

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут новітніх освітніх технологій
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

МАКСИМОВ Станіслав Аркадійович

Механізм регламентування функціональної діяльності організації публічної сфери. / The mechanism for regulation of the public organisation functional activities

спеціальність: 281 - Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма - Публічне управління та адміністрування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ПУАзм-21
С. А. Максимов

Науковий керівник:
к.е.н., доцент, О. П. Дудкіна

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

"28" листопада 2022 р.

Завідувач кафедри

М. М. Шкільняк

ТЕРНОПІЛЬ - 2022

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| ВСТУП..... | 3 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ | |
| 1.1. Сутність та завдання регламентування діяльності організації публічної сфери..... | 6 |
| 1.2. Методи та форми регламентування діяльності організації публічної сфери..... | 16 |
| Висновки до розділу 1..... | 23 |
| РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ПРАКТИКИ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДОСЛІДЖУВАНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ (КП «ЛУЦЬКА МІСЬКА КЛІНІЧНА ЛІКАРНЯ») | |
| 2.1. Оцінка стану розвитку та управління досліджуваної організації.... | 25 |
| 2.2. Аналіз організаційно-функціонального забезпечення діяльності досліджуваної організації та механізмів її регламентування | 31 |
| 2.3. Оцінка процесів регламентування діяльності в сфері управління ресурсами організації | 41 |
| Висновки до розділу 2..... | 47 |
| РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ | |
| 3.1. Впровадження інноваційних підходів до регламентування управлінської діяльності організацій публічної сфери..... | 49 |
| 3.2. Удосконалення технологій регламентування процесів надання послуг охорони здоров'я | 58 |
| Висновки до розділу 3..... | 65 |
| ВИСНОВКИ..... | 66 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 70 |
| ДОДАТКИ..... | 77 |

ВСТУП

Актуальність теми. Однією і пріоритетних та найважливіших складових публічної сфери, що забезпечує реалізацію суспільних та соціально-економічних функцій держави, є система охорони здоров'я. Адже, здоров'я населення – найперша турбота будь-якої сучасної цивілізованої країни, так як віра громадян у майбутнє, довіра до своєї держави зміцнюватиметься у міру зростання тривалості життя, збільшення народжуваності, зниження смертності. Сфера охорони здоров'я потребує термінового реформування та удосконалення системи організації та управління. Навіть у високо розвинутих країнах світу провідною і найбільш ефективною стратегією є раціональне використання ресурсів, яке неможливе без зміни функцій і механізмів управління охороною здоров'я.

В цілому вивченням проблем адміністративного менеджменту, дослідженням принципів та науково-методологічних підходів діяльності адміністративних служб різних типів організацій займається широке коло науковців, серед яких: Бакуменко В. Д., Дудкіна О.П., Кривокульська Н.М., Круш П.В, Новіков Б.І., Онікієнко О., Сініок Г.Ф., Тимцуник В. І. та інші. Проблематика удосконалення технологій менеджменту закладів охорони здоров'я в умовах трансформаційних змін знаходиться в полі наукового пошуку Желюк Т.Л., Лепського В.В., Шевцова Т.Г., Шкільняка М.М. та ін. Проте окремі аспекти наукового обґрунтування процедур регламентування функціональної діяльності закладів охорони здоров'я ще потребують додаткового дослідження, що і визначило актуальність роботи.

Метою роботи є розвиток теоретичних положень та вироблення практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму регламентування функціональної діяльності організації публічної сфери.

Відповідно до визначеної мети в кваліфікаційній роботі поставлені та вирішені такі **завдання**:

– охарактеризувати сутність та завдання регламентування діяльності організації публічної сфери;

- систематизувати методи та форми регламентування діяльності організації публічної сфери;
- оцінити стан розвитку та управління досліджуваної організації публічної сфери;
- проаналізувати організаційно-функціональне забезпечення діяльності досліджуваної організації та механізмів її регламентування;
- провести оцінку процесів регламентування діяльності в сфері управління ресурсами організації;
- обґрунтувати напрямки впровадження інноваційних підходів до регламентування управлінської діяльності організацій публічної сфери;
- визначити шляхи удосконалення технологій регламентування процесів надання послуг охорони здоров'я

Об'єктом дослідження є процес регламентування функціональної діяльності організації публічної сфери.

Предметом дослідження є механізм регламентування функціональної діяльності організації публічної сфери в контексті реалізації цілей публічної політики в сфері охорони здоров'я.

Практичне значення роботи полягає у: аналізі організаційно-функціонального та інструктивно-методичного забезпечення регламентування функціональної діяльності досліджуваної організації публічної сфери; виробленні практичних рекомендацій з удосконалення регламентування окремих складових організаційно-функціональної діяльності ЗОЗ в системі організацій публічної сфери.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ

1.1. Сутність та завдання регламентування діяльності організації публічної сфери

В сучасних умовах розвитку суспільства, оновлення системи публічного управління та адміністрування зростає роль дієвості та ефективності діяльності організацій публічної сфери, перед усім – закладів охорони здоров'я. Адже, для України, населення якої в час війни перебуває в несприятливих соціально-економічних умовах, здійснення заходів публічної політики в системі охорони здоров'я, спрямованих на створення належних умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, є надзвичайно важливим завданням.

Право на охорону здоров'я закріплене у ст. 49 Конституції України. Крім того, згідно з нею, кожен має право на медичну допомогу та медичне страхування. Відповідно «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, а існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена» [18].

