

В. В. Звірич

кандидат медичних наук,
докторант кафедри управління та бізнес-адміністрування
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника

НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ПІДХОДИ У ДОСЛІДЖЕННІ МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

В сучасних умовах децентралізаційних процесів відбуваються активні зміни у системі публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я. Змінюються не просто умови функціонування та особливості прояву управлінської системи, а цілісний механізм публічного управління персоналом. Тому актуальним є обґрунтування сутності, структури та елементного складу такого механізму.

У статті проаналізовано різні науково-прикладні підходи до структуризації і дослідження механізму публічного управління. Дослідження показало, що у сучасній науці існує два основні наукові підходи: 1) ті науковці, що виділяють однорівневу фасетну класифікацію механізмів державного управління за функціональною ознакою; 2) ті науковці, що виділяють багаторівневу ієрархічну та фасетну класифікацію за різними ознаками. Перша група науковців у процесі класифікації механізмів публічного управління виділяє кілька видів фасетної класифікації, а саме: економічний, організаційний, правовий, політичний, мотиваційний, інформаційний, інституційний механізми. Друга група науковців є прихильниками комплексного підходу до класифікації механізмів публічного управління виділяючи різні класифікаційні ознаки, серед яких основними є: за функціональною ознакою, інструментами впливу, за об'єктами і суб'єктами управління та галузями.

На основі дослідження особливостей функціонування механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я нами обґрунтовано додаткові критеріальні ознаки і підвиди досліджуваного механізму. За першою доданою класифікаційною ознакою – за об'єктами управління механізми публічного управління поділяються на ті, що стосуються: управлінського персоналу; адміністративних працівників; медичного персоналу; допоміжного та обслуговуючого персоналу. За другою доданою класифікаційною ознакою – за структурними елементами (процесами) механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяються на: підбір персоналу, навчання (розвиток) персоналу, оцінка, мотивація, контроль, звільнення працівників. За третьою доданою класифікаційною ознакою – за видами управлінської діяльності – механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяються на: планування, аналітика, прогнозування, мікроменеджмент, облік, контроль, оцінка і моніторинг, організація і координація, консультування, комунікація.

Ключові слова: управління персоналом, публічне управління, механізм, класифікація, структура і склад.

Постановка проблеми. Дослідженням механізмів публічного управління в Україні займається чимало науковців. Такі дослідження стосуються різних сфер державного управління, зокрема: систем освіти, охорони здоров'я, житлово-комунальної, інфраструктури і благоустрою, молоді і спорту, фінансової та фіскальної системи, пенсійного та соціального забезпечення. При цьому механізми державного регулювання різних сфер мають

низку спільних характеристик і особливостей, але однозначно мають ряд відмінних та специфічних особливостей для кожної з них. Крім того значні відмінності існують і в окремих управлінських елементах в межах різних сфер державного управління, зокрема: управління персоналом, стратегічного та тактичного планування, управління фінансами, управління зв'язками з громадськістю, операційне управління, управління ризиками та управління контролем

і моніторингом. Враховуючи такі специфічні відмінності метою даного дослідження є вивчення різних науково-прикладних підходів стосовно дослідження механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я в контексті дедукції від загальних спільних рис механізмів різних галузей до деталізації окремих специфічних елементів об'єкта дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематику класифікації механізмів публічного управління досліджують такі вітчизняні науковці: В. Бакуменко, М. Біль, О. Голинська, Г. Куспляк, Н. Мирна, Л. Приходченко, М. Рудницька, О. Федорчак та інші. У наукових працях відображено різні наукові підходи до класифікації механізмів публічного управління та адміністрування. Водночас недостатньо дослідженими є питання, що стосуються специфіки державного регулювання роботи персоналу у галузі охорони здоров'я.

Мета статті – проаналізувати наукові підходи до класифікації механізмів публічного управління та обґрунтувати комплексну класифікацію механізмів публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я з врахуванням специфіки її функціонування.

Виклад основного матеріалу. Одним з найдієвіших інструментів дослідження механізму державного управління персоналом у галузі охорони здоров'я є проведення детальної класифікації самого об'єкта дослідження. Застосування інструментів класифікації дає можливість розподілити цілісну систему на певні складові об'єкти, що уподібнюються за певною ознакою.

