

УДК 342.95

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.35.181346>

*О. М. Миколенко*, докт. юрид. наук, доцент, професор  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна  
e-mail: [mikolenkoalena@gmail.com](mailto:mikolenkoalena@gmail.com)  
ORCID: 0000-0003-2080-413X

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Дослідження ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я є сьогодні перспективним напрямом досліджень, що обумовлено різними чинниками: по-перше, проблематика публічного управління в сфері охорони здоров'я розглядається представниками різних наук (юристами, соціологами, політологами, представниками теорії державного управління, тощо) по-різному, де кожна із перерахованих наук намагається розкрити коло існуючих проблем у цій сфері, виявити причини їх існування і запропонувати шляхи їх вирішення; по-друге, держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Якщо ж держава не забезпечує у цій сфері реалізацію та захист прав фізичних і юридичних осіб, то говорити про її соціальну спрямованість не доводиться; по-третє, в науці існує багато концепцій до змісту поняття «ефективність в державному управлінні» та до критеріїв її визначення.

**Ключові слова:** ціль, ефективність, якість, публічне управління, публічне управління в сфері охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Дослідження ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я є сьогодні перспективним напрямом досліджень, що обумовлено різними чинниками.

По-перше, проблематика публічного управління в сфері охорони здоров'я розглядається представниками різних наук (юристами, соціологами, політологами, представниками теорії державного управління, тощо). Кожна із перерахованих наук намагається не тільки розкрити коло існуючих проблем у сфері публічного управління охороною здоров'я, а й виявити причини існування цих проблем та запропонувати шляхи їх вирішення. Наприклад, представники теорії державного управління акцентують увагу на недоліках в кадровій політиці держави у сфері охорони здоров'я, юристи звертають увагу на недоліки правового регулювання сфери охорони здоров'я, а політологи відзначають вплив діяльності окремих індивідів чи соціальних груп на процес реформування системи охорони здоров'я в Україні, який не завжди є позитивним впливом.

По-друге, Україна презентує себе у міжнародних відносинах як суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1 Конституції України). В національному ж законодавстві декларується положення, згідно з яким охорона здоров'я визнається одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію [1, ст. 12]. Тобто охорона здоров'я є одним із обов'язкових сегментів соціальної держави. Якщо ж держава не забезпечує у цій сфері реалізацію та захист прав фізичних і юридичних осіб, то говорити про її соціальну спрямованість не доводиться. Пацієнт та його родичі є першими оцінювачами послуг, що їм надаються суб'єктами охорони здоров'я. Саме вони створюють позитивний чи негативний імідж окремому доктору, окремому лікувальному закладу та взагалі системі охорони здоров'я в Україні.

По-третє, питання ефективності діяльності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування час від часу піднімаються у фахових публікаціях. Разом з тим, в науці виникло багато концепцій як до змісту поняття «ефективність в державному управлінні», так і до критеріїв її визначення. Багато залежить від суб'єктивного

сприйняття поняття «ефективність» та від суб'єкта, який безпосередньо визначається з методикою, показниками і критеріями обчислення ефективності. Особливо це помітно по тому, як ефективність діяльності органів публічного управління відображена у їх офіційних звітах та у оцінках суспільства в цілому, оцінках громадських організацій, політичних партій і окремих соціальних груп населення. Тобто в офіційних звітах ефективність діяльності органів публічного управління визначається за одними критеріями, а суспільство оцінює результати діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування за іншими критеріями. При цьому висновок може бути діаметрально протилежним – Міністерство охорони здоров'я України (далі МОН України) буде стверджувати, що, наприклад, ефективно здійснюється державне управління в сфері охорони здоров'я, в результаті чого зросла кількість вакцинованих дітей в Україні з 2016 до 2019 рр. [2], а представники громадськості – наводити приклади з практики та статистичні дані, які свідчать про суттєві недоліки у діяльності органу центральної виконавчої влади, наприклад, про низький рівень вакцинації та масові спалахи інфекцій в Україні [3], що автоматично свідчить про низький рівень ефективності його діяльності.