Проте повномасштабне воєнне вторгнення росії, кризовий стан економіки нашої країни, відсутність достатнього бюджетного фінансування породжують досить складні проблеми у діяльності комунальних закладів охорони здоров'я. Особливо це стосується забезпечення безоплатності медичної допомоги, збереження мережі лікувальних закладів. Вирішення цих проблем має велике не лише суспільне, соціальне, гуманітарне, а також економічне значення.

Важливість цього підтверджують і положення «Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025 роки» [37], в якій підкреслено необхідність створення новітніх організаційно-функціональних побудов управління на основі формування структури

надання послуг; у такому процесі вирішальне значення матимуть доступне фінансування, автономія лікарень і конкурентоспроможність кадрів» [37].

Як вважають науковці та свідчить практика сучасного управління та адміністрування, динамізм зовнішнього середовища зумовлює необхідність удосконалення адміністрування діяльності організацій публічної сфери. Його результати дозволяють «встановлювати масштаб і зміну спрямованості в діяльності організації, прогнозувати їх вплив на функціональні підсистеми організації, ухвалювати відповідні управлінські рішення щодо підвищення та підтримки рівня ефективності функціонування» [31].

У сучасних умовах публічне адміністрування розглядається в науковій літературі тим інструментом менеджменту, що дозволяє організації публічної сфери досягати визначених цілей максимально ефективним способом [12].

Зазначені особливості визначають специфіку організації публічної сфери як об'єкта управління з огляду на наявність множини підходів до керуючого впливу на неї, а також парадигми публічного управління, що постійно оновлюється під впливом екзо- та ендогенних чинників, необхідності реагування на виклики сучасного стану. Це, в свою чергу, формує вимоги до удосконалення адміністрування її функціональної діяльності.

В найбільш загальному вигляді структуру системи управління організацією публічної сфери можна представити на підставі виокремлення чотирьох фаз управлінських впливів: стратегічне (довгострокове), поточне, оперативне і адміністративне управління.

Відповідно, саме на рівні адміністративного менеджменту зростає роль упорядкування процесів та процедур функціональної діяльності медичного організацій публічної сфери, перед усім – через інструменти регламентування.

Важливо наголосити, що на кожній фазі управління та адміністрування в організаціях публічної сфери виконуються управлінські роботи в контексті загальних та спеціальних функцій менеджменту, основних та допоміжних управлінських дій.

В контексті нашого дослідження слід зауважити, що адміністрування управління організацією є неоднозначним і складним поняттям. Згідно наукових підходів, адміністрування управлінської діяльності в організації має своєю ціллю упорядкування та унормування виконання конкретних функцій, та базується на чіткому розумінні виконавцями (підлеглими) сутності діяльності та чинників, які визначають її зміст та структуру. Управління діяльністю організацією публічної сфери має ряд особливостей, що визначаються орієнтацією організації на одержання соціального ефекту в результаті задоволення нею конкретних суспільних потреб (в сфері охорони здоров'я, зокрема).

На думку сучасних науковців, до принципів, на яких повинно будуватися адміністрування діяльності організацій публічної сфери, відносять такі: (рис. 1.2).



На думку А. Мельник, А. Васиної, Н. Кривокульської «адміністрування діяльності організацій є тим інструментом менеджменту, що дозволяє йому досягати визначених цілей максимально ефективним способом. Адже, щоб якомога ефективніше досягти поставлених цілей, потрібне розуміння того, що організацією можна управляти систематизовано. Зокрема, узгодження в адміністративній діяльності означає згоду керівника та інших працівників (або організаційних підрозділів) на виконання кожним працівником (структурним підрозділом) визначеної частки спільної праці» [31].

Адміністративні служби установ та організацій, що функціонують в різних сферах суспільного життя та галузях публічної сфери мають свої певні характерні риси та особливості; це стосується і адміністративної служби закладів охорони здоров'я (рис 1.3.).

