформульований у концептуальних моделях нового менедж-

менту, оновленого управління і спирається на ринкову модель «байдужу до політики», де громадянин постає в образі споживача; ліберально-комунітаристського, який розвивається в концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток структурних взаємин (договірних) між політичними інститутами держави та суспільства, визнає рівність громадян; підходу демократичного громадянства, що спирається на особливе «сприйнятливий» адміністрування, яке покликане служити громадянину.

На сьогодні публічне адміністрування в Україні перебуває на етапі активного становлення та розвитку, що пов'язано із соціально-політичним станом, зміною законодавчих нормативно-правових актів. Публічне адміністрування економічними і соціальними об'єктами, процесами, відносинами являє собою невід'ємну, найважливішу частину управління суспільством, країною, регіонами. Початкове призначення публічного адміністрування полягає у внесенні організуючих, впорядкованих починань у життя, існування суспільства, людей і довкілля.

Публічне адміністрування є ширшим поняттям, ніж державне управління, оскільки, крім діяльності органів державної виконавчої влади, охоплює й діяльність органів місцевого самоврядування.

Головним органом публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я України є Міністерство охорони здоров'я. Перед вказаним міністерством постало завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечення формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [2].

Крім Міністерства охорони здоров'я України, суб'єктами адміністрування у вказаній сфері є центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, регіональні органи адміністрування в сфері охорони здоров'я та органи місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», охорона здоров'я – система заходів, які вживаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини за умови максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості її життя [3].

Зберігши певні обсяги надання медико-санітарної допомоги, установи та заклади галузі в окремих регіонах відчувають збої. Тож, на порядку денному гостро стоїть питання перебудови. Для того щоб поліпшити стандарти медичного обслуговування, Україні варто шукати можливості для підтримки різних секторів системи охорони здоров'я. Досвід багатьох країн із розвинутою ринковою економікою свідчить, що державний характер охорони здоров'я варто поєднувати з децентралізованою формою адміністрування та рівноправним існуванням приватної та громадської форми власності.

Варто зазначити, що на початку періоду демократичних перетворень у нашій державі стала помітною тенденція зниження ролі і значення адміністрування в сфері охорони здоров'я громадян. Останнім часом у державі масово відкриваються нові медичні установи, закупаються нове сучасне обладнання. У базі державних програм охорони здоров'я велике значення має забезпечення населення якісними медичними послугами нового покоління. Новонароджені, діти та студенти регулярно проходять всі необхідні

обстеження. При університетах України створено свої окремі поліклініки та лікарні, здатні прийняти всіх нужденних і надати необхідну медичну допомогу. Поява разом із державними і комунальними також і приватних лікувальних установ, добровільного медичного страхування сприяли формуванню точки зору про непотрібність структур адміністрування. Вважалося, що аналогічно до інших сфер життя, ринок у медицині здатний ефективно управляти наданням медичної допомоги і вирішувати проблеми. Проте реальні події довели, що таке положення не є оптимальним. Роль держави ще є значною для ефективного функціонування медицини в країні.

Підсумовуючи сказане, маємо всі підстави розглядати сьогодні як період найбільш активного формування українського адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Адміністрування у сфері охорони здоров'я – це скоординовані цілеспрямовані, врегульовані чинним законодавством дії суб'єктів адміністрування сфери охорони здоров'я щодо реалізації своїх повноважень, націлених на якісне обслуговування людини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стеценко С., Стеценко В., Сенюта І. Медичне право України : підручник / за заг. ред. С. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.
2. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 102.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
4. Новий тлумачний словник української мови в чотирьох томах [уклад. В. Яременко, О. Сліпущко]. – Т. 3. – К. : Аконіт, 2001. – 927 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова), В. Трошинський (заст. голови), Ю. Сурмін, [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4. – 648 с.
6. Авер'янов В., Державне управління в Україні : навчальний посібник / [за заг. ред. В. Авер'янова]. – К. : Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. – 265 с.
7. Атаманчук Г., Теория государственного управления: курс лекций, 4-е изд., дополн. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
8. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укл. В. Романов, О. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
9. Виноградов О. Державне управління ресурсами охорони здоров'я: перший крок – оцінка вартості медичної послуги // Матеріали ІV Всеукраїнської науково-практичної конференції з медичного права «Медичне право України: проблеми паліативної допомоги та медико-соціального обслуговування населення» (22–24 квітня 2010 р., м. Львів). – Л. : ЛОБФ «Медицина і право», 2010. – С. 57–59.
10. Державне управління : курс лекцій / В. Бакуменко, Д. Дзвінчук, О. Поважний. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. – 536 с.
11. Філіпова Н. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=865>.
12. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: Зб. наук. Праць. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. – № 1. – С. 16–22.
13. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К. Колесникова // Публічне управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf>.
14. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 804 с.
15. Шаров Ю. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців / Ю. Шаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article:jsessionid...?art_id=37695&cat_id...
16. Кастельс М. Становление общества сетевых структур : сборник // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология ; под ред. В. Иноземцева. – М., 1999. – 285 с.