Отже питання ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я є актуальним для розвитку теорії, вдосконалення національного законодавства, а також для покращення діяльності суб'єктів правозастосування у сфері охорони здоров'я.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На актуальність проблеми забезпечення ефективного державного управління в галузі охорони здоров'я вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: праці Н. Авраменко, С. Антонюка, М. Банчука, М. Білинської, І. Бедрик, С. Бугайцова, Л. Буравльова, О. Виноградова, Ю. Вороненка, В. Лехан, В. Лобаса, В. Мегеда, Н. Мезенцевої, В. Москаленка, З. Надюка, Я. Радиша, І. Рожкової, В. Рудого, І. Солоненка, С. Стеценка, О. Черниш, М. Шутова та інших дослідників. Але в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження цієї тематики, які б враховували сучасні тенденції розвитку науки адміністративного права та рівень розвитку суспільних відносин, що охоплюються предметом адміністративно-правового регулювання.

**Метою статті** є аналіз різних наукових підходів стосовно визначення ефективності публічного управління в сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** Система суб'єктів публічного управління в сфері охорони здоров'я закріплюється в ст. 15 Основ законодавства України про охорону здоров'я [1, ст. 15]. До таких органів відносяться:

1) МОЗ України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;

2) інші центральні органи виконавчої влади, які реалізують державну політику у сферах, що пов'язані із забезпеченням охорони здоров'я (наприклад, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Національна служба здоров'я України, тощо). Слід підкреслити, що система центральних органів виконавчої влади сьогодні знаходиться у стані оптимізації, а тому державні служби, інспекції і агентства, в тому числі у сфері охорони здоров'я, постійно ліквідуються, реорганізуються або створюються нові органи. Наприклад, в 2014 році Державну ветеринарну та фітосанітарну службу було реорганізовано у Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, до якої були також приєднані Державна інспекція з питань захисту прав споживачів і Державна санітарно-епідеміологічна служба [4]. Це свідчить про нестабільність існуючої системи органів публічного управління в сфері охорони здоров'я;

3) органи публічного управління регіонального рівня (Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації).

Багаторівневість системи органів публічного управління в сфері охорони здоров'я дозволяє виявляти не тільки ефективність всієї системи органів публічного управлін-

ня, а й окремих елементів цієї системи, зокрема, ефективність діяльності центральних органів виконавчої влади та органів публічного управління на регіональному рівні. На прикладі характеристики повноважень МОЗ України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, можна показати та розкрити одну із методик визначення ефективності такого елементу системи публічного управління в сфері охорони здоров'я як МОЗ України. Пункт 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 року передбачає перелік повноважень і функцій МОЗ України, які цей суб'єкт управління реалізує у сфері: 1) охорони здоров'я; 2) протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням; 3) створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів; 4) обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу; 5) санітарного та епідемічного благополуччя населення і ін.[5]. Хочемо звернути увагу на недоліки законодавчої техніки, яка використовувалась при розробці Положення про МОЗ України. Суб'єкт правотворчої діяльності так і не визначився з тим, що він закріплює в пункті 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 року, – повноваження міністерства (про що йде мова в підпункті 17 пункту 4 Положення) чи функції міністерства (про що йде мова в підпункті 15 пункту 4 Положення). Отже, не дивлячись на те, що термін «функція» використовується сьогодні у змісті нормативно-правових актів України при визначенні напрямів діяльності держави та правового статусу органів державної влади, установ і організацій, він так і не отримав чіткого змістовного наповнення, особливо, коли необхідно розмежувати між собою цілі, завдання, повноваження і функції органу публічного управління.

