

Яневська Т.М.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

СУСПІЛЬНА ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЇЇ ОЦІНЮВАННЯ: АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

У статті виділено комплекс основних понять щодо суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я та її оцінювання. Зокрема, базове поняття суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я пропонується визначити як співвідношення між отриманими результатами по забезпеченню досягнення цілей публічної політики щодо збереження й покращення здоров'я населення країни в соціальному, медичному та економічному аспектах (зовнішній вимір), а також результатами по системній організації сфери охорони здоров'я (внутрішній вимір), та витратами ресурсів як на цю сферу, так і відповідну систему управління. Натомість, оцінювання зазначеної ефективності можна розуміти як систематичний дослідницький процес, підпорядкований потребам управлінської практики, що полягає в порівнянні реальних дій відповідних органів публічної влади та досягнутих ними суспільних результатів з офіційно встановленими цілями, планами заходів, стандартами, визначенні співвідношення цих результатів з ресурсними витратами на сферу охорони здоров'я та управління нею.

Таке оцінювання розглядається як універсальний процес, що включає такі основні етапи: встановлення критеріїв ефективності та показників її оцінювання на основі цілей, планів заходів, стандартів у сфері охорони здоров'я; вироблення методики оцінювання ефективності (періодичність, способи); безпосередньо вимірювання показників оцінювання у даній сфері шляхом моніторингу та їх зіставлення з критеріями ефективності; вироблення висновків про ефективність публічного управління. Ключову роль в процесі оцінювання відіграють критерії суспільної ефективності – встановлені еталонні характеристики публічного управління в сфері охорони здоров'я, що використовуються як основа для порівняння. Від критеріїв слід відрізнити показники – фактичні управлінські характеристики в даній сфері, що підлягають вимірюванню та порівнянню з відповідними критеріями. Вимірювання показників оцінювання відбувається шляхом моніторингу, який можна визначити як спеціальне систематичне відслідковування показників оцінювання, підпорядковане виявленню ступеня їх відповідності критеріям суспільної ефективності в сфері охорони здоров'я та управлінні нею.

Ключові слова: публічне управління, суспільна ефективність, сфера охорони здоров'я, оцінювання ефективності, критерії суспільної ефективності, показники оцінювання, моніторинг.

Постановка проблеми. Сфера охорони здоров'я відіграє ключову роль в суспільстві, виходячи з того, що Конституція України відносить здоров'я людини до найвищих соціальних цінностей. При цьому в Концепції розвитку системи громадського здоров'я 2016 р. загальною метою перетворень визначено формування та реалізацію ефективної державної політики для збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя тощо [27]. Отже, успішний розвиток сфери охорони здоров'я визнано критично залежним від суспільної ефективності відповідної системи публічного управління. Вирішення завдань підвищення цієї ефективності на науковій основі потребує, передусім, чіткого розуміння основних понять за даним напрямом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальне поняття ефективності як міждисциплінарної наукової категорії, підходить до її розуміння в публічному управлінні та основні поняття щодо її оцінювання містяться в дослідженнях В. Бакуменка, К. Вайс, Е. Ведунга, О. Вольської, Д. Дзвінчука, М. Лугині, П. Матвієнка, П. Надолішнього, О. Оболенського, Н. Обушної, Л. Приходченко, В. Сороко, О. Таньчук, О. Ткачової, В. Цветкова та ін. Основні типи ефективності в сфері охорони здоров'я та їх зв'язок з публічним управлінням охарактеризовані в працях О. Говорко, О. Завади, П. Іванчова, Д. Карамишева, В. Липчанського, Д. Медяника, О. Миколенко, С. Назарко, Н. Рингач, І. Рожкової, М. Стівбана, Н. Удовиченко, І. Яремко та ін. Проте, науковці не приділяли увага

комплексному викладу спеціалізованого понятійного апарату щодо суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я та її оцінювання.

Метою статті є узагальнення основних понять щодо суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я та її оцінювання.