В Енциклопедичному словнику з державного управління наведено кілька основних понять, що стосуються даного об'єкта дослідження, зокрема:

– класифікація систем управління – це «поширений спосіб упорядкування систем управління за певними ознаками» [1, с. 319];

– класифікація напрямів державного управління – це «упорядкування напрямів державного управління як виду суспільної діяльності» [1, с. 319];

– класифікація державно-управлінських рішень – це «упорядкування державно-управлінських рішень за основними напрямами та формами державного управління» [1, с. 319].

Тобто з вищенаведених тлумачень очевидно, що під класифікацією здебільшого розуміють упорядкування елементів певної системи. Тому метою детального дослідження науково-прикладних підходів до класифікації механізмів державного управління персоналом

у публічній сфері є упорядкування окремих її елементів задля визначення ролі і місця кожного елемента у цілісній системі.

Сучасні дослідники з питань державного управління розуміючи важливість процесів структурування та класифікації приділяють цим питанням чимало наукових публікацій [2–10]. Аналізуючи загальні підходи до класифікації механізмів державного управління у різних науковців приходимо до висновку, що більшість усіх їх можна поділити на 2 групи:

1) ті науковці, що виділяють однорівневу фасетну класифікацію механізмів державного управління за функціональною ознакою;

2) ті науковці, що виділяють багаторівневу ієрархічну та фасетну класифікацію за різними ознаками.

Аналіз науково-прикладних підходів до класифікації механізмів державного управління за функціональною ознакою у різних науковців показує, що багато з них виділяють однакові види механізмів з додаванням кількох додаткових (рис. 1).

З рис. 1 видно, що більшість дослідників визначають такі види механізмів публічного управління: економічний, організаційний, правовий та політичний. Інші види: мотиваційний, інформаційний, інституційний – зустрічаються рідше у дослідників. А такі види як мотиваційний, соціальний, цільовий, ресурсний та науково-методичний з'являються по одному разу у дослідників. Підсумовуючи приходимо до висновку, що кожен з авторів беручи основоположні види механізмів публічного управління за основу додають по одному-два види до базових в залежності від специфіки їх дослідження.

Друга група науковців підтримує комплексний підхід до класифікації механізмів публічного управління виділяючи різні класифікаційні ознаки. Так, Р. Рудницька класифікуючи механізми державного управління виділила 4 класифікаційні ознаки [8]:

1) за методами механізми публічного управління поділяють на економічні, організаційні, психологічні та спеціальні;

2) за важелями впливу механізми поділяють на економічні, фінансові та правові;

3) за інструментами впливу механізми поділяють на програми і технології;

4) за політикою механізми публічного управління поділяють на економічну, соціальну, фінансову, культурну, промислово-правову, інформаційну політики та нормативне забезпечення.