Пошук нових підходів до визначення функцій органів державної влади чи функцій суб'єктів публічного управління обумовлений тим, що, по-перше, термін «функція» не має сьогодні чіткого змістовного наповнення в рамках юридичної науки, а тому може набувати різного значення в залежності від специфіки тієї сфери, де використовується, по-друге, при дослідженні правових явищ категорія «функція» може набути методологічного значення тільки в рамках системного підходу, який вимагає розкриття внутрішньої взаємодії елементів в будь-якій системі, у тому числі системі публічного управління, а також взаємодії елементів системи між собою. У зв'язку з цим, в межах статті пропонуємо використати три методологічні підходи, які суттєво змінюють традиційні уявлення про зміст, види та систему функцій органів публічного управління в сфері охорони здоров'я: 1) дослідження публічного управління в сфері охорони здоров'я дозволяє простежити специфіку впливу об'єкту публічного управління (мова йде про суспільні відносини в сфері охорони здоров'я) на перелік функцій суб'єкта публічного управління, адже кожен елемент системи публічного управління в сфері охорони здоров'я окрім загальних функцій, які притаманні всій системі (наприклад, функція координації, контрольна функція і ін.), реалізує свої особисті функції у сфері охорони здоров'я (наприклад, Національна служба здоров'я України забезпечує функціонування електронної системи охорони здоров'я); 2) використання системного підходу дозволяє визначитись з місцем кожного органу державної влади в загальній системі публічного управління в сфері охорони здоров'я, а також дослідити функціональні зв'язки, які виникають між цими суб'єктами; 3) зміст функцій органів публічного управління слід розкривати не через термін «напрями впливу» (як це традиційно робиться в науковій літературі [6, с. 166]), а через єдність трьох понять – «цілі створення та діяльності суб'єкта публічного управління», «засоби досягнення цих цілей, які закріплені законодавством за суб'єктом публічного управління» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям» [7, с. 3].

Визначення функцій суб'єктів публічного управління в сфері охорони здоров'я через єдність трьох понять «цілі», «правові засоби» та «результат» дозволить визначитись і з ефективністю їх діяльності.

Цілі органів публічного управління як правило визначаються в нормативно-правових актах, що закріплюють їх правовий статус. Наприклад, Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 року передбачає серед основних цілей створення та функціонування МОЗ України наступні: а) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням; б) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження); в) забезпечує формування та реалізацію 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, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу; г) забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [5].

Разом з тим, в чинному законодавстві можна зустріти певні суперечності щодо визначення цілей. Наприклад, однією із пріоритетних цілей нашої держави в сфері охорони здоров'я є збереження генофонду народу України та запобігання демографічній кризі [1, ст. 29]. В Концепції розвитку охорони здоров'я населення України від 7 грудня 2000 року теж зазначається, що державні заходи мають передбачати «здійснення активної демографічної політики, спрямованої на стимулювання народжуваності і зниження смертності, збереження та зміцнення репродуктивного здоров'я населення, а також соціальної політики підтримки молоді та захисту інвалідів і людей похилого віку» [8]. А в Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» взагалі зазначається, що в Україні склалася незадовільна медико-демографічна ситуація, яка потребує негайного свого вирішення, в тому числі і з боку МОЗ України [9]. Разом з тим, у нормативно-правовому акті, який передбачає правовий статус МОЗ України, жодного слова щодо необхідності реалізації цієї мети у діяльності центрального органу виконавчої влади в сфері охорони здоров'я [5].

Поняття «правові засоби» довгий час сприймалось в юридичній літературі як універсальне поняття, яке можна було використовувати в широкому розумінні при характеристиці будь-яких правових явищ і процесів. Сьогодні ж з'явилися праці, в яких правові засоби розглядаються як «інструментарій», за допомогою якого досягається конкретна ціль та визначається якість і ефективність впливу (правового, владно-управлінського) на суспільні відносини (наприклад, Н. Заяць) [10, с. 202-205]. Доречно також говорити про існування трьох рівнів засобів, які використовуються для забезпечення реалізації цілей суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я: перший рівень – це первинні засоби (правові норми, повноваження, права та обов'язки учасників правовідносин); другий рівень – це правові форми діяльності суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я (наприклад, МОЗ України здійснює підзаконне нормативно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я, здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю МОЗ України); третій операційний рівень – це конкретні юридичні засоби, що безпосередньо є в оперативному розпорядженні суб'єкта публічного управління (наприклад, міністр може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується МОЗ України).

