

**Станіславська С.С.**

Державна наукова установа «Центр інноваційних технологій охорони здоров'я»  
Державного управління справами

## МЕТОДОЛОГІЯ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*В межах даної статті охарактеризовано методологію проблеми розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я у постмодерний період на підставі чого ідентифіковано зміну ознак його функціонування на умовах набуття нових якісних особливостей його реалізації з урахуванням суперечностей концептів щодо розвитку та утвердження відповідних політико-адміністративних трендів та моделей суспільного розвитку, які безпосередньо впливають на сферу медичної допомоги; показано, що у постмодерний період розвиток публічного управління у сфері охорони здоров'я ґрунтується на створенні норм та цінностей здоров'я, які визначають сталість умов суспільного розвитку; доведено, що виключна орієнтація постмодерної системи публічного управління у сфері охорони здоров'я на збереження стратегічно-ціннісного потенціалу життя людини демонструє його високу ресурсну спроможність розширення суб'єктної відповідальності держави, суспільства та бізнесу за безпеку життєдіяльності населення; систематизовано основні дослідницькі підходи до з'ясування його сутності публічного управління у сфері охорони здоров'я, на підставі чого конкретизовано методологію його обґрунтування з точки зору розкриття внутрішніх детермінантних факторів його розвитку, ідентифіковано призначення публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті побудови ефективної системи суспільного розвитку, здійснення відповідних трансформаційних процесів покликаних гарантувати сталість процесів динамізації відповідних умов направлених на стримання інституційної архаїчності та утвердження нової модернізаційної практики для розвитку основних сфер суспільного життя; наведено надзвичайно складний блок методологічних проблем, пов'язаних із виробленням чітких теоретичних концептів розуміння публічного управління у сфері охорони здоров'я та виявлення його відмінностей із сутністю публічної політики у сфері охорони здоров'я.*

**Ключові слова:** органи публічної влади, людський потенціал, участь громадськості, довіра, медичні послуги, структурно-функціональна роль, політико-адміністративні моделі, сталий розвиток.

**Постановка проблеми.** У контексті аналізу теоретико-методологічних засад дослідження розвитку системи публічного управління у сфері охорони здоров'я у постмодерний період важливу концептуальну цінність становить ідентифікація зміни ознак його функціонування на умова набуття нових якісних особливостей його реалізації. Це безпосередньо зумовлює доцільність деталізації методології проблеми розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я, представленої в межах різних наукових традицій та дослідницьких підходів, конкретизуючи спірні концепти щодо розуміння його сутності та індикаторів розвитку. Такий контекст зумовлює артикуляцію дослідницької проблематики пов'язаної із з'ясуванням сутності розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я враховуючи відповідні політико-адміністративні тренди та моделі, які детерміновано впливають на специфіку його

реалізації в сучасних умовах суспільного розвитку. У зв'язку із цим постає надзвичайно складний блок методологічних проблем, пов'язаних із виробленням чітких теоретичних концептів розуміння публічного управління у сфері охорони здоров'я та виявлення його відмінностей із сутністю публічної політики у сфері охорони здоров'я. Виходячи із поставленого завдання теоретико-методологічного обґрунтування потребує опис, пояснення та розуміння розвитку політико-адміністративних систем сучасних держав, спроможних створити «нормативну рефлексію» навколо артикулювання фундаментальної цінності «охорони здоров'я» та перетворення її на визначальний критерій результативності їх функціонування.