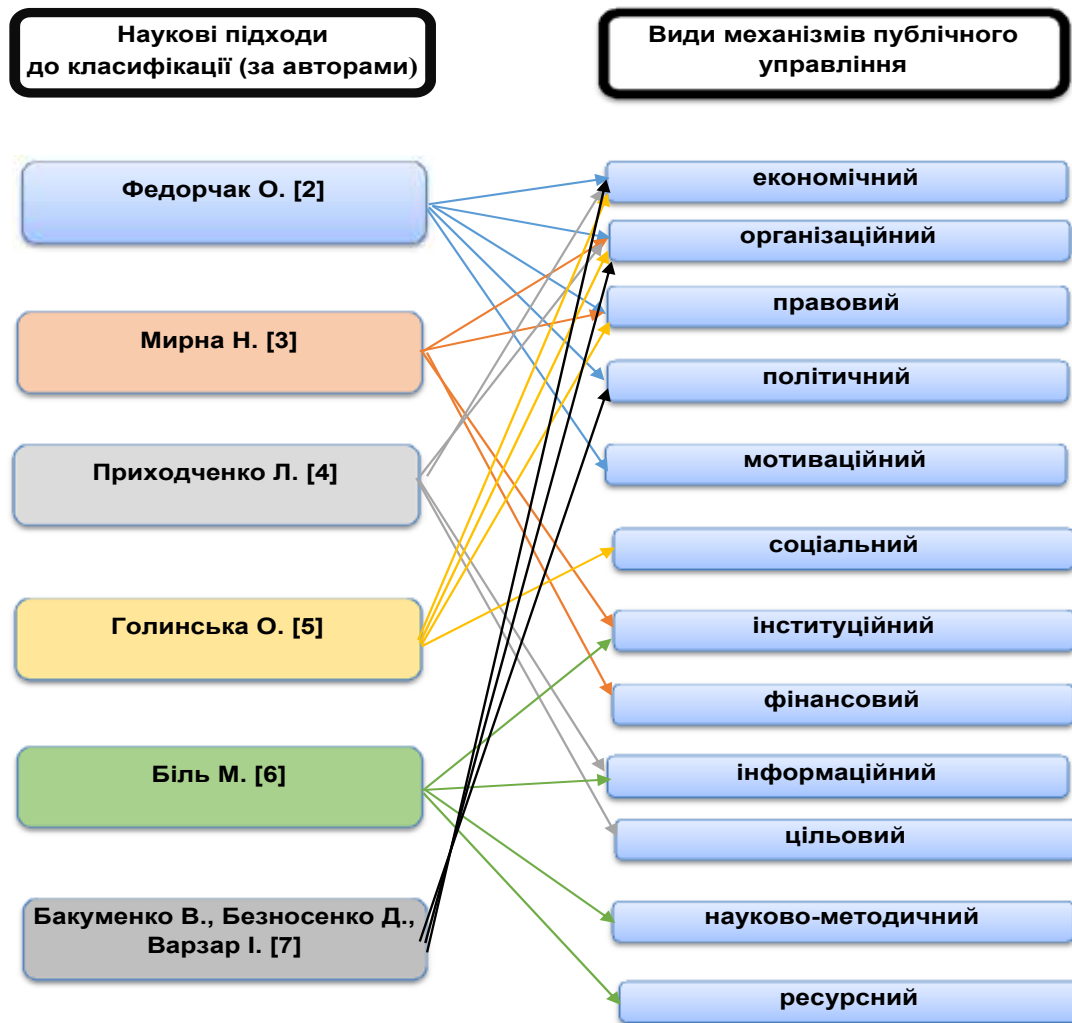


Рис. 1. Наукові підходи до однорівневої фасетної класифікації механізмів публічного управління

* Джерело: розробка автора

Ще ширшу класифікацію складу і структури механізмів державного регулювання пропонує Г. Куспляк [9]:

1) за суб'єктами управління механізми державного управління поділяються на: суб'єкти вищого, обласного, районного, місцевого рівня та рівня територіальних громад;

2) за функціональною ознакою механізми поділяють на: економічний, мотиваційний, правовий, організаційний, політичний, бюджетний, податковий, інформаційний, соціальний, фінансовий, господарський;

3) за об'єктами управління механізми державного управління поділяються на: соціальний захист, пенсійне страхування, безпека;

4) за галузевим управлінням: транспорту, спорту, охорони здоров'я, туризму, будівництва, культури та освіти;

5) за видами управлінської діяльності: планування, прогнозування, організація, прийняття

рішень, облік і контроль, підбір кадрів, регулювання, комунікація, координація, мотивація;

6) за інструментами, методами та важелями впливу: економічні, бюджетні, фінансові, податкові, соціальні, організаційні, спеціальні, психологічні, маркетингові, правові;

7) за ресурсами управління: грошові, матеріально-технічні, інформаційні, інституціональні, методологічні, інтелектуальні, організаційні та нормативно-правові;

8) за змішаною ознакою механізми державного управління поділяються на: організаційно-правовий, бюджетно-податковий, матеріально-технічний, соціально-культурний, соціально-правовий.

До цієї ж групи науковців, які є прихильниками багаторівневої фасетної та ієрархічної класифікації відноситься О. Федорчак [10]. На думку науковиці класифікувати механізми державного управління можна за наступними ознаками:

1) за видами механізми поділяються на: економічний, мотиваційний, організаційний, політичний, правовий;

2) за політикою: економічна, соціальна, фінансова, культурна та промислова;

3) за методами: організаційні, економічні, психологічні, спеціальні;

4) за важелями: економічні, фінансові, правові;

5) за інструментами: технології та програми;

6) за правовим забезпеченням: закони, укази Президента, Постанови Кабінету Міністрів, Накази міністерств і відомств, статuti юридичних осіб;

7) за інформаційним забезпеченням: звіти юридичних осіб, одноразові обстеження, інтернет, ЗМІ, статистичні збірники;

8) за нормативним забезпеченням: інструкції, нормативи, норми, стандарти, методичні вказівки.