На жаль, в юридичній літературі представлено мало праць, в яких би «результат діяльності суб'єкта публічного управління» виступав предметом дослідження. Разом з тим, в юридичній літературі представлені праці, в яких науковці намагаються зв'язати між собою цілі правового регулювання та результат правового впливу, а також визначитись із співвідношенням понять «ефективність» і «якість» правового чи владно-управлінського впливу (М. А. Баламуш, В. В. Глазиріна, В. В. Головченко, Я. В. Задоржна тощо).

При характеристиці результату як елементу змісту функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я, а також при визначенні співвідношення понять «ефективність» та «якість» діяльності суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я, на нашу думку, слід враховувати наступне.

По-перше, результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я – це завжди факт об'єктивної дійсності, який свідчить про те, що цілі були або не були досягненні. Немає цілей не спрямованих на досягнення певного результату. Тому кожна ціль суб'єкта публічного управління, яка офіційно закріплена за ним в чинному законодавстві, як суб'єктивна категорія переслідує досягнення змін в об'єктивній реальності, тобто спрямована на отримання конкретного, як правило матеріалізованого, результату [11, с. 165-166]. Наприклад, в ході реалізації своїх повноважень МОЗ України може отримати як бажані (тобто передбачені цілями публічного управління в сфері охорони здоров'я), так і небажані для суспільства результати. Але ці бажані і небажані результати є фактами об'єктивної дійсності, які завжди можна співвіднести із цілями діяльності МОЗ України, та на підставі цього визначитись з ефективністю реалізації цим суб'єктом публічного управління своїх функцій.

По-друге, результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я можливий тільки як наслідок застосування правових засобів відповідним органом державної влади. Без застосування цього правового інструментарію, цілі так і залишаться тільки бажаним чи запланованим результатом. Тому важливо передбачити таку систему правового інструментарію за МОЗ України, реалізація якого могла б забезпечити досягнення поставлених перед органом державної влади цілей. Один із основних правових засобів, який допомагає МОЗ України досягати поставлених цілей, це повноваження щодо прийняття наказів з питань охорони здоров'я.

По-третє, результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я є індикатором ефективності реалізації цих функцій. Але визначення змісту поняття «ефективність» та встановлення чітких критеріїв визначення ефективності діяльності органів державної влади є суттєвою проблемою для юридичної науки, яка неохоче використовує математичні формули в своїх дослідженнях. До того ж визначення змісту поняття «ефективність» потребує його співвідношення з іншим близьким, але нетотожним за змістом, поняттям «якість». В нашому випадку важливо розмежовувати між собою ефективність та якість діяльності МОЗ України як органу публічного управління в сфері охорони здоров'я, а також визначитись з параметрами, які безпосередньо впливають на ефективність та якість реалізації цих функцій.

Питання ефективності діяльності органів державної влади почали активно досліджуватись ще в радянські часи. Радянські вчені ефективність визначали як співвідношення між фактично досягнутими результатами і цілями. Тобто при характеристиці ефективності чітко простежувався зв'язок між цілями та реально досягнутими результатами. Пізніше дослідження ефективності в праві почали ускладнюватися. Одна частина науковців звернула увагу на складну внутрішню структуру ефективності, яку можливо встановити лише при встановленні ефективності інших елементів, що безпосередньо чи опосередковано характеризують всю систему (наприклад, О. М. Мельник) [12, с. 190]. Якщо цей науковий підхід взяти за основу, то логічний ряд можна було б продовжити наступним чином. Для визначення ефективності системи публічного управління в сфері охорони здоров'я необхідно було б визначити ефективність діяльності кожного окремо взятого елементу цієї системи, а при визначенні ефективності діяльності спеціальних суб'єктів необхідно було б встановити ще й ефективність кожного напрямку діяльності органу державної влади. Тобто «ефективність», на думку О. М. Мельника, це завжди складне поняття, яке складається із сукупності інших показників ефективності.