Виклад основного матеріалу. В контексті нашого понятійного дослідження базовим є, перш за все, поняття сфери охорони здоров'я, що відіграє фундаментальну роль у здійсненні соціальних функцій держави та гарантуванні безпеки суспільства [9, с. 51]. Такий функціональний підхід є достатньо поширеним та простежується в низці праць. Так, Я.Радиш пропонує тлумачення системи охорони здоров'я України з точки зору виконання нею низки суспільних функцій, серед яких він виділяє: раціональне використання наукового і соціально-економічного потенціалу країни; комплексний моніторинг стану здоров'я населення для збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій; забезпечення оптимальної працездатності та соціальної активності людей за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості їх життя [29, с. 14]. В дисертації Д.Самофалова система охорони здоров'я розглядається в широкому контексті як система державних та громадських заходів, підпорядкованих виконанню суспільних функцій збереження і зміцнення здоров'я людей, подовження тривалості активного життя і працездатності, створення сприятливих для здоров'я умов побуту й праці тощо [32, с. 51].

Суспільні функції сфери охорони здоров'я в підсумку підпорядковані основній меті її діяльності, що зумовлює цільовий підхід до розуміння даної сфери. Він міститься, наприклад, в Енциклопедії державного управління, згідно з якою система охорони здоров'я трактується як відкрита, динамічна, складна соціально-економічна система, націлена на збереження, зміцнення і відновлення здоров'я населення [13, с. 583]. В.Прасол тлумачить охорону суспільного здоров'я з управлінських позицій як систему, основною метою якої є забезпечення здоров'я (здоров'язбереження) населення і постійне покращання якості надання медичної допомоги [24, с. 23]. В окремих дослідженнях робиться акцент на практичній складовій мети діяльності сфери охорони здоров'я – наданні медичних послуг. Зокрема, в монографії [9, с. 60] викладене розуміння цієї сфери як виду суспільної діяльності, що виробляє медичні послуги щодо забезпечення здоров'я окремої людини та громадського здоров'я в цілому.

Поширеним є також інституційний підхід до розгляду сфери охорони здоров'я, оскільки її завдання та функції виконує відповідна система інститутів. Виходячи з такого підходу, в Енциклопедії державного управління наведене, поряд з іншими, розуміння системи охорони здоров'я як сукупності різноманітних державних і недержавних органів і організацій, діяльність яких здійснюється на основі міжгалузевих стосунків [13, с. 583]. Д.Самофалов розглядає дану інституційну систему в широкому значенні, включаючи до неї як суб'єктів, які безпосередньо здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я, так і суб'єктів публічного управління в цій сфері [32, с. 48]. Разом з тим, в нашому дослідженні сфера охорони здоров'я розглядається з управлінських позицій у вузькому значенні суто як об'єкт публічного управління, що є відносно відокремленим від суб'єкта публічного управління, хоча й нерозривно пов'язаний з останнім.

З урахуванням цього та на основі узагальнення розглянутих підходів *сферу охорони здоров'я* можна визначити як сферу діяльності системи спеціалізованих організацій, спрямованої на збереження та покращення здоров'я громадян шляхом виконання функцій щодо надання медичних послуг за широким спектром напрямів. Таке визначення є основою виділення кількох складових ефективності охорони здоров'я, а саме, медичної, соціальної й організаційної, та формування відповідних груп критеріїв оцінювання.

Забезпечувати ефективність охорони здоров'я в масштабі всього суспільства покликане публічне управління в даній сфері, в якому основне місце посідає держава. Тому фахівці ведуть мову, в першу чергу, про державне управління в сфері охорони здоров'я, що виступає одночасно механізмом та формою реалізації суспільних інтересів [37, с. 132]. На забезпечувальній ролі державного управління наголошується, наприклад, в монографії [21, с. 23], де його основною метою визначено забезпечення медичного обслуговування в різних аспектах (права громадян на медичну допомогу, умов життєдіяльності, попередження захворювань тощо). За змістом, виходячи з трактування Я.Радиша, державне управління охороною здоров'я – це ефективна діяльність держави щодо управління всіма складовими системи охорони здоров'я, націлена на збереження та зміцнення здоров'я громадян шляхом реалізації державної політики в галузі [29, с. 15]. На думку Н.Мезенцевої, систематичний організуючий вплив з боку держави здійснюється з метою

реалізації державної політики в здравоохоронній сфері [20, с. 14]. Отже, державна політика виступає основоположною складовою державного управління в даній сфері та, за визначеннями Д.Карамишева і Н.Кризині, є загальним напрямом (курсом), що визначає характер державної діяльності щодо збереження й зміцнення здоров'я та соціального благополуччя населення України як найважливішої складової її національного багатства [15, с. 280; 17, с. 25].