Запропоновані різними науковцями підходи до класифікації мають як багато спільних (подібних) класифікаційних груп та видів, так і певні відмінні ознаки та особливості. З більшістю підходів ми погоджуємось, але у процесі даного дослідження виникає необхідність обґрунтування класифікації складу та структури механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я. Таким чином на відміну від вище проаналізованих підходів розроблена нами класифікація відрізняється за кількома характеристиками:

– по-перше, розроблена нами класифікація обґрунтовує типологізацію складу і структури механізму публічного управління, а не державного управління (тобто має більшу кількість підскладових);

– по-друге, відображає класифікацію не усіх механізмів за видами, а лише управління персоналом у публічній сфері;

– по-третє, стосується не усіх галузей, а безпосередньо галузі охорони здоров'я.

В узагальненому вигляді запропоновану нами багаторівневу класифікацію механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я наведено на рис. 2.

Наведена на рис. 2 класифікація є фасетною, оскільки усі виокремлені класифікаційні ознаки не є ієрархічно пов'язані між собою, а лише системно розкривають усі складові і структурні елементи механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я.

У наведеній на рис. 2 класифікації нами доповнено 3 класифікаційні ознаки:

1) за об'єктами управління;

2) структурними елементами (процесами);

3) видами управлінської діяльності.

За першою доданою класифікаційною ознакою – за об'єктами управління механізми публічного управління поділяються на ті, що стосуються:

– управлінського персоналу;

– адміністративних працівників;

– медичного персоналу;

– допоміжного та обслуговуючого персоналу, а саме лаборантів; медичних асистентів; фармацевтів; медичних сестер та акушерів.

За другою доданою класифікаційною ознакою – за структурними елементами (процесами) механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяють на:

– механізм підбору персоналу охоплює процеси аналізу анкет претендентів, інтерв'ювання, співбесіду та ознайомлення претендента з функціональними обов'язками, оформлення працівника на роботу;

– навчання та розвиток персоналу включає процеси адаптації нових працівників на робочому місці, систематичне навчання та підвищення кваліфікації працівників, розвиток нових знань, вмінь та навичок у працівників;

– оцінка персоналу включає процеси систематичного аналізу результативності діяльності працівників, оцінювання ефективності їх роботи, рейтингування та ранжування працівників за результатами роботи;

– мотивація персоналу передбачає процеси стимулювання працівників за результатами оцінювання їх діяльності, а також мотивування до ефективнішого виконання своїх обов'язків у майбутньому;

– контроль роботи персоналу охоплює поточний та підсумковий контроль у вигляді спостереження та аналізу основних показників діяльності працівників з метою попередження негативних ситуацій та дотримання планових показників роботи;

– звільнення працівників передбачає оформлення необхідних документів при звільненні працівника та проведення вихідної співбесіди щодо з'ясування причин звільнення.

За третьою доданою класифікаційною ознакою – за видами управлінської діяльності – механізми публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я поділяються на:

– планування – це складова механізму публічного управління персоналом, яка перед-