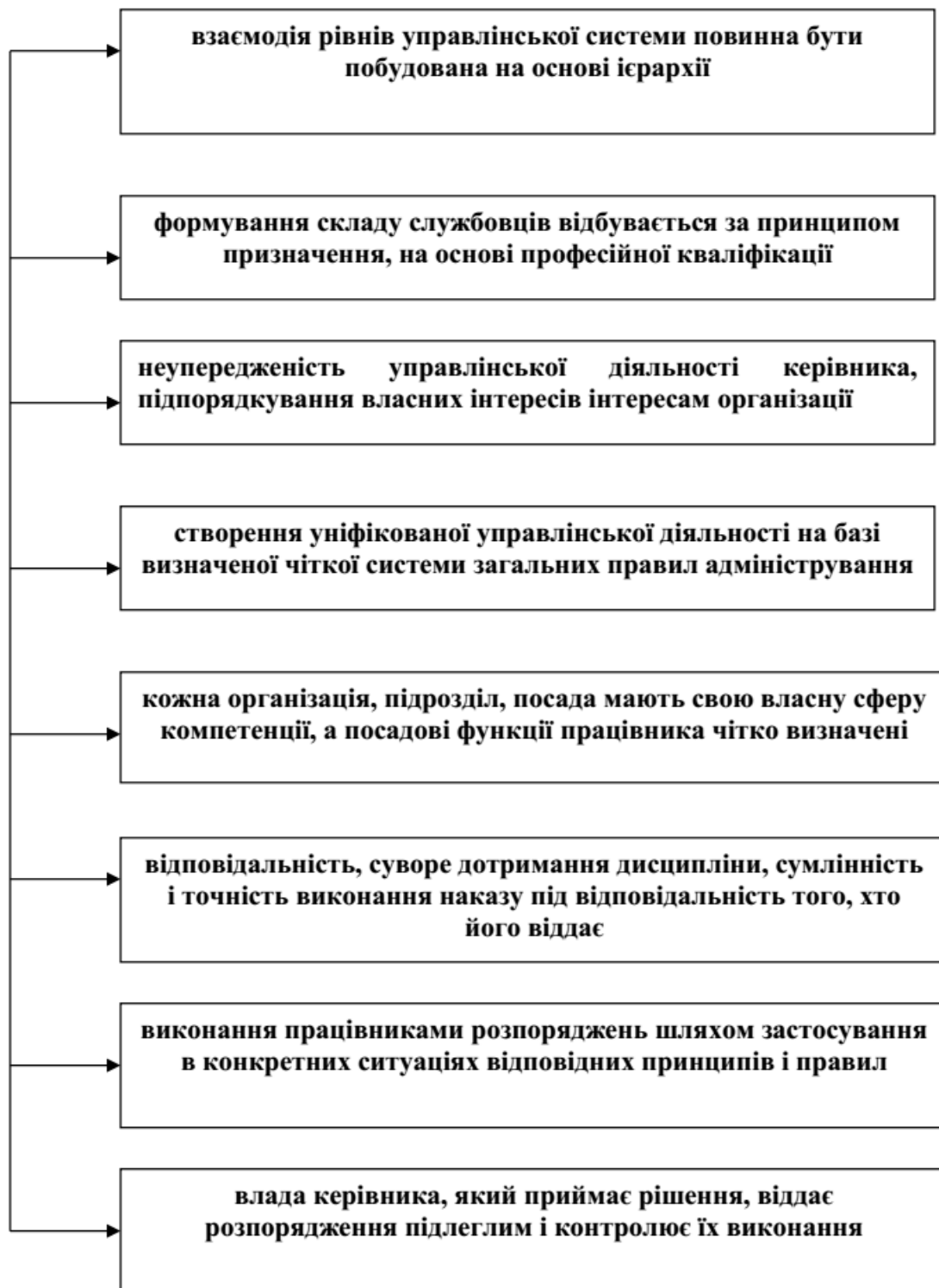


Рис. 1.3. Системні засади адміністрування діяльності організації публічної сфери

У діяльності організацій публічної сфери «регламент є організаційним документом, що регулює внутрішню їх організацію і встановлює порядок їх діяльності через систему правил, які визначають порядок організації діяльності в організації та її складових частин; сукупність процедурних правил, що визначають порядок проведення організаційних заходів (зборів, засідань тощо), а також розпорядок робочого часу управлінців» [3].

Практика інституційного та організаційно-розпорядчого забезпечення публічного управління та адміністрування свідчить, що кожна організація публічної сфери може успішно функціонувати лише за наявності низки документів, що регламентують відносини, зв'язки та процедури управління, на яких будується організаційний механізм. До таких, перед усім, відносять:

«нормативно-правові акти і положення, що визначають відносини між посадовими особами апарату управління в процесі виконання поставлених завдань та досягнення задекларованих в основних програмно-планових документах цілей;

нормативно-технологічні регламенти, що визначають процедурний бік виконання окремих управлінських функцій, процедур, робіт, операцій і процесу управління в цілому (спеціальні інструкції, правила, матриці повноважень щодо прийняття рішень, документограми, органіграми тощо)» [8].

В цілому, в основу регламентування діяльності організацій публічної сфери має бути покладено:

по-перше, чинна нормативно-правова та інструктивно-методична база, яка визначає повноваження, компетенції та відповідальність керівника відповідного рівня управління організації, а також обов'язки й повноваження його підлеглих:

по-друге, внутрішньоорганізаційні документи, що формують внутрішнє правове середовище діяльності організації загалом, та її адміністративного апарату, зокрема, регламентують функціональну діяльність організації, відштовхуючись від специфіки публічної політики,

яку вони реалізують, та особливостей сфери охорони здоров'я, зокрема (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Принципи розробки регламентуючих документів організацій публічної сфери

| № з/п | Принцип | Зміст принципу |
|-------|--|---|
| 1 | Принцип добровільності | передбачає виключне право суб'єктів, що створюють організацію, особисто вирішувати питання доцільності її створення, брати чи не брати у ньому участь тощо; |
| 2 | Принцип відкритості | означає, що працівником організації може бути кожний (за винятком визначених законодавством осіб), хто виявить бажання, погоджується з її установчими документами, зобов'язується дотримуватися їх вимог; |
| 3 | Принцип пріоритетності | ґрунтується на тому, що: - визначальними в діяльності організації повинні бути індивідуальні інтереси її працівників, які узгоджуються з інтересами всієї організації; - колектив уповноважений обирати вид діяльності або послуг, що ним можуть надаватись тощо; - колективу належить право внесення змін і доповнень до установчих документів; |
| 4 | Принцип обов'язковості | полягає у безумовному дотриманні вимог установчих документів усіма працівниками організації та необхідності повної узгодженості цих документів з чинним законодавством; |
| 5 | Принцип соціальної захищеності працівників | ґрунтується на підпорядкованості діяльності організації інтересам її працівників і передбачає гарантованість прав персоналу на заробітну плату, відпочинок, соціальний захист та ін. |

Внутрішні організаційні регламенти, що уможливають інституційне підґрунтя функціональної діяльності, є обов'язковими до розробки та виконання в кожній організації публічної сфери.