Реалізацію політичного курсу в сфері охорони здоров'я здійснюють не лише державні, але й інші суб'єкти, що зумовлює доцільність використання поняття публічного управління в цій сфері. Стосовно кола таких суб'єктів простежуються два підходи. Наприклад, Д.Самофалов пропонує широкий підхід, включаючи до цього кола суб'єктів представницької демократії, органів державної влади та місцевого самоврядування, громадськості та окремих громадян [32, с. 48]. Натомість, А.Неугодніков викладає вузьке розуміння сутності публічного адміністрування в сфері охорони здоров'я як законодавчо регламентованої виконавчо-розпорядчої діяльності шляхом прийняття адміністративних рішень та надання встановлених законами послуг [23, с. 64].

З цього приводу доцільно відзначити, що публічне управління загалом вчені розглядають переважно у вузькому значенні як діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, без включення інших суспільних суб'єктів, зокрема: як практичний, організуючий та/чи регулюючий вплив органів державної влади та органів місцевого самоврядування на суспільну життєдіяльність людей [2, с. 9]; як цілісний структурований процес, що здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування [28, с. 74]. Тому в нашому дослідженні також прийнятий вузький підхід, оскільки він дозволяє чітко розділити суб'єкти та об'єкти публічного управління в сфері охорони здоров'я, хоча при цьому необхідно підкреслити ключове значення суспільно-владної взаємодії в управлінських процесах.

Загалом проведене узагальнення наукових поглядів дозволяє визначити **публічне управління в сфері охорони здоров'я** як вплив органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямований на забезпечення функціонування системи охорони здоров'я з метою збереження та зміцнення здоров'я населення країни.

Виходячи з цього визначення, ефективність управлінського впливу органів публічної влади

має оцінюватися з погляду їх забезпечувальної ролі, а значить – в підсумку через оцінювання ефективності самої системи охорони здоров'я. На це вказує, наприклад, Н.Рингач, відзначаючи залежність ефективності державної політики у сфері громадського здоров'я від правильної постановки та успішності реалізації цілей для збереження здоров'я населення [30, с. 13]. В даному ключі Д.Карамишев та І.Рожкова відносять до загальних критеріїв ефективності державної політики саме характеристики зазначеної системи, в тому числі, стан здоров'я громадян, дієвість їх фінансового захисту на випадок захворювання, рівень задоволення потреб суспільства в медичній допомозі тощо [15, с. 279; 31, с. 1]. П.Іванчов пропонує для розрахунку ефективності державного управління роботою медичної системи оцінювати ключові показники, що характеризують результативність цієї системи [14, с. 242].

З точки зору результатів науковці розрізняють три типи ефективності в сфері охорони здоров'я, а саме, медичну, соціальну й економічну [7, с. 93; 36, с. 52].

Медичну ефективність в загальному вигляді розуміють з позицій досягнення медичних результатів (ефектів) щодо вирішення завдань профілактики, діагностики, лікування захворювань і реабілітації хворих на рівні як закладів охорони здоров'я, так і сфери в цілому. Більш конкретно, наприклад, С.Назарко розглядає медичну ефективність з погляду здатності надавати повний спектр високоякісних медичних послуг, що дають змогу якнайповніше задовольняти потреби громадян [22]. Специфічними показниками ефективності даних послуг можуть бути середні терміни та способи діагностики, умови перебування хворих в стаціонарі, якість лікувальних процедур та лікарських засобів тощо [36, с. 53]. Натомість, М. Стовбан, О.Завада пропонують зосередити увагу на наслідках медичної діяльності, зокрема, результативності діагностики і лікування захворювань [34, с. 120]. В межах цієї точки зору фахівці виділяють різноманітні показники, такі як відсоток вилікуваних хворих, середня тривалість захворювань, результативність заходів профілактики (наприклад, щеплень) та ін. [14, с. 241; 19, с. 26].