Друга частина науковців зазначила, що на ефективність впливає багато факторів, серед яких можна виділити політичні, соціально-економічні, культурні та інші фактори. Наприклад, Д. М. Павлов при характеристиці організаційно-правових засад за-

безпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади зазначає, що ефективність управління це повне досягнення реальної та соціально-корисної конкретної управлінської мети за мінімальних витрат ресурсів в оптимальний строк з урахуванням обставин зовнішнього та внутрішнього характеру. Таким чином, продовжує Д. М. Павлов, поняття ефективності включає в себе такі елементи: а) реальну та соціально корисну конкретну управлінську мету; б) витрати ресурсів та управлінської енергії; в) строк досягнення мети; г) обставини внутрішнього та зовнішнього характеру [13, с. 86-87].

Тобто Д. М. Павлов, по-перше, вважає, що на ефективність впливають чисельні зовнішні та внутрішні фактори (політичні, соціально-економічні, культурні і ін.), по-друге, переконаний, що ефективність визначається кількісними і якісними показниками (автор не розмежує між собою поняття «ефективність» та «якість»), по-третє, пов'язує ефективність виключно з досягненням соціально-корисної мети, по-четверте, переконаний, що ефективність це «оптимальна відповідність вимогам історичного періоду, своєчасність» (вважаємо, що оптимальна відповідність певному історичному періоду характеризує не «ефективність» діяльності органу публічного управління, а «якість» його діяльності).

Слід констатувати, що інтенсивність досліджень ефективності публічного управління в науково-дослідних працях з теорії держави та права, конституційного і, навіть, адміністративно права сьогодні суттєво знизилась. Ці тенденції були помічені окремими науковцями, які спробували дати своє пояснення ситуації, що склалася. Наприклад, О. М. Мельник називає одну із причин, яка суттєво вплинула на інтенсивність досліджень ефективності в юридичній науці [12]. Полягає вона в тому, що юридична наука переоцінила свої можливості. Були поставлені цілі та визначені завдання, які сучасна методологія юридичної науки не спроможна досягти та вирішити. Намагання ж вирішити існуючі теоретичні та практично-прикладні проблеми ефективності шляхом введення і використання математичних формул, призвели до того, що відбулося певне розчарування в правильності напрямку даних досліджень. Найбільш послідовно та аргументовано про збагачення юридичної методології математичними формулами висловлювався в своїх працях радянський вчений В. А. Леванський у праці «Модельовання в соціально-правових дослідженнях» (1986 р.) [14, с. 56], проте запропоноване дослідження залишається цікавим з теоретичної точки зору і, на жаль, не має виходу в практичну площину.

Отже погоджуємося з О. М. Мельником в тому, що методик, придатних для вивчення та виміру ефективності діяльності органів публічного управління, і на сьогодні не запропоновано.

По-четверте, якщо результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я повністю відповідає поставленим цілям, то слід констатувати, що функція була в повному обсязі реалізована. Це ідеальний варіант при оцінці ефективності реалізації функцій МОЗ України, адже в такому випадку цілі суб'єкта публічного управління та його повноваження були підібрані і закріплені в нормативно-правових актах в достатній мірі, щоб досягти бажаного результату. Коли ж отриманий результат лише частково співпадає з цілями, що були поставлені перед суб'єктом публічного управління в сфері охорони здоров'я, то це означатиме, що МОЗ України реалізує покладені на нього функції не в повному обсязі, а тому слід переглянути та відкоригувати: 1) або цілі діяльності МОЗ України, які з якихось причин вже не відповідають реаліям сьогодення, а тому є хибними; 2) або правовий інструментарій, який не дає можливість МОЗ України досягти бажаних результатів.

Якщо ж результат взагалі не співпадає з тією ціллю, яка ставилась перед органом публічного управління в сфері охорони здоров'я, то це означає, що одна із функцій МОЗ України взагалі не була реалізована. У даному випадку необхідно встановити причини існування диспропорції між заявленою ціллю та отриманим результатом. Такі причини можуть бути як суб'єктивного характеру (наприклад, непрофесіоналізм

суб'єктів, які здійснюють публічне управління), так і об'єктивного характеру (прогаліни у законодавстві, поява невідомого вірусу і ін.).