Слід наголосити, що у практиці адміністративного менеджменту організацій публічної сфери розрізняють: «регламентування статички, що визначає статус структурних ланок організаційної системи, та їх призначення, місце в системі взаємозв'язків з іншими структурними

підрозділами та рівнями управління, а також сферу відносної автономії, що формалізується через розробку положень, посадових інструкцій, методичних вказівок, нормативів та ін.; регламентування динаміки – спрямованого на визначення, нормування та розподіл часу для виконання управлінських та інших видів адміністративних робіт, шляхом формування технологічних регламентів, технологічних карт, регламентів технологічних процесів, регламентів роботи колегіальних органів та інших організаційних форм управлінської діяльності» [12].

1.2. Методи та форми регламентування діяльності організації публічної сфери

Ефективне управління медичним закладом повинно базуватися на послідовності організаційно-функціональних механізмів та процедур. Їх послідовне виконання і дотримання дозволять сформувати ефективну систему менеджменту лікувальними установами в Україні.

Нормативно-правова база діяльності ЗОЗ формувалась відповідно до основ законодавства за трьома основними напрямками: медико-санітарна допомога населенню; матеріально-фінансові ресурси ЗОЗ; кадрове та наукове забезпечення галузі.

На вирішення вказаних стратегічних завдань повинна спрямовуватись система управління здоров'я загалом та конкретного медичного закладу, зокрема. З огляду на це, важливо наголосити на твердженні, що «адміністративна діяльність є різновидом управлінської діяльності, яка охоплює широке коло організаційних відносин, які складаються всередині організації як системи. Вона здійснюється з метою досягнення місії та цілей організації шляхом виконання загальних функцій управління (планування, організації, координування, розпорядництва, стимулювання, мотивації і контролю)» [31].

В основі функціональної діяльності лежать адміністративні методи управління, що ґрунтуються владних повноваженнях. Як підкреслюють Дудкіна О.П. та Кривокульська Н.М., «адміністративні методи управління – це організаційно-розпорядчі методи, що охоплюють відносини у сфері управління організацією і є сукупністю прийомів, впливів, які базуються на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загальноорганізаційних принципів управління. Вони формалізуються в основних організаційно-розпорядчих документах: наказах, постановах, розпорядженнях, вказівках, інструкціях, і дають змогу регламентувати діяльність, забезпечують організацію нормативами й підтримують трудову дисципліну» [11].

Тобто, саме адміністративні методи дозволяють регламентувати залучення та використання основних ресурсів ЗОЗ – інформаційних, фінансових, матеріальних, і в першу чергу – трудових ресурсів, як таких, що формують основу його кадрового потенціалу.

В сучасній науковій літературі виокремлюють певні особливості адміністративних методів управління функціональною діяльністю медичних закладів, зокрема:

«прямий вплив на керований об'єкт шляхом встановлення його повноважень;

односторонній вибір суб'єктом управління цілей та завдань діяльності та орієнтації управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

нормативно-правова обов'язковість виконання організаційно-розпорядчих документів, що регламентують адміністративні дії (постанов, рішень, розпоряджень, наказів, розпоряджень), не виконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не лише адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, а й кримінальну;

чіткий розподіл обов'язків в адміністративному апараті, обов'язковість дотримання правових норм; застосування засобів примусу і владних повноважень;

досягнення організованості, координації зусиль працівників шляхом прямого (адміністративного) спрямування до дій;

контроль за діяльністю закладу в цілому та окремих його посадових осіб та працівників» [12].

Сукупність адміністративних методів, що використовується в системі управління функціональною діяльністю організацій публічної сфери, охоплює різноманітні складові та форми управлінської та організаційно-функціональної діяльності адміністративного апарату (рис. 1.4.)

В цілому, у вказаних адміністративних методах управлінський вплив набуває конкретної предметної форми і відображає специфіку певної складової публічної сфери, зокрема – інфраструктури галузі охорони здоров'я.

Якщо зосереджуватись на особливостях регламентування роботи персоналу в організаціях здравооохорони, то тут необхідно акцентувати на тому, що воно є «сукупністю норм, правил, стандартів, методик і процедур, що детермінують форми та певний порядок, етапи та послідовність функціонування організації» [23].

Згідно науково-теоретичних та прикладних підходів адміністративного менеджменту, регламентуванню в управлінні основною та допоміжною діяльністю організацій публічної сфери підпорядковуються:

1) «суб'єкти діяльності (структурні підрозділи та виконавці) – документальною формою регламентів є положення про структурний підрозділ та посадова інструкція;

2) процеси – до прикладу, регламенти роботи медичного закладу; медичні протоколи, технологічні інструкції,

3) ресурси, необхідні для раціонального та ефективного виконання завдань розвитку організації публічної сфери (обліково-звітні документи, бюджети (кошториси), норми та ліміти)» [10].