Соціальну ефективність узагальнено тлумачать з точки зору досягнення соціальних результатів (ефектів), які сприяють задоволенню суспільних потреб і не одержують вартісної оцінки [16]. Соціальна ефективність показує рівень виконання соціальної ролі охорони здоров'я, що відображається в безпосередніх та опосередкованих

ефектах. Безпосередні ефекти науковці пропонують оцінювати через стан здоров'я населення за допомогою показників рівня захворюваності, інвалідності та смертності, збереження життя та здоров'я, а також через задоволеність суспільства системою надання медичної допомоги [14, с. 241; 19, с. 27; 34, с. 121]. Опосередковані ефекти пов'язані з тим, що, як зазначають Д.Карамішев, Н.Удовиченко, соціальні оцінки ефективного управління зрештою відображають підвищення якості життя громадян за рахунок розвитку сфери охорони здоров'я [16]. До опосередкованих соціальних ефектів науковці відносять тривалість життя населення, в тому числі здорового та активного, народжуваність, рівень соціальної і психологічної напруженості в суспільстві внаслідок захворювань тощо [7, с. 95; 14, с. 241; 19, с. 27].

Економічна ефективність в сфері охорони здоров'я розглядається з двох позицій [14, с. 242; 36, с. 54]:

– вплив охорони здоров'я на економіку країни через збереження трудового потенціалу та відновлення працездатності громадян;

– використання ресурсів у межах функціонування цієї сфери.

З погляду впливу на економіку ведуть мову про вартість додатково виготовленої продукції та наданих послуг, відвернений економічний збиток та ін. завдяки заходам з охорони здоров'я. Наприклад, економічний ефект можна оцінити через зменшення економічних збитків від захворюваності, інвалідності, смертності внаслідок застосування лікувально-профілактичних заходів [7, с. 95; 36, с. 54].

З точки зору використання ресурсів йдеться про максимальну віддачу від них та їх економію. Такий підхід вважається необхідним при оцінці функціонування системи охорони здоров'я в цілому, окремих її підрозділів і структур, а також економічному обґрунтуванні заходів з охорони здоров'я [7, с. 94; 19, с. 27]. Зокрема, С.Вовк, Н.Половян, Т.Вовк тлумачать економічну ефективність як надання найбільш можливого обсягу медичної допомоги населенню за наявних ресурсів [6, с. 35], а С.Назарко – як надання медичної допомоги при максимізації використання ресурсів та уникненні марних витрат [22].

Крім розглянутих трьох типів ефективності, додатковий вимір можна вважати адміністративну ефективність, під якою розуміють ефективність менеджменту медичних установ в аспектах фінансів, кадрів, використання ліжкового фонду та обладнання, інформації, комунікацій та ін. [22; 36, с. 53].

Дослідники наголошують на необхідності комплексного оцінювання ефективності системи охорони здоров'я без однобічного наголосу на якомусь з її вимірів. Як зазначає П.Іванчов, без оцінки медичних та соціальних результатів не може бути визначена і економічна ефективність [14, с. 241]. На думку О.Говорко, необхідно вимірювати сукупність показників соціальної, медичної та економічної ефективності, кожен з яких характеризує певну сторону діяльності системи охорони здоров'я. Адже, наприклад, суто з погляду медичної ефективності навіть при високій кваліфікованій працівників та використанні сучасної медичної техніки можна отримати «нульовий» або, навіть, «негативний» результат [7, с. 93–94].

Тим більше неприпустимо ототожнювати ефективність здравоохоронної сфери з економічною ефективністю, використовуючи відповідні показники, характерні для сфери матеріального виробництва [14, с. 241]. Суто економічний критерій не може визначати вибір засобів профілактики, лікування, організаційних форм надання медичної допомоги тощо [7, с. 94]. Нерідко лікувально-профілактичні заходи є економічно не вигідними, проте необхідними з медичного та соціального погляду. Д.Медяник, В.Липчанський наводять приклади таких заходів, зокрема, організацію медичного обслуговування літніх людей з хронічними і дегенеративними захворюваннями, хворих з розумовою відсталістю тощо, використання сучасних медичних препаратів, інтенсивної терапії та реанімації для збереження життя людини, яка після цього може стати інвалідом і втратити здатність займатися суспільно-корисною працею [19, с. 27].

Враховуючи зазначене, фахівці вказують на пріоритетність оцінки соціальної й медичної ефективності при аналізі результатів тих чи інших заходів або програм, діяльності органів та установ у сфері охорони здоров'я [19, с. 26; 36, с. 53]. При цьому Д.Карамішев, Н.Удовиченко вказують на першочергове значення соціальних результатів і наслідків при об'єктивізації державного управління [16]. В цьому зв'язку в роботі [36, с. 55] зазначається, що при практичному оцінюванні результатів функціонування медичної сфери в цілому пріоритет має віддаватися, в першу чергу, соціальній ефективності, а потім – медичній ефективності. Натомість, економічна ефективність повинна враховуватися лише на останньому третьому місці. Автори розглядають приклад надання послуг невиліковним хворим, що є абсолютно неефективним з медичного погляду. Еконо-

мічно ці послуги також є неефективними, оскільки такі пацієнти в багатьох випадках не в змозі не лише повернутися до трудової діяльності, але й, навіть, оплатити своє лікування. Але відповідна діяльність набуває особливого значення з погляду соціальної ефективності, оскільки її результати яскраво втілюють цінності гуманізму та соціальної держави.