Розмірковуючи про результат як критерій ефективності реалізації функцій суб'єктом публічного управління в сфері охорони здоров'я, слід враховувати і той факт, що під час реалізації функції результат може бути досягнутий за рахунок значних затрат матеріальних ресурсів, людської енергії та часу. Чи можна такий результат вважати задовільним, а реалізацію функції ефективною? Вважаємо, що «да». Пояснюється це тим, що немає меж досконалості. Сьогодні технології, що використовуються в суспільстві, та матеріально-технічне забезпечення органів публічного управління в сфері охорони здоров'я дозволяють досягати бажаних результатів з мінімальними затратами ресурсів, енергії і часу. Наприклад, у 2013 році МОЗ України затвердило новий Порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні, який регулює відносини між пацієнтами (жінками, чоловіками) та закладами охорони здоров'я, що забезпечують застосування методик допоміжних репродуктивних технологій та визначає механізм і умови застосування методик допоміжних репродуктивних технологій [15]. Тобто організаційно були спрощені методики лікування безпліддя, що позитивно відобразилось на якості публічного управління у сфері охорони здоров'я. Це дає підставу для розмежування між собою понять «ефективність» та «якість» реалізації функцій публічного управління в сфері охорони здоров'я. Категорія «якість» визначається сукупністю параметрів, що її характеризують. Наприклад, якість реалізації функцій публічного управління в сфері охорони здоров'я повинна відповідати наступним параметрам: повнота досягнення поставлених цілей (мова йде про можливість практичної реалізації поставленої цілі в запланованому обсязі); оптимальність правових засобів, які використовуються для досягнення цілей (вибір найкращих із існуючих правових засобів для досягнення поставленої мети з урахуванням наявних обмежень за часом, матеріальними і людськими ресурсами, тощо).

Тобто при оцінці «ефективності» діяльності МОЗ України нам важливо встановити – досягнуті чи ні основні цілі, що ставились перед цим суб'єктом публічного управління. Тоді як при оцінці «якості» діяльності МОЗ України обов'язково слід брати до уваги такі показники як матеріальні витрати держави на здійснені заходи, витрати часу і людських ресурсів на діловодство, яке здійснюється при цьому, задоволення пацієнтів рівнем надання медичних послуг тощо.

**Висновки і пропозиції.** З вище викладеного випливає, що поняття ефективності публічного управління у сфері охорони здоров'я є мало дослідженим явищем в юридичній науці та теорії державного управління. Обґрунтовується необхідність досліджень ефективності публічного управління через визначення функцій органів публічного управління у сфері охорони здоров'я. У зв'язку з цим, пропонується використовувати три методологічні підходи, які суттєво змінюють традиційні уявлення про зміст, види та систему функцій органів публічного управління в сфері охорони здоров'я: 1) дослідження публічного управління в сфері охорони здоров'я повинно відбуватись у прив'язці до об'єкта публічного управління, адже саме він впливає на цільову спрямованість діяльності та перелік функцій суб'єкта публічного управління; 2) використання системного підходу дозволяє визначитись з місцем кожного органу державної влади в загальній системі публічного управління в сфері охорони здоров'я, а також дослідити функціональні зв'язки, які виникають між цими суб'єктами; 3) зміст функцій органів публічного управління слід розкривати не через термін «напрями впливу» (як це традиційно робиться в науковій літературі), а через єдність трьох понять – «цілі створення та діяльності суб'єкта публічного управління», «засоби досягнення цих цілей, які закріплені законодавством за суб'єктом публічного управління» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям».

При характеристиці результату публічного управління в сфері охорони здоров'я, а також при визначенні співвідношення понять «ефективність» та «якість» діяльності суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я, пропонується враховува-

ти наступне: 1) результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я – це завжди факт об'єктивної дійсності, який свідчить про те, що цілі були або не були досягненні; 2) результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я можливий тільки як наслідок застосування правових засобів відповідним органом державної влади; 3) результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я є індикатором ефективності реалізації цих функцій; 4) якщо результат як елемент функції суб'єкта публічного управління в сфері охорони здоров'я повністю відповідає поставленим цілям, то слід констатувати, що функція була в повному обсязі реалізована.