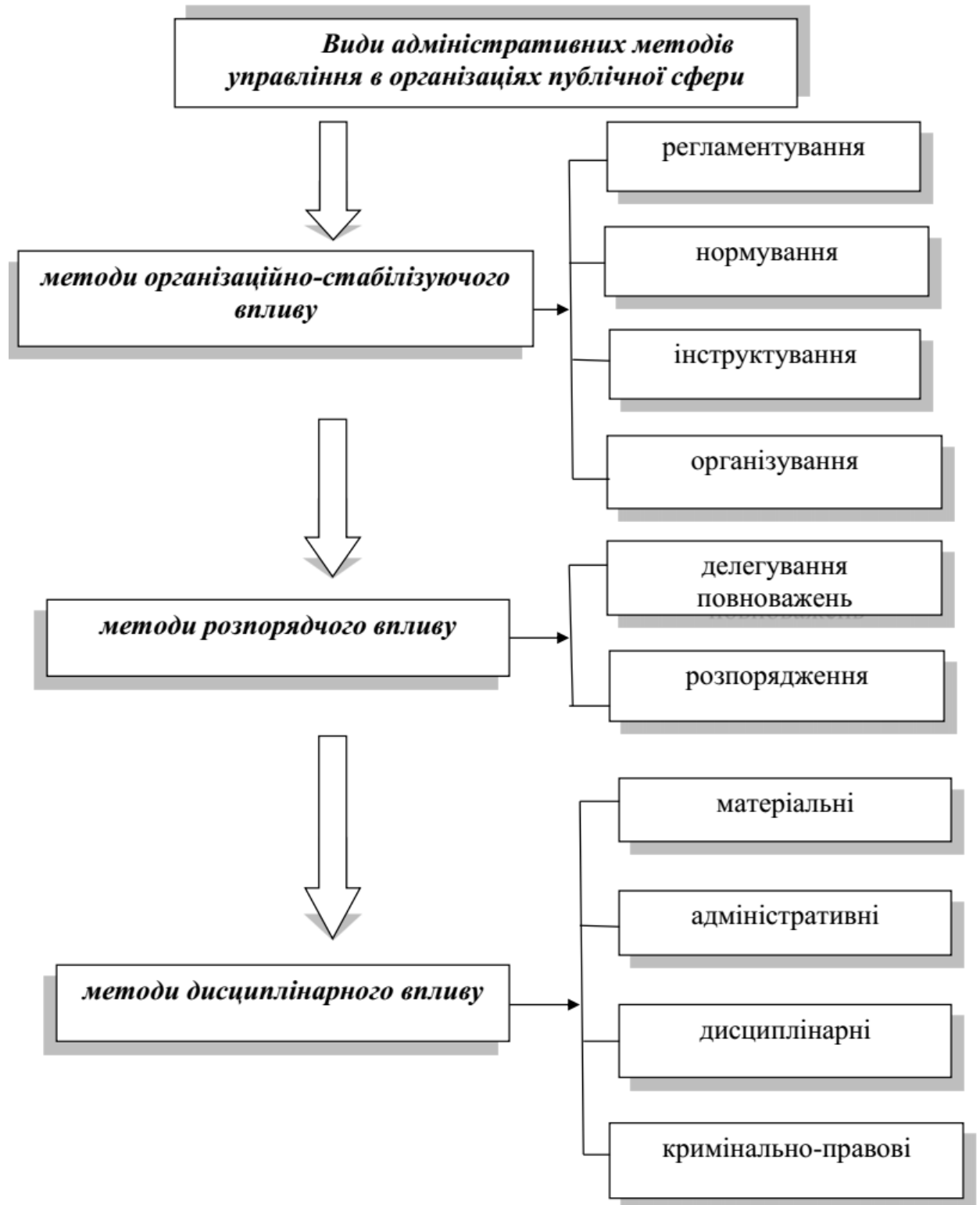


Рис.1.4. Класифікація адміністративних методів управління в організаціях публічної сфери

В контексті нашого дослідження слід наголосити, що регламентування роботи персоналу організації необхідне тоді, коли керівництво має потребу досягнути порядку при виконанні підлеглими управлінських впливів. При цьому, ступінь регламентації залежить від їх кількості й якості. Це особливо яскраво проявляється в умовах реформування медичної галузі, організаційного трансформування лікарняних закладів в комунальні некомерційні підприємства, а також зростання конкуренції на ринку медичних послуг. Тобто, в сучасних умовах посилення ролі персоналу закладів охорони здоров'я з а результативність та ефективність їх діяльності.

В системі внутрі-організаційного менеджменту ЗОЗ регламентування діяльності в цілому, та управління персоналом, зокрема, має такі переваги:

- «суттєво зменшуються витрати часові та ресурсів, що використовуються надання медичних послуг та медичне обслуговування, без зниження їх якості;
- підвищується трудова та виконавська дисципліна працівників;
- зникає необхідність «ручного управління», адже за раціонально побудованої системи регламентування кожен медичний працівник знає, що він має робити без втручання керівника;
- управлінський персонал вивільняється від надмірного контролю за працівниками;
- створюються можливості для впровадження новітніх методів управління розвитком організації;
- система регламентів містить систему оцінювання роботи працівників на основі встановлених показників, які визначають ефективність діяльності;
- створюються передумови систематичного удосконалення діяльності організації та дотримання вимог системи управління якістю» [11].

На різних ієрархічних рівнях медичних закладів та для забезпечення адміністрування різних видів управлінської діяльності в ЗОЗ проявляються певні особливості регламентування. Зокрема, для регламентування загальної

управлінської діяльності адміністративного персоналу медичного закладу використовується: стратегія розвитку ЗОЗ, що розробляється та затверджується керівним складом організації, схема організаційної структури і пояснення до неї; матриця розподілу функцій і повноважень між структурними підрозділами організації; посадові інструкції.

«Для регламентування окремих сфер та видів функціональної діяльності ЗОЗ використовуються наступні документи: функціональні стратегії розвитку й програми діяльності за напрямками діяльності; положення про структурні підрозділи; посадові інструкції; регламенти взаємодії та ін.» [41].

Якщо розглядати особливості регламентування різних складових управління змістом робіт в лікувальних закладах, то можна виділяти такі групи регламентів в системі управління персоналом ЗОЗ, а також їх відповідне документаційне забезпечення (табл.1.2.)

Таблиця 1.2.