У даному відношенні розвиток публічного управління у сфері охорони здоров'я стосується створення норм та цінностей, відповідно до яких має регулюватись його процесуальна сторона

і відповідно до чого має здійснюватися ідентифікація критеріїв набуття нових показників якості його функціонування в сучасних умовах суспільного розвитку. Враховуючи операціональні та адміністративні аспекти діяльності органів публічної влади у сфері охорони здоров'я формується тактичний і стратегічний рівень реалізації публічного управління у відповідній сфері, відповідно до якого створюються програми та політики діяльності відповідних інституцій на які покладається його безпосередня реалізація.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В межах аналізу різних дослідницьких підходів, які розкривають методологію проблеми розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я особливу увагу варто приділити концепції *А. Маартена*, який заклав новий експертний вимір визначення показників якості його розвитку в сучасних умовах. Дотримуючись концепції вченого можливо припустити, що методологічною умовою розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я є розширення простору взаємодії держави, громадянина та бізнесу у процесах забезпечення сталої життєдіяльності громадян, надання ним якісної медичної допомоги. У даному відношенні розвиток публічного управління у сфері охорони здоров'я детерміновано залежить від «... системи кооперації державних, муніципальних, некомерційних та змішаних структур, покликаних забезпечувати задоволення суспільних інтересів та вирішення колективних проблем, пов'язаних із забезпеченням умов життєдіяльності громадян» [1, с. 73]. Розглядаючи розвиток публічного управління у сфері охорони здоров'я через призму реалізації об'єднаної діяльності різних суб'єктів задіяних у його реалізації вчений під ним розуміє «суспільно-державну систему» реалізації загальнонаціональних інтересів пов'язаних із забезпеченням здоров'я як найвищого суспільного блага заради якого покликана функціонувати сучасна держава. При цьому такий конструкт розвитку публічного управління обов'язково враховує «автономність особистості» заради якої формується та функціонує сучасна система публічного управління, надаючи їй можливість для самостійного вибору, який стосується її безпосередньої й активної участі у процесах його реалізації. Орієнтуючись на результативність налагодження зворотних зв'язків між різними інституціями у сфері публічного управління громадянин здобуває можливість для отримання якісної медичної допомоги та актуалізованого вирішення проблем його життєдіяльності.

Актуалізуючи особливу увагу на розробленні методологічного інструментарію розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я *Т. Беркланд* вказав на «... доцільність врахування політичного фактору у процесах його формування, реалізації та оптимізації». Така логіка вченого безпосередньо ґрунтується на тому що публічне управління у сфері охорони здоров'я, «це не лише адміністративний, але й політичний процес, який передбачає залучення та активну дію формальних та неформальних акторів, задіяних у процесі прийняття та виконання рішень, формальних та неформальних структур, створених для прийняття та виконання цих рішень» [2, с. 141]. Виходячи із цього розвиток публічного управління у сфері охорони здоров'я, як і публічного управління загалом обмежується не лише інституційним розвитком діяльності бюрократичних структур на які покладається формування та реалізація публічної політики у відповідній сфері. Його розвиток в сучасних умовах зумовлюється розширенням можливостей інших акторів процесу його реалізації, наділених відповідними повноваженнями, які у своїй сукупності працюють на просування новітніх технологічних концептів забезпечення результативності діяльності органів публічної влади у сфері охорони здоров'я. Це свідчить про те, що динаміка розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я у її сучасному варіанті безпосередньо визначається активною участю у процесах його реалізації неурядових організацій, аналітичних центрів, релігійних організацій, фабрик думок, фінансових та політичних інституцій, які б просували структурність відповідних інтересів.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснити концептуалізацію методології розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті сучасних дослідницьких підходів; досягнення даної мети зумовлює доцільність вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати особливості розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я з урахуванням впливу політико-адміністративних трендів; розкрити сутність постмодерної системи публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті збереження стратегічно-ціннісного потенціалу життя людини; охарактеризувати показники ресурсної спроможності розширення суб'єктної відповідальності держави, суспільства та бізнесу за безпеку життєдіяльності населення.