Разом з тим, як зазначає О.Говорко, критерії економічної ефективності є необхідними, зокрема, при встановленні черговості проведення заходів в умовах обмеження фінансових ресурсів [7, с. 94]. Тому в цілому ефективність управлінської діяльності в сфері охорони здоров'я фахівці пропонують визначати через співвідношення витрат і одержаних соціальних, медичних та економічних результатів [36, с. 53]. Ця ефективність має відображати зусилля управлінців по перетворенню витрат в якість, наприклад, з позицій максимізації соціального і медичного ефекту при мінімізації фінансових витратах [7, с. 96]. Іншим можливим варіантом є оцінювання управлінської ефективності як відношення інтегрального показника покращення суспільного здоров'я до інтегрального показника витрат на охорону здоров'я [16].

Конкретизуючи критерії оцінювання різних типів результатів в здоровоохоронній сфері, науковці відносять до таких критеріїв показники здоров'я населення в динаміці, якості та доступності медичної допомоги, тривалості трудової діяльності, економію витрат на соціальне забезпечення хворих тощо [7, с. 94; 14, с. 241]. Безперечно, слушною видається також думка про необхідність врахування загальних категорій якості й рівня життя громадян, що опосередковано свідчать про суспільну ефективність публічного управління в зазначеній сфері [16]. Проте необхідно звернути увагу на те, що якість життя та рівень людського розвитку є загальними критеріями ефективності всієї системи публічного управління, і оцінити з прийнятною точністю внесок тієї чи іншої сфери в ці критерії видається неможливим, тому з погляду практики доцільно оперувати розглянутими вище більш специфічними критеріями.

Таким чином, з урахуванням загальних підходів до розуміння суспільної ефективності публічного управління та її тлумачень в сфері охорони здоров'я можна запропонувати наступне узагальнене визначення: *суспільна ефективність публічного управління в сфері охорони здоров'я* – це співвідношення між отриманими результатами по забезпеченню досягнення цілей публічної політики щодо збереження й покращення

здоров'я населення країни в соціальному, медичному та економічному аспектах (зовнішній вимір), а також результатами по системній організації сфери охорони здоров'я (внутрішній вимір), та витратами ресурсів як на цю сферу, так і відповідну систему управління.

Оцінювання зазначеної ефективності є спеціальним процесом, що потребує відповідних механізмів. Згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, оцінювання означає визначення якостей, цінності і т. ін. кого-, чого-небудь [5, с. 871]. Цей загальний аналітичний процес може застосовуватися до будь-якої сфери суспільної діяльності [4, с. 21]. В такому широкому контексті оцінювання виступає максимально системним і неупередженим вивченням певної діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації і т. ін. [8, с. 71]. К.Вайс наголошує на систематичності процедур оцінювання, що свідчить про їх науково-дослідницьку природу [3, с. 25].

З погляду змісту, оцінювання в публічному управлінні передбачає визначення ступеню відповідності результатів діяльності владних установ поставленим цілям, а процесів їх діяльності – прийнятим стандартам [12, с. 359]. В цьому ключі оцінювання ефективності публічного управління трактується як процедура порівняння результатів управлінських рішень з критеріями, що відображають офіційно визнані цінності, інтереси, цілі та норми. При цьому відбувається виявлення суперечності між суб'єктивними і об'єктивними чинниками управління [1, с. 31; 35, с. 64].

Цілі оцінювання мають підпорядковуватися потребам управлінської практики. На цьому наголошує Е.Ведунг, який розуміє під оцінюванням ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості й цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, що має зіграти свою роль у майбутніх управлінських ситуаціях [4, с. 31]. За іншим практико орієнтованим визначенням Л.Приходченко, оцінювання є систематичним процесом порівняння діяльності органів публічної влади, результатів виконання програм, проектів, стратегій та концепцій із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін [25, с. 18].