Види регламентів в організаціях медичної сфери

| | Види регламентів в організації | Регламентні документи |
|---|---------------------------------------|--|
| 1 | Регламенти процесів | Інструкція. Регламент медичного закладу. Клінічні протоколи. Карти медичного обслуговування (надання медичних послуг). |
| 2 | Регламенти програм (проектів) | Паспорт програми (проекту) в сфері охорони здоров'я. План проекту. Положення про управління проектом. |
| 3 | Регламенти завдань | Наказ. Розпорядження. Плани роботи структурних підрозділів. Особистий план роботи медичного працівника. |
| 4 | Регламенти функцій | Посадова інструкція. Положення про структурні підрозділи. Регламент організації . Матриця розподілу функцій і повноважень. |

Отже, управління діяльністю організацій публічної сфери (і в.т. закладами охорони здоров'я) слід розглядати як сукупність елементів, взаємодія між якими забезпечує формування і досягнення цілей; це процес,

націлений на досягнення відповідності між закладом та зовнішнім середовищем; галузь наукових знань, яка вивчає прийоми та інструменти, методологію прийняття управлінських рішень і способи їх практичної реалізації.

Висновки до розділу 1

Адміністрування діяльності організації публічної сфери та роботи її адміністративного персоналу базується, в першу чергу, на регламентуванні, що використовується для встановлення меж діяльності. За допомогою регламенту визначають порядок роботи організації.

У діяльності організацій публічної сфери регламент є організаційним документом, що регулює внутрішню їх організацію і встановлює порядок їх діяльності через сукупність (систему) правил, які визначають порядок організації діяльності в організації та її складових частин; сукупність процедурних правил, що визначають порядок проведення організаційних заходів (зборів, засідань тощо), а також розпорядок робочого часу управлінців.

Встановлення регламенту як сукупності правил, положень, процедур, що визначають порядок роботи організації як організаційної системи чи окремої її підсистеми, є результатом регламентування діяльності.

Формою регламентації діяльності організації публічного сектору, яка дозволяє здійснювати планування роботи з виокремленням на рівні підрозділів та забезпечити прозору систему моніторингу діяльності, є регламентація адміністративних процесів. Використання адміністративних регламентів забезпечує підняття рівня персональної відповідальності посадових осіб за результати своєї роботи.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ПРАКТИКИ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДОСЛІДЖУВАНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ (КП «ЛУЦЬКА МІСЬКА КЛІНІЧНА ЛІКАРНЯ»)

2.1. Оцінка стану розвитку та управління досліджуваної організації

Формування та реалізація цілей діяльності медичного закладу можливі, перед усім, на основі аналізу параметрів його розвитку, які акумулюються в результаті вивчення сукупності звітних документів, інформації про внутрішнє та зовнішнє середовище організації. Саме тому, вважаємо за доцільне проаналізувати стан та проблеми розвитку Луцької міської клінічної лікарні.

В Луцькій міській клінічній лікарні розгорнуто 17 лікувальних відділень на 645 ліжок. Особливістю лікарні є наявність 4-ох обласних центрів з надання невідкладної медичної допомоги. Таке поєднання є практично унікальним серед медичних закладів України» [60].

«Всього в лікарні працює 1256 працівників. З них 281 лікарі, 524 середні медичні працівники, 268 молодші медичні сестри. Лікарі вищої та першої кваліфікаційних категорій складають 86% від загального складу лікарів. В їх числі 2 доктори медичних наук, 8 кандидатів медичних наук, 4 Заслужених лікарів України. 80% середніх медичних працівників мають відповідну освіту» [60].

Кожного року близько 22 тисячі хворих знаходяться в стаціонарі закладу і понад 20 тисяч отримують термінову медичну допомогу амбулаторно. За рік в міську лікарню звертаються більш ніж 4 тисяч жителів області та сусідніх областей. За статистикою кожен день в лікарню поступає приблизно 100 хворих. Для спрощення цього процесу, управління лікарні застосовує різні методи: оснащення вказівниками, розміщення пам'яток для

пацієнтів. Також впродовж очікування є можливість ознайомитись з нормами перебування в лікарні, правилами відвідування хворих, актуальною санітарно-освітньою інформацією.

«Протягом 2020 року у закладі розгорнуто 645 ліжок, вилікувано 18477 хворих (за 2019 рік – 22317). План кількості вилікуваних хворих виконано на 86% (за 2019 рік – 104,4%). План ліжко-днів виконано на 77,4% (за 2019 рік – 101%). Середній термін тривалості знаходження у стаціонарі становить 9,1 днів (у 2019 році – 9,9). Середнє значення використання ліжка складає 260,8 (у 2019 року – 340,4), обіг ліжка 28,6 (у 2019 році – 34,3)» [60].

Фінансування закладу програмою медичних гарантій, згідно договорів укладених з Національною службою здоров'я, відбувається з 1 квітня 2020 року. «Структура видатків закладу (без врахування капітальних та субвенцій на цільові програми) наступна: заробітна плата з нарахуваннями на неї – 69,9%; енергоносії та комунальні послуги – 3,9 %; медикаменти – 22,9%; харчування – 1,7 %; видатки на утримання закладу –1,6%» [60].

Якщо характеризувати організаційну складову роботи в закладі, то вона проводиться згідно з планів-графіків, затверджених головним лікарем, систематично відбуваються оперативні наради та засідання медичної ради, на яких проводиться аналізуються всі нагальні проблеми та важливі заходи медичного та організаційного, лікувального спрямування.