**Виклад основного матеріалу.** Представлені в межах сучасної науки публічного управління

концепти її розвитку у більшості випадків зорієнтовані на розкриття детермінаційного впливу зовнішніх факторів, лишаючи осторонь транскрипцію внутрішньоінституційних на яких ґрунтується сучасна парадигма забезпечення його результативності. Враховуючи таку теоретичну контекстність ідентифікації розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я уявляється можливим визначити відповідні методологічні перемінні, які виступають у ролі нових показників інституційної якості його функціонування. Керуючись дослідженнями *П. Оквайна* важливо припустити, що «визначальним критерієм розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я є не розширення його інституційно-інструментального забезпечення, а передусім розвиток людського потенціалу, який визначає парадигмальність його функціонування у конкретних історичних умовах, а також і організаційно облаштовує його виходячи із стратегічної цінності антропоцентризму». Своєрідним методологічним доповненням до попередньої конструкції розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я є концепція *Т. Боварда* в межах якої визначено «детермінантні фактори, які визначають відповідну динаміку процесів у даній сфері. До таких факторів вчений відносить:

1) органи публічної влади, які забезпечують відповідну динаміку управлінських процесів у певній сфері суспільного життя;

2) управлінські інструменти, які володіють адміністративним потенціалом регулятивного впливу;

3) коаліційний компроміс між державою та суспільством з приводу вироблення політики у сфері охорони здоров'я та прийняття результативних публічних рішень в інтересах колективної суспільної більшості» [3, с. 219].

У даному відношенні функціональною умовою розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я у сучасний період є вирішення дихотомії між політичною та адміністративною структурою його забезпечення, у формі координованої взаємодії відповідних інституцій держава здобуває можливість побудови результативних адміністративних процесів. У підтвердження цього *Дж. Марч* вказав на доцільність абсолютизації політичного фактору у процесах забезпечення розвитку публічного управління, який стимулює розширення суб'єктності участі відповідних акторів у його реалізації на основі максимального врахування їх інтересів. Це на думку вченого дозволить чітко конкретизувати пріоритетні цілі діяльності

апарату органів публічної влади, концентруючи його навколо реалізації виключно стратегічних інтересів власної результативності, а відтак й забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства. Дотримуючись такої контекстності розвиток публічного управління як показник динаміки його результативності залежить від «легітимності, ефективності та підзвітності політико-адміністративної діяльності акторів публічного управління, які здобувають можливість усестороннього висвітлення смислів та змісту управлінських стратегій держави» [4].

Аналізуючи розвиток публічного управління у постмодерний період все більше вчених виходять із врахування сутності дихотомічної концепції «політики-управління», яка визначає технологічні прийоми його розвитку з урахуванням протиставлення між політичним та адміністративним. У підтвердження цього *А. Ентховен* вказав на особливу роль політики нового періоду розвитку людства, яка визначає відповідні параметри становлення та функціонування адміністративної системи у різних сферах суспільного життя. Логіка вченого безпосередньо ґрунтується на інституційно-обмеженому статусі політичних акторів, які розробляючи мікрораціональні фактори розвитку публічного управління залишають осторонь абстрактні цілі публічної політики, закладаючи у такий спосіб певну багатозначність підзвітності відповідних інституцій на які покладається забезпечення розвитку системи охорони здоров'я. Виходячи із цього дана методологічна конструкція направлена на з'ясування відповідних параметрів «легітимності, ефективності та підзвітності політико-адміністративної діяльності акторів публічного управління, що дозволяє всесторонньо показати смисл та зміст управлінських стратегій держави у різних сферах суспільного життя» [5].

Такий контекст розуміння розвитку публічного управління вказує на його детермінаційну залежність від інституційного розвитку самої держави, як органу забезпечення якісного надання публічних послуг, відповідно до чого створюється відповідний функціональний простір громадсько-політичної та приватно-державної активності населення, який забезпечує ефективність функціонування відповідної сфери суспільного життя. Керуючись цим, сфера охорони здоров'я будучи структурно залежною від всіх без виключення процесів суспільного життя і виступаючи у такий спосіб гарантом сталості життєдіяльності не лише населення, але й національної безпеки держави

у спільній координації із відповідними інститутами як держави, так і недержавного сектору закладає методологічні рамки результативності вирішення питань якості та тривалості життя населення.