### Список використаної літератури

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-ХІІ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Як зростає кількість вакцинованих дітей в Україні / Міністерство охорони здоров'я України. Режим доступу: <https://moz.gov.ua/article/news/jak-zrostaie-kilkist-vakcinovanih-ditej-v-ukraini>.
3. Низький рівень вакцинації та спалахи інфекцій: хто винен і що робити? / Радіо Свобода. Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/29025966.html>.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF?find=1&text=%E5%EF%B3%E4%E5%EC#w11>
5. Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 р. № 267. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF?find=1&text=%F4%F3%ED%EA%F6#w11>
6. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Білокур Євгенія Ігорівна. – Одеса, Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. – 194 с.
7. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Миколенко Олена Миколаївна. – Запоріжжя, Запорізький національний університет, 2018. – 484 с.
8. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України: Указ Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000?find=1&text=%E4%E5%EC%EE%E3%F0%E0%F4#w11>.
9. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/244717787>.
10. Заяць Н. Сутнісна характеристика правових засобів у механізмі правового регулювання / Н. Заяць // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 12. – С. 202-205.
11. Баламуш М.А. Міграційний режим в Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ...канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Баламуш Мар'яна Анатолівна. – Запоріжжя, Запорізький національний університет 2017. – 206 с.
12. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Мельник Олена Миколаївна. – Київ, НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – 2004. – 208 с.
13. Павлов Д.М. Організаційно-правові засади забезпечення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади (державного управління): дис. ...канд. юрид. наук: спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Павлов Дмитро Миколайович. – Київ, Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 195 с.
14. Леванский В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях / В.А. Леванский. – Москва: Наука, 1986. – 157 с.
15. Порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.09.2013 № 787. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13>.

### References

1. Fundamentals of Ukrainian legislation on health care: Law of Ukraine № 2801-XII. (1992, November 19). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> [in Ukrainian].
2. How the number of vaccinated children in Ukraine is growing / Ministry of Health of Ukraine. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/article/news/jak-zrostaie-kilkist-vakcinovanih-ditej-v-ukraini>. [in Ukrainian].



3. Low vaccination rates and outbreaks of infections: who is to blame and what to do? / Radio Liberty. Retrieved from: <https://www.radiosvoboda.org/a/29025966.html>. [in Ukrainian].
4. On Optimization of the System of Central Bodies of Executive Power: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 442 (2014, September 10). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF?find=1&text=%E5%EF%B3%E4%E5%EC#w11> [in Ukrainian].
5. Regulation on the Ministry of Health of Ukraine № 267 (2015, March 26). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF?find=1&text=%F4%F3%ED%EA%F6#w11> [in Ukrainian].
6. Bilokur, E.I. (2015) Functions of public administration: concepts, features, legal regulation. Candidate's thesis. – Odessa: NU «Odessa Law Academy» [in Ukrainian].
7. Mykolenko, O.M. (2018) Functions of administrative-tort law (theoretical and legal aspect). Doctor's thesis. – Zaporizhzhya: ZNU [in Ukrainian].
8. On the Concept of Healthcare Development of the Population of Ukraine: Decree of the President of Ukraine № 1313/2000 (2000, December 7). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000?find=1&text=%E4%E5%EC%EE%E3%F0%E0%F4#w11> [in Ukrainian].
9. On approval of the Concept of the National Program «Health 2020: the Ukrainian Dimension»: the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1164-p (2011, October 31). Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/en/npas/244717787> [in Ukrainian].
10. Zayats, N. (2016.) Essential characteristics of legal remedies in the mechanism of legal regulation. Entrepreneurship, economy and law, 12, 202-205 [in Ukrainian].
11. Balamush, M.A. (2017) Migration regime in Ukraine (administrative-legal aspect). Candidate's thesis. – Zaporizhzhia: ZNU [in Ukrainian].
12. Melnyk, O.M. (2004) Legal regulation and ways of increasing its efficiency. Candidate's thesis. – Kyiv: Institute of State and Law. V.M. Koretsky [in Ukrainian].
13. Pavlov, D.M. (2004.) Organizational and Legal Principles of Ensuring the Effectiveness of the Functioning of the System of Executive Bodies (Public Administration) Candidate's thesis. – Kyiv: NAIA of Ukraine [in Ukrainian].
14. Levansky, V.A. (1986) Modeling in social and legal research. – Moscow: Nauka [in Russian].
15. Procedure for the use of assisted reproductive technologies in Ukraine: Order of the Ministry of Health of Ukraine № 787 (2013, September 09). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 25.09.2019