Також забезпечується регулярне інформування громадськості щодо наявності медикаментів та виробів медичного призначення, в першу чергу – на порталі відкритих даних; створюються належні умови для проведення громадського контролю, залучення інституцій громадянського суспільства до впливу на якість медичного обслуговування в КП ЛМКЛ.

«Ведеться санітарно-просвітницька робота – лікарями публікуються статті у ЗМІ, середній медперсонал проводить щоденні бесіди з пацієнтами. У місцевих ЗМІ висвітлюється інформація щодо діяльності закладу. Лікарня має свою електронну сторінку в соцмережах, досить повно функціонує веб-сайт» [60].

Адміністрацією КП «Луцька міська клінічна лікарня» проводилося «анкетування пацієнтів, які перебували на стаціонарному лікуванні у закладі, з метою оцінки рівня якості медичного обслуговування. Всього прийняло участь в анкетуванні – 466 пацієнтів, з них членів лікарняної каси – 27, що становить 5% від загальної кількості. Задоволені медичним обслуговуванням в відділеннях Луцької МКЛ 399 пацієнтів (85,6%). Щодо оцінки роботи медичного персоналу отримані такі результати: повністю задоволені – ставленням лікарів – 93%; середнім медперсоналом – 94%; молодшим медперсоналом – 93% респондентів. На запитання про випадки грубого чи некоректного ставлення медичних працівників жоден з респондентів не відповів ствердно. Повністю задоволені роботою структурних підрозділів лікарні: приймального відділення – 89%; лабораторії – 85%; функціональної діагностики – 76%; УЗД – 61% опитаних. Перебувало у приймальному відділенні менше 30 хвилин – 51% респондентів. Що турбує найбільше під час перебування у стаціонарі: відсутність медикаментів – 38%; погане харчування – 15%; «перенаселення» палат – 12%; погане освітлення – 12%. З введенням платних послуг погодилось лише 18% опитуваних, проти 49% незгодних. Згодні з необхідністю доплат за деякі послуги висловилися наступним чином: індивідуальний догляд – 35%; індивідуальна палата – 31%; додаткова діагностика – 21%; операція – 10% опитаних пацієнтів. Підтримують реформу охорони здоров'я 13% опитуваних, проти – 37%, важко відповісти – 33%» [60].

Аналіз вище стану ресурсного забезпечення функціонування лікарні дозволяє в повному обсязі надавати пакети медичних послуг та укладати відповідні угоди з НСЗУ для їх фінансування (рис. 2.1.)

**Пакети медичних послуг, які профінансовані
НСЗУ на 2022 рік**



- Стаціонарна допомога дорослим та дітям без проведення хірургічних операцій
- Хірургічні операції дорослим у стаціонарних умовах
- Медична допомога при гострому інфаркті міокарда в стаціонар. умовах
- Медична допомога при гострому мозковому інсульті в стаціонар. умовах
- Медична реабілітація дорослих та дітей від 3-х років з ураженням нервової системи
- Медична реабілітація дорослих та дітей від 3-х років з ураженням опорно-рухового апарату
- Лікування пацієнтів методом екстракорпорального гемодіалізу
- Амбулаторна вторинна (спеціалізована) медична допомога
- Гістероскопія
- Езофагогастродуоденоскопія
- Колоноскопія
- Цистоскопія
- Бронхоскопія

Рис. 2.1. Пакети послуг Луцької міської лікарні, які будуть профінансовані з НСЗУ

Забезпечується регламентування такого напрямку функціональної діяльності як лікувально-діагностичний процес, що в свою чергу, ґрунтується на дотриманні затверджених в Україні протоколів і стандартів обстеження та лікування.

Важливим напрямком регламентування діяльності в ЗОЗ є встановлення норм санітарно-гігієнічного та протиепідемічного режиму для запобігання поширення внутрішньо-лікарняних інфекцій.

Слід наголосити, що підвищенню результативності управлінської діяльності в ЗОЗ сприяють новітні інформаційні технології, які дозволяють візуалізувати та аналізувати результати досліджень. В ЗОЗ сформовано

корпоративну медичну інформаційну мережу власної розробки, яка дозволяє вести облік руху хворих та аналізувати роботу стаціонару. «В наявності є комп'ютерна реєстрація руху хворих, запроваджено комп'ютерний облік роботи операційного блоку, комп'ютерний облік внутрішніх консультацій, налагоджено миттєву передачу електронною поштою екстрених повідомлень про постраждалих внаслідок протиправних дій до органів правопорядку. «Діє ведення електронного журналу звернень пацієнтів до травмпункту та миттєву передачу повідомлень про травматизм до відділу охорони праці міської ради електронною поштою. Організовано доступ пацієнтів до мереж» [60].

Також адміністративним персоналом КНП ЛМКЛ постійно здійснюється контроль за дотриманням відповідності якості наданої медичної допомоги встановленим регламентам – зокрема, вимогам ДСТУ, нормативів, клінічних протоколів. «Надання якісної медичної допомоги аналізується під час аналізу роботи структурних підрозділів лікарні на засіданнях медичної ради та при проведенні патолого-анатомічних конференцій. Система управління якістю лікарні пройшла процедуру сертифікації на відповідність стандарту ДСТУ ISO 9001:2015» [61].

При цьому вслід вказати, що важливим аспектом регламентування взаємодій публічної організації в сфері здоров'яохорони зі споживачами медичних послуг є контроль за дотримання етичних стандартів спілкування з хворими та їх родинами.