Методологія обґрунтування проблеми розвитку публічного управління у контексті сучасних дослідницьких підходів зумовлює артикулювання балансових позицій між суспільством, державою та бізнесом у процесах забезпечення результативності функціонування відповідних сфер суспільного життя. Традиційно визнаючи пріоритетність інтересів суспільства у забезпеченні розвитку сфери охорони здоров'я завжди існує ймовірність побудови «декларативної» деконструкції її інституційно-інструментального забезпечення. На думку *К. Девіса* такий контекст безпосередньо пов'язується із тим, що «в сучасних умовах суспільного розвитку недержавний сектор досить часто перебирає на себе перевищені функціональні повноваження, внаслідок чого він не завжди виявляється у змозі результативного виконання їх і трансформування у конкретні результати та показники розвитку». Це безпосередньо стосується також і сфери охорони здоров'я, яка опираючись на інституційне забезпечення з боку держави також не завжди виявляється спроможною на результативне виконання покладених на неї повноважень. У зв'язку із цим *К. Девіс* вказав на «розділення внутрішніх та зовнішніх функцій, відповідно до яких забезпечується розвиток публічного управління у сфері охорони здоров'я, керуючись взаємодією держави з громадськістю та бізнесом у процесах побудови структурної вертикалі якісного надання медичних послуг» [6].

В межах дослідження методологічної проблеми розвитку публічного управління в сучасних умовах суспільного розвитку все більше увага експертів акцентується на факторі професійної підготовки публічних службовців, та зокрема їх аналітичній здатності реалізувати прогностичні навички прийняття стратегічних публічних рішень у сфері охорони здоров'я. У даному відношенні *Й. Хандрек* визначальний фактор результативності розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я ідентифікує через «.. участь громадськості у процесах формування аналітичного підходу вдосконалення діяльності інституцій, які відповідають за прийняття публічних рішень та надання публічних послуг у відповідній сфері. Запровадження такого аналітичного підходу, як умови розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я передбачає створення відповід-

них умов для результативності даного процесу, що безпосередньо стосується:

1) діяльності професійних експертів-аналитиків, які б володіли необхідними та спеціальними знаннями у даній сфері;

2) освоєння базових теоретичних концепцій та аналітичних підходів до прийняття публічних рішень;

3) ефективної організації процесів планування, які б дозволяли прогнозувати майбутнє та належно оцінювати наслідки прийнятих рішень» [7, с. 111].

Опираючись на етатистську аргументацію на користь забезпечення розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я, вчений константно доводить фундаментальну роль держави у розвитку системи публічного управління, керуючись тим, що вона єдиноспроможна гарантувати результативність вироблення політичного курсу на підставі якого формуються стратегічні договірні відносини із суспільством. У даному відношенні йдеться про те, що саме на державу покладається формування такого змістовного наповнення системи публічного управління у сфері охорони здоров'я, яке б забезпечувало зміцнення довіри з боку суспільства до держави на яку покладається гарантування результативності надання відповідних медичних послуг, зокрема що стосується реєстру та методології таких послуг. Держава в особі її інститутів будучи відповідальною перед суспільством водночас покликана демонструвати відповідну підзвітність перед ним у процесах гласної організації процесів надання медичних послуг та гарантування високих показників життєдіяльності населення.

**Висновки.** Здійснений аналіз розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я дозволив систематизувати основні дослідницькі підходи до з'ясування його сутності, на підставі чого конкретизовано методологію його обґрунтування з точки зору розкриття внутрішніх детермінантних факторів його розвитку, ідентифіковано призначення публічного управління у сфері охорони здоров'я у контексті побудови ефективної системи суспільного розвитку, здійснення відповідних трансформаційних процесів покликаних гарантувати сталість процесів динамізації відповідних умов направлених на стримання інституційної архаїчності та утвердження нової модернізаційної практики для розвитку основних сфер суспільного життя.