**А. Н. Миколенко**, докт. юрид. наук, доцент, професор  
 Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
 Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики  
 Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина  
 e-mail: mikolenkoalena@gmail.com  
 ORCID: 0000-0003-2080-413X

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

### Резюме

Исследование эффективности публичного управления в сфере здравоохранения является сегодня перспективным направлением, что обусловлено следующими факторами: во-первых, проблематика публичного управления в сфере здравоохранения рассматривается представителями различных наук (юристами, социологами, политологами, представителями теории государственного управления и т.д.) по-разному, каждая из перечисленных наук пытается раскрыть круг существующих проблем в этой сфере, выявить причины их существования и предложить пути их решения; во-вторых, государство формирует политику здравоохранения в Украине и обеспечивает ее реализацию. В случае, если государство не обеспечивает в этой сфере реализацию и защиту прав физических и юридических лиц, то говорить о его социальной направленности не приходится; в-третьих, в науке существует много концепций относительно содержания понятия «эффективность в государственном управлении» и критериев ее определения.

**Ключевые слова:** цель, эффективность, качество, публичное управление, публичное управление в сфере здравоохранения.

*O. M. Mykolenko*, Doctor of Juridical Sciences, Professor  
Odessa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics  
Frantsuzkiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine  
e-mail: mikolenkoalena@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-2080-413X

## EFFICIENCY OF PUBLIC GOVERNANCE IN A PURVIEW OF HEALTH CARE

### Summary

Owing to various factors, research on the effectiveness of public administration in the purview of health care is today a promising area of research. Firstly, the problem of public management in health care is considered by representatives of different sciences (for example, lawyers, sociologists, political scientists, representatives of public administration theory, etc.) in different ways, where each of the listed sciences is trying to open up a range of existing problems in this field, to identify the reasons for their existence and to suggest ways to solve them. Secondly, the state formulates and ensures the implementation of health policy in Ukraine. However, if the state does not provide for the realization and protection of the rights of individuals and legal entities in this purview, then it is not necessary to speak about its social orientation. And the last, in science there are many concepts to the content of the conception of «efficiency in public administration» and to the criteria for its definition.

All these factors say that the issue of efficiency of public governance in a purview of health care is relevant to the development of theory, to the improvement of national law, and to the improvement of the activities of law enforcement actors in the purview of health care.

The purpose of the article is to analyze the different scientific approaches to determining the effectiveness of public governance in a purview of health care.

It is established that the concept of «effectiveness of public governance in a purview of health care» is a little researched phenomenon in legal science and public administration theory. The need for research into the effectiveness of public administration by defining the functions of public governance in a purview of health care is justified. Thereby, it is proposed to use three methodological approaches that substantially change the traditional notion of the content, types and system of functions of public governance in a purview of health care: 1) the study of public governance in a purview of health care should be related to the object of public administration, because it influences the purposeful activity and the list of functions of the public administration subject; 2) the use of a systematic approach allows one to determine the place of each public authority in the overall system of public governance in a purview of health care as well as to examine the functional pertinences that arise between these subjects; 3) the content of the functions of public governance should be revealed not through the appellation «directions of influence» (as is traditionally done in the scientific literature), but through the unity of the three concepts – «goals of creation and activity of the public administration subject», «means of achieving these goals, which are enshrined in the legislation by the public administration subject» and «the result that has been obtained and which must meet the set goals».

**Keywords:** goal, effectiveness, quality, public governance, public governance in a purview of health care.