2.2. Аналіз організаційно-функціонального забезпечення діяльності досліджуваної організації та механізмів її регламентування

Актуальність питання використання організаціями публічної сфери управлінських процедур, форм і методів регламентації їх функціональної діяльності підсилюється впливом множини чинників.

Нормативно-правову основу регламентування діяльності ЗОЗ складають: «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [42], Закон України «Про державні фінансові гарантії щодо надання медичних послуг та лікарських засобів» [47].

Слід наголосити, що сучасні процеси реформування медичної галузі в Україні зумовлюють посилення уваги до удосконалення організації та функціонування ЗОЗ, що покликані надавати комплексну та якісну медичну допомогу громадянам. Ця вимога посилюється також і реалізацією реформи децентралізації та створення нових ОТГ, на які покладаються нові завдання та ресурсні обмеження фінансування та розвитку ЗОЗ, що розташовані в них.

Зокрема, досліджувана організація – Комунальне підприємство «Луцька міська клінічна лікарня» (КП ЛМКЛ) є «лікарняним (амбулаторним) закладом охорони здоров'я – комунальним унітарним некомерційним підприємством, що надає послуги вторинної/спеціалізованої медичної допомоги будь-яким особам в порядку та на умовах, встановлених законодавством України» [60].

Основною метою діяльності ЛМКЛ є забезпечення медичного обслуговування населення шляхом надання йому медичних послуг в порядку та обсязі, встановлених законодавством; відповідно, його місією визначено збереження та покращення стану здоров'я мешканців.

Відповідно, функціональна діяльність ЛМКЛ спрямована на досягнення її мети – «інтеграції та ефективного використання ресурсів для досягнення найкращих кінцевих результатів в наданні амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги населенню. Головним завданням є забезпечення потреб населення у кваліфікованій і доступній медичній допомозі» [60].

Напрямки діяльності нашого ЗОЗ, згідно установчих та організаційно-розпорядчих документів, що регламентують його функціонування є системними та різноаспектними. Зокрема, в Статуті даної публічної організації визначені такі сфери її діяльності:

«медична практика; створення умов, необхідних для забезпечення доступної та якісної медичної допомоги населенню, організації належного управління внутрішнім лікувально-діагностичним процесом та ефективного використання майна та інших ресурсів лікарні;

своєчасне та якісне проведення лікування хворих з використанням комплексу необхідних і доступних методів, диференційований підхід до вибору методів та засобів лікування різних категорій хворих із забезпеченням принципів безперервності, послідовності та етапності, індивідуального підходу в організації та здійсненні діагностики та лікування;

забезпечення пацієнтів медичною допомогою відповідного профілю, виходячи з показань та рівня лікарні, в умовах цілодобового стаціонару;

організація взаємодії з іншими закладами охорони здоров'я з метою забезпечення наступництва у наданні медичної допомоги на різних рівнях та ефективного використання ресурсів системи медичного обслуговування;

забезпечення та контроль якості медичної допомоги хворим в межах затверджених МОЗ України, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, клінічних протоколів, медичних стандартів, а також передбачених законами інших норм, правил і нормативів, які регулюють діяльність у сфері охорони здоров'я;

надання платних медичних послуг населенню міста та регіону згідно законодавства України» [60].

Розглянемо складну організаційну структуру ЛМКЛІ, що склалась після реформування медичного закладу та його трансформування відповідно до нових вимог реформ в сфері здоров'яохорони (рис. 2.2.).

Слід зазначити, що на даний період реформування галузі охорони здоров'я та процесів децентралізації, зокрема, приєднання до міста Луцька навколишніх громад, обумовили об'єктивну потребу удосконалення діяльності досліджуваного закладу та упорядкування його організаційної структури, та відповідно – і зміни його назви. Так як це комунальне підприємство надає медичну допомогу не тільки жителям міста, а й мешканцям сусідніх сіл,

інших районів, які об'єднались в новоутворену територіальну громаду, КП ЛМКЛ перейменовано на КП «Медичне об'єднання Луцької міської територіальної громади».

Проведений нами аналіз засвідчив, що досліджуваний медичний заклад має достатнє організаційно-функціональне забезпечення процесів регламентування його основної та допоміжної діяльності.

Чіткому регламентуванню підлягають процедури державних закупівель; укладання договорів про співпрацю з іншими ЗОЗ в частині надання комплексної медичної допомоги пацієнтам (в межах утворених в регіоні медичних кластерів); документального забезпечення контрактів з медичним працівниками; а також унормування взаємодій з інституціями громадянського суспільства (в частині забезпечення дієвого громадського контролю за діяльністю медичного закладу) [52].

Важливим аспектом регламентування процедур комунікативних взаємодій медичного закладу є співпраця з громадським сектором. Зокрема, з метою забезпечення участі громадськості в управлінні охороною здоров'я, в ЛМКЛ утворюється «спостережна рада в установленому законодавством України порядку. Також при клінічній лікарні з метою сприяння її ефективній діяльності може утворюватися опікунська рада, до складу якої (за згодою) можуть включатися благодійники, представники громадськості та громадських об'єднань, благодійних, релігійних організацій, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, волонтери та інші. Рішення про створення опікунської ради при закладі охорони здоров'я та положення про неї затверджуються наказом директора лікарні» [52].

Так як досліджувана лікарня є важливим елементом публічної сфери регіону – Волинської області та міста Луцька, до вона безпосередньо взаємодіє з різноманітними суб'єктами публічного управління. Так, ЛМКЛ розробляє та подає на затвердження управлінню охорони здоров'я Луцької МР стратегічний та середньостроковий план розвитку, а також інформацію про стан його виконання за попередній рік.