На основі розглянутих загальних трактувань *оцінювання суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я* можна розуміти як систематичний дослідницький процес, підпорядкований потребам управлінської

практики, що полягає в порівнянні реальних дій відповідних органів публічної влади та досягнутих ними суспільних результатів з офіційно встановленими цілями, планами заходів, стандартами, визначенні співвідношення цих результатів з ресурсними витратами на сферу охорони здоров'я та управління нею.

Науковці виділяють різновиди практичних цілей, на яких може робитися наголос при оцінюванні. Насамперед, воно призначене для з'ясування результатів (наслідків, ефектів) роботи органів публічної влади, в тому числі, для їх широкого оприлюднення. В цього зв'язку оцінювання тлумачать як аналітичну діяльність, спрямовану на збирання, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів [12, с. 434]. Іншою важливою метою оцінювання є безпосереднє забезпечення підґрунтя для вибору політик, програм, рішень та ін., особливо, коли вони є дуже важливими або коштовними, і необхідно знайти вагомі докази успіху чи невдачі певної альтернативи [3, с. 51]. Оцінювання також сприяє виявленню суспільних проблем, даючи початок обговоренню, що згодом може призвести до прийняття певного рішення [4, с. 30–31]. Деякі види оцінювання зосереджуються на вивченні процесів реалізації політик, програм, рішень та ін., наприклад, наскільки точно здійснюються заплановані заходи або якою мірою досягнуті проміжні очікувані результати [3, с. 26].

Процес оцінювання ефективності публічного управління, в тому числі в сфері охорони здоров'я, є універсальним та, на думку фахівців, включає такі основні етапи: встановлення критеріїв ефективності та показників її оцінювання на основі цілей, планів заходів, стандартів у даній сфері; вироблення методики оцінювання ефективності (періодичність, способи); безпосередньо вимірювання показників оцінювання у даній сфері шляхом моніторингу та їх зіставлення з критеріями ефективності; вироблення висновків про ефективність публічного управління [1, с. 31; 33, с. 56].

Ключову роль в процесі оцінювання відіграють критерії, що головним чином визначають специфіку оціночних механізмів. У загальному розумінні критерій – це підстава для оцінки чогось, мірило [5, с. 588]. В управлінському сенсі критеріями називають мірила, що дозволяють оцінити суттєві аспекти управління [18, с. 70]. В цьому ключі під критеріями ефективності публічного управління розуміються ознаки, що виступають підставами для оцінки окремих посадовців,

управлінських рішень, органів влади, управлінської системи в цілому з погляду рівня і якості управління, його відповідності потребам та інтересам суспільства та ін. [12, с. 270; 35, с. 64].

Від критеріїв слід відрізняти показники, що в загальному сенсі є наочними даними про результати якоїсь роботи, про досягнення в чому-небудь, явищами або подіями, на підставі яких можна робити висновки про перебіг тих чи інших процесів [5, с. 1024]. Аналізуючи процес оцінювання управлінської ефективності, Л.Приходченко тлумачить показники як згруповані певним чином дані, що дозволяють оцінити судження про ключові аспекти функціонування різних суспільних систем [26].

Отже, в контексті нашого дослідження **критерії суспільної ефективності** – це встановлені еталонні характеристики публічного управління в сфері охорони здоров'я (очікувані суспільні результати, заплановані заходи, стандарти діяльності тощо), що використовуються як основа для порівняння. Натомість, **показники оцінювання суспільної ефективності** – це фактичні управлінські характеристики в даній сфері, що підлягають вимірюванню та порівнянню з відповідними критеріями.

Вимірювання показників оцінювання відбувається шляхом моніторингу, під яким у тлумачному словнику розуміється безперервне стеження за яким-небудь процесом [5, с. 1024]. За іншим загальним визначенням, моніторинг полягає у визначенні статусу певного об'єкта (системи, процесу, послуги тощо), здійснюваному на різних стадіях або в різний час, що може потребувати перевірки, нагляду або критичного спостереження [11, с. 19].

В контексті публічного управління моніторинг є систематичним відслідковуванням, вивченням стану керованого об'єкта (певної сфери), зіставленням результатів цих спостережень для одержання обґрунтованого уявлення про стан і тенденції розвитку відповідного об'єкта [10, с. 511]. Моніторинг здійснюється періодично у визначених ключових аспектах з точки зору можливих наслідків процесів, що відбуваються в суспільних об'єктах [33, с. 162]. При цьому не лише проводиться спостереження за певними показниками, але й фіксація їх змін в часі та просторі [12, с. 396].