Наведено перелік методологічних проблем, які перешкоджають результативності розвитку та

функціонування публічного управління у сфері охорони здоров'я, що стосується зокрема його смислового наповнення, пошуку консенсусної практики їх вирішення та вироблення ефективних стратегій вдосконалення. Показано структурно-функціональну роль публічного управління у сфері охорони здоров'я у процесах забезпечення

побудови ефективної постмодерної держави з точки зору розширення її ресурсного потенціалу у контексті вирішення актуалізованих проблем, які породжують відповідний вакуум сталості взаємодії суспільства та держави, а відтак і є показником неспроможності останньої належно реагувати на інституційні запити громадян.

#### Список літератури:

1. Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society / Ed. by Maarten A., Hajer M.A., Wagenaar H. N.Y.: Cambridge univ. press, 2023. 324 p.
2. Birkland T. An Introduction to the policy process: Theories, concepts, and Models of public policy making. N.Y.: M.E. Sharpe, 2021. 337 p.
3. Bovaird T. Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*. Exeter, 2015. Vol. 71, N 2. P. 217-228.
4. Anderson J., Reid G., Ryterman R. March J. Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution: Document of the World Bank. Washington, 2015. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/UPSP%20final.pdf> (дата звернення: 28.11.2024).
5. Enthoven A. C., Tollen L. A. Competition in health care: it takes systems to pursue quality and efficiency. *Health Affairs*. URL: [https://www.researchgate.net/publication/7613969\\_Competition\\_In\\_Health\\_Care\\_It\\_Takes\\_Systems\\_To\\_Pursue\\_Quality\\_And\\_Efficiency](https://www.researchgate.net/publication/7613969_Competition_In_Health_Care_It_Takes_Systems_To_Pursue_Quality_And_Efficiency) (дата звернення: 12.11.2024).
6. Davis K., Schoen C., Stremikis K. Mirror, mirror on the wall. How the performance of the US health care system compares internationally. URL: [https://www.commonwealthfund.org/sites/default/files/documents/\\_\\_\\_media\\_files\\_publications\\_fund\\_report\\_2014\\_jun\\_1755\\_davis\\_mirror\\_mirror\\_2014.pdf](https://www.commonwealthfund.org/sites/default/files/documents/___media_files_publications_fund_report_2014_jun_1755_davis_mirror_mirror_2014.pdf) (дата звернення: 12.11.2024).
7. The human development report 2023. The rise of the South: human progress in a diverse world. UNDP. 2023. 216 p.

#### Stanislavska S.S. METHODOLOGY OF THE PROBLEM OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT IN THE HEALTHCARE SECTOR

*The article explores the new essence of communicative interaction between public authorities and the public, the methodology of the problem of the development of public administration in the field of health care in the postmodern period is characterized, on the basis of which a change in the characteristics of its functioning is identified under the conditions of acquiring new qualitative features of its implementation, taking into account the contradictions of concepts regarding the development and establishment of relevant political and administrative trends and models of social development, which directly affect the field of medical care; it is shown that in the postmodern period the development of public administration in the field of health care is based on the creation of health norms and values, which determine the stability of the conditions of social development; it is proven that the exclusive orientation of the postmodern system of public administration in the field of health care on preserving the strategic and value potential of human life demonstrates its high resource capacity to expand the subjective responsibility of the state, society and business for the safety of the population's vital activity; the main research approaches to clarifying the essence of public administration in the field of health care are systematized, on the basis of which the methodology of its justification is specified from the point of view of revealing the internal determinants of its development; the purpose of public administration in the field of health care is identified in the context of building an effective system of social development, implementing relevant transformation processes designed to guarantee the sustainability of the processes of dynamization of relevant conditions aimed at containing institutional archaism and establishing new modernization practices for the development of the main spheres of social life; an extremely complex block of methodological problems is presented, related to the development of clear theoretical concepts of understanding public administration in the field of health care and identifying its differences from the essence of public policy in the field of health care.*

**Key words:** public authorities, human potential, public participation, trust, medical services, structural and functional role, political and administrative models, sustainable development.