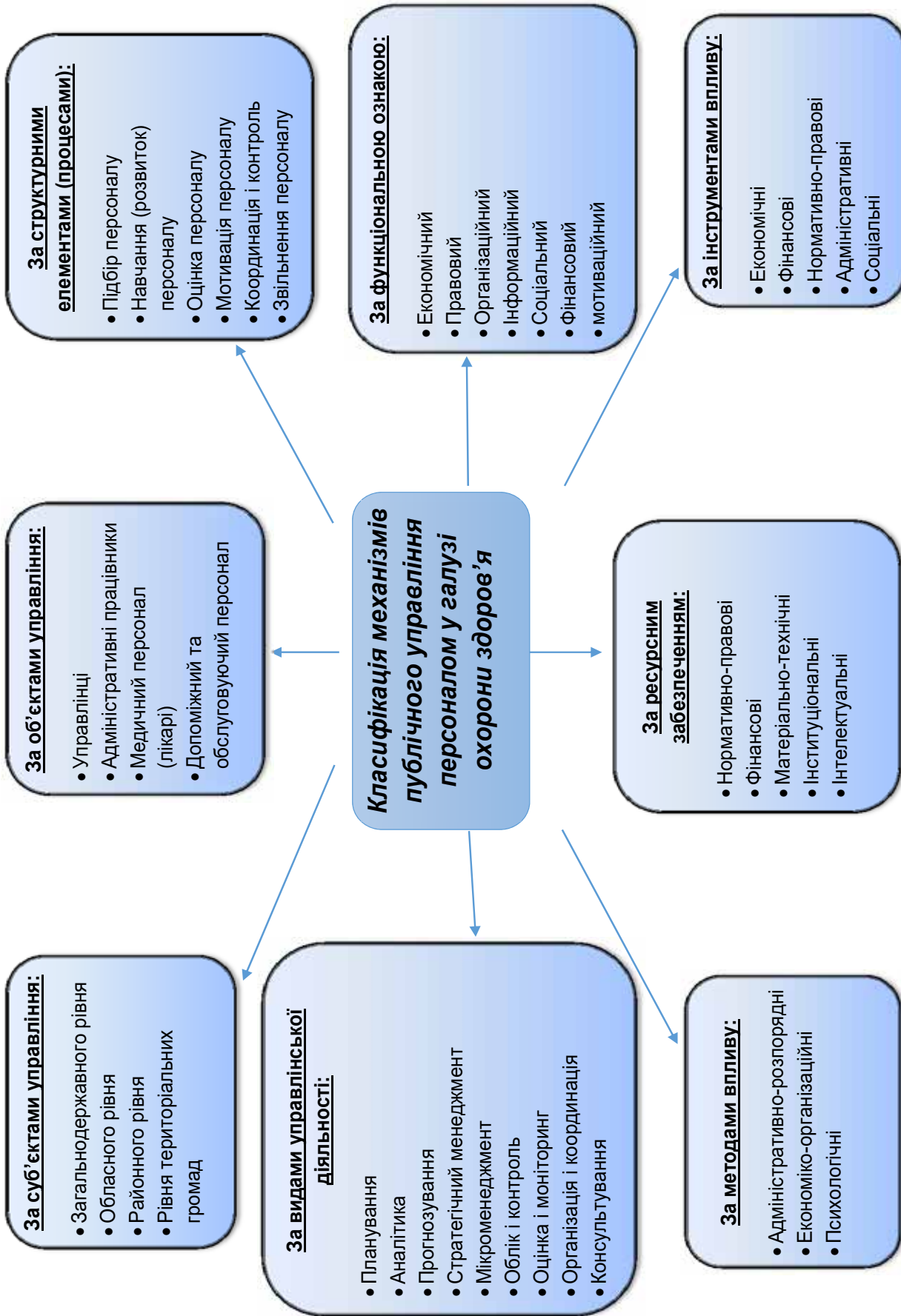


Рис. 2. Класифікація механізмів публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я

* Джерело: розробка автора

бачає формування планових показників формування плану забезпечення трудовими ресурсами різних категорій з врахуванням вікових, освітніх та інших характеристик і вимог; складання плану виконання завдань для працівників та ключових показників результативності їх досягнення; формування плану підвищення кваліфікації та розвитку персоналу;

– аналітика – це одна з найважливіших і першочергових складових механізму публічного управління персоналом, оскільки передбачає проведення детального аналізу усіх управлінських та операційних процесів, вивчення причинно-наслідкових зв'язків певних явищ і процесів, факторів, що впливають на них чи зумовлюють їх;

– прогнозування – важлива складова управлінського механізму, яка передбачає на основі екстраполяції минулих подій, моделювання розвитку процесів і явищ, аналізу тенденцій змін розробити реалістичний, оптимістичний та песимістичний прогноз розвитку аналізованих показників чи управлінських систем;

– стратегічний менеджмент – це складова механізму публічного управління, яка охоплює обґрунтування стратегічного бачення, місії, стратегічних цілей розвитку та тактичних напрямів їх імплементації з врахуванням сильних внутрішніх сторін організації та можливостей і загроз зовнішнього середовища.

– мікроменеджмент – це важливий елемент управлінської системи, що є підскладовою операційного менеджменту і передбачає інструменти, методи та механізми щоденної управлінської роботи керівника стосовно організації само менеджменту та управління підлеглими;

– облік є елементом механізму публічного управління, який передбачає реєстрацію усіх господарських операцій в організації, що пов'язані з рухом персоналу, а саме: облік прийняття на роботу, переміщення, суміщення посад, облік нагород і заохочень та звільнення персоналу;

– контроль – це складова механізму публічного управління персоналом, яка передбачає постійний моніторинг за дотриманням запланованих показників, відповідності фактичних даних нормам і стандартам, спостереження за раціональністю організації праці та ефективністю роботи;