Моніторинг організований як інформаційна система, що функціонує за спеціальним алгоритмом та має чітке цільове спрямування передусім прикладного характеру [12, с. 399]. Відповідну мету визначають як виявлення відповідності про-

цесів у керованих об'єктах очікуваним (бажаним) результатам чи попереднім припущенням, постійне інформаційне забезпечення оцінки результативності діяльності владних органів [12, с. 396; 33, с. 162]. У процесах реалізації державної політики через моніторинг визначається рівень прогресу щодо виконання завдань програм, досягнення очікуваних результатів тощо [8, с. 77].

Отже, *моніторинг в процесі оцінювання суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я* можна визначити як спеціальне систематичне відслідковування показників оцінювання, підпорядковане виявленню ступеня їх відповідності критеріям суспільної ефективності в даній сфері та управлінні нею.

Висновки. Базове поняття суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я пропонується визначити як співвідношення між отриманими результатами по забезпеченню досягнення цілей публічної політики щодо збереження й покращення здоров'я населення країни в соціальному, медичному та економічному аспектах (зовнішній вимір), а також результатами по системній організації сфери охорони здоров'я (внутрішній вимір), та витратами ресурсів як на цю сферу, так і відповідну систему управління. Натомість, оцінювання зазначеної ефективності можна розуміти як систематичний дослідницький

процес, підпорядкований потребам управлінської практики, що полягає в порівнянні реальних дій відповідних органів публічної влади та досягнутих ними суспільних результатів з офіційно встановленими цілями, планами заходів, стандартами, визначенні співвідношення цих результатів з ресурсними витратами на сферу охорони здоров'я та управління нею.

Ключову роль в процесі оцінювання відіграють критерії суспільної ефективності – встановлені еталонні характеристики публічного управління в сфері охорони здоров'я, що використовуються як основа для порівняння. Від критеріїв слід відрізнити показники – фактичні управлінські характеристики в даній сфері, що підлягають вимірюванню та порівнянню з відповідними критеріями. Вимірювання показників оцінювання відбувається шляхом моніторингу, який можна визначити як спеціальне систематичне відслідковування показників оцінювання, підпорядковане виявленню ступеня їх відповідності критеріям суспільної ефективності в сфері охорони здоров'я та управлінні нею.

Виділений в даній статті понятійний апарат дає основу для подальших досліджень у напрямі створення на наукових засадах спеціальних механізмів оцінювання суспільної ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я.

Список літератури:

1. Базика С. К. Підходи до оцінювання ефективності публічного управління у світовій практиці. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 4. С. 30–35.
2. Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посібник. Київ : Ліра-К, 2016. 256 с.
3. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / пер. з англ. Р. Ткачука, М. Корчинської. Київ : Основи, 2000. 671 с.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / пер. з англ. В. Шульги. Київ : Всеуито, 2003. 350 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. Бусел В. Т. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Вовк С. М., Половян Н. С., Вовк Т. В. Особливості трансформації механізмів управління якістю надання медичних послуг. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 3(26). С. 33–37.
7. Говорко О. В. Ефективність системи забезпечення охорони здоров'я населення України. *Інтелект XXI*. 2017. № 2. С. 92–97.
8. Державна політика : підручник / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
9. Державне управління охороною здоров'я України : монографія / авт. кол. Лазоришинець В. В., Слабкий Г. О., Ярош Н. П. та ін. Київ : Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України, 2014. 312 с.
10. Державне управління : підручник. У 2 т. / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
11. ДСТУ ISO 9000:2015. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів. Київ, 2016. 45 с. ISO 9000:2015, IDT.
12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління. 2011. 692 с.

13. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління. 2011. 648 с.
14. Іванчов П. В. Методологічні засади оцінки ефективності державного управління трансформацією медичної системи України. *Приазовський економічний вісник*. 2021. Вип. 1(24). С. 240–244.
15. Карамішев Д. В. Програмно-цільовий підхід до реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. *Університетські наукові записки*. 2006. № 1(17). С. 279–284.
16. Карамішев Д. В., Удовиченко Н. М. Сутність розуміння ефективності управління системою охорони здоров'я в сучасних умовах. *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_1_26 (дата звернення: 25.07.2023).
17. Кризина Н. П. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: механізми формування та реалізації : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Київ, 2008. 36 с.
18. Матвієнко П. В. Основні критерії та моделі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 70–76.
19. Медяник Д. І., Липчанський В. О. Особливості ефективності управління закладами охорони здоров'я. *Наукові записки*. 2016. Вип. 19. С. 23–29.
20. Мезенцева Н. Б. Державне регулювання суспільних відносин в галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01. Київ, 2010. 20 с.
21. Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я : монографія / за ред. Шкільняка М. М., Желюк Т. Л. Тернопіль : Крок. 2020. 560 с.
22. Назарко С. О. Ефективне управління медичним закладом в умовах реформування системи охорони здоров'я. *Ефективна економіка*. 2020. № 1. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7574> (дата звернення: 25.07.2023).
23. Неугодніков А. О. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 63–69.
24. Прасол В. П. Механізми публічного управління розвитком недержавного сектора охорони суспільного здоров'я в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Харків, 2021. 199 с.
25. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2010. 36 с.
26. Приходченко Л. Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_1_9 (дата звернення: 23.07.2023).
27. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2016. 27 грудня.
28. Публічне управління та адміністрування: навч. посібник / за заг. ред. О.В. Скидана. Житомир: ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
29. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01. Київ, 2003. 35 с.
30. Рингач Н. О. Державне управління охороною здоров'я як складовою системи забезпечення національної безпеки : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Київ, 2010. 36 с.
31. Рожкова І. В. Розвиток механізмів державного управління охороною громадського здоров'я на регіональному рівні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2009. 40 с.
32. Самофалов Д. О. Формування моделі комунікативної діяльності в публічному адмініструванні охороною здоров'я України: теоретико-методологічний аспект : дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01. Дніпро, 2023. 461 с.
33. Сороко В. М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : НАДУ, 2012. 260 с.
34. Стовбан М. П., Завада О. Г. Ретроспективний аналіз основних показників ефективності діяльності Косівської ЦРЛ за період 2014–2018 років. *Наукові інновації та передові технології (Серія «Державне управління», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»)*. 2021. № 1(1). С. 115–129.
35. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник НАДУ*. 2015. № 3. С. 63–70.
36. Шутурмінський В. Г., Кусик Н. Л., Рудінська О. В. Основи менеджменту та маркетингу в медицині : навч. посібник. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 176 с.
37. Яремко І. І. Підвищення ефективності механізмів управління закладами сфери охорони здоров'я. *Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення та проблеми розвитку*. 2021. № 2(6). С. 127–139.

Yanevska T.M. PUBLIC GOVERNANCE EFFICIENCY IN HEALTH CARE SPHERE AND ITS EVALUATION: ANALYSIS OF CONCEPTUAL APPARATUS

In this article the set of main concepts about public governance efficiency in health care sphere and its evaluation is generalized. In particular, the base concept of public governance efficiency in health care sphere is proposed to be defined as ratio between obtained results for support of goals achievement of public policy relatively maintaining and improving of country population health in social, medical and economic aspects (external dimension) and results for systemic organization of health care sphere (internal dimension), and resource costs of this sphere and appropriate governance system. In turn, evaluation of mentioned efficiency is possible to be understood as systematic research process subordinated to governance practice needs and consisting in comparing real actions and achieved public results of appropriate public governance bodies with officially established goals, action plans, standards, and determining ratio between these results and resource costs of health care sphere and its governance.

Considered evaluation is regarded as universal process consisting of such main stages: establishing efficiency criteria and evaluation indicators on the base of goals, action plans and standards in health care sphere; making technique for efficiency evaluation (periodicity, means); measuring evaluation indicators in given sphere by means of monitoring, and comparing them with efficiency criteria; generating conclusions about public governance efficiency. The public efficiency criteria play key role in evaluation process. These criteria are defined as established reference characteristics of public governance in health care sphere using as base for comparison. Criteria must be distinguished from indicators, namely factual governance characteristics in given sphere which are to be measured and compared with appropriate criteria. Measuring of evaluation indicators is executed by means of monitoring which is possible to be defined as special systematic tracking of evaluation indicators subordinated to detection of degree of correspondence them to public efficiency criteria in health care sphere and its governance.

Key words: *public governance, public efficiency, health care sphere, efficiency evaluation, public efficiency criteria, evaluation indicators, monitoring.*