– оцінка і моніторинг – є складовими механізму публічного управління персоналом, яка включає розробку систему оцінювання основних процесів, що пов'язані з менедж-

ментом персоналу (критерії оцінки, індикатори і параметри оцінки), їх застосування на практиці ц процесі постійного моніторингу поточних, проміжних та кінцевих результатів роботи персоналу різних категорій;

– організація і координація діяльності – це ключові складові усієї системи управління персоналом та мікроменеджменту, що передбачає системне поєднання окремих елементів у цілісну систему, тобто вище перелічених складових у єдину організаційну систему з конкретними виконавцями і управлінцями та координаторами діяльності;

– консультування – це один з нових елементів механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я і передбачає своєчасну, прозору комунікацію з стейкхолдерами;

– комунікація – це складова механізму публічного управління персоналом, яка передбачає взаємодію між усіма зацікавленими сторонами, обмін інформацією між ними.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи проведені дослідження очевидно, що представлена на рис. 2 багатокритеріальна класифікація механізмів публічного управління персоналом детально розкриває структуру, елементні зв'язки, підвиди та складові об'єкта дослідження. Обґрунтовані нами у процесі даного дослідження нові класифікаційні критерії і підвиди дозволили відібрати ключові основи для доведення другої і третьої складової гіпотез даного дисертаційного дослідження: удосконалення механізму публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я досягається через реалізацію цілісної системи взаємопов'язаних заходів, що комплексно враховують усі аспекти: підбору, оцінки, мотивації, ефективності використання та розвитку персоналу та система публічного управління персоналом у галузі охорони здоров'я через свою специфічність на різних ієрархічних рівнях включатиме диференційовані підходи до вирішення подібних проблем. Таким чином розкриті класифікаційні критерії та структурні елементи є передумовою для детальної аналітики щодо застосування їх у практичній діяльності у галузі охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

2. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування* : електронне наукове фахове видання. 2008. № 1. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua>
3. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво* : електрон. наук. фахове вид. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>
4. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. 300 с.
5. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу : монографія. Одеса : ВМВ, 2013. 272 с.
6. Біль М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект : монографія / за наук. ред. О. Б. Крайник. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 228 с.
7. Державне управління: Словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
8. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
9. Куспляк Г. Класифікаційний склад та структура механізмів державного управління. Теоретичні та прикладні питання державотворення. Вип. 23. С. 61–74.
10. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. Науковий вісник. 2008. Вип. 1. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/O_Fedorchak.pdf

Zvirych V. V. Scientific-applied approaches in the study of the mechanism of public management of personnel in the field of healthcare

In the current context of decentralization processes, there are active changes in the system of public personnel management in the field of health care. Not only the conditions of functioning and peculiarities of the manifestation of the management system are changing, but also the integral mechanism of public personnel management. Therefore, it is important to substantiate the nature, structure and elemental composition of such a mechanism.

The article analyzes various scientific and applied approaches to the structuring and study of the mechanism of public administration. The study showed that in modern science there are two main scientific approaches: 1) those scientists who distinguish one-level faceted classification of mechanisms of public administration on a functional basis; 2) those scientists who distinguish multilevel hierarchical and faceted classification on various grounds. The first group of scientists in the process of classification of mechanisms of public administration identifies several types of faceted classification, namely: economic, organizational, legal, political, motivational, informational, institutional mechanisms. The second group of scholars is in favor of an integrated approach to the classification of mechanisms of public administration, highlighting various classification features, among which the main ones are: by functional feature, instruments of influence, by objects and subjects of management and industries.

Based on the study of the peculiarities of the mechanism of public management of personnel in the field of health care, we have substantiated additional criteria and subtypes of the studied mechanism. According to the first added classification feature – according to the objects of management, the mechanisms of public administration are divided into those related to: management staff; administrative staff; medical staff; support and maintenance staff. According to the second added classification feature – by structural elements (processes) mechanisms of public personnel management in the field of health care are divided into: personnel selection, training (development) of personnel, evaluation, motivation, control, dismissal of employees. According to the third added classification feature – by types of management activities – mechanisms of public management of personnel in the field of health are divided into: planning, analytics, forecasting, micromanagement, accounting, control, evaluation and monitoring, organization and coordination, consulting, communication.

Key words: *personnel management, public administration, mechanism, classification, structure and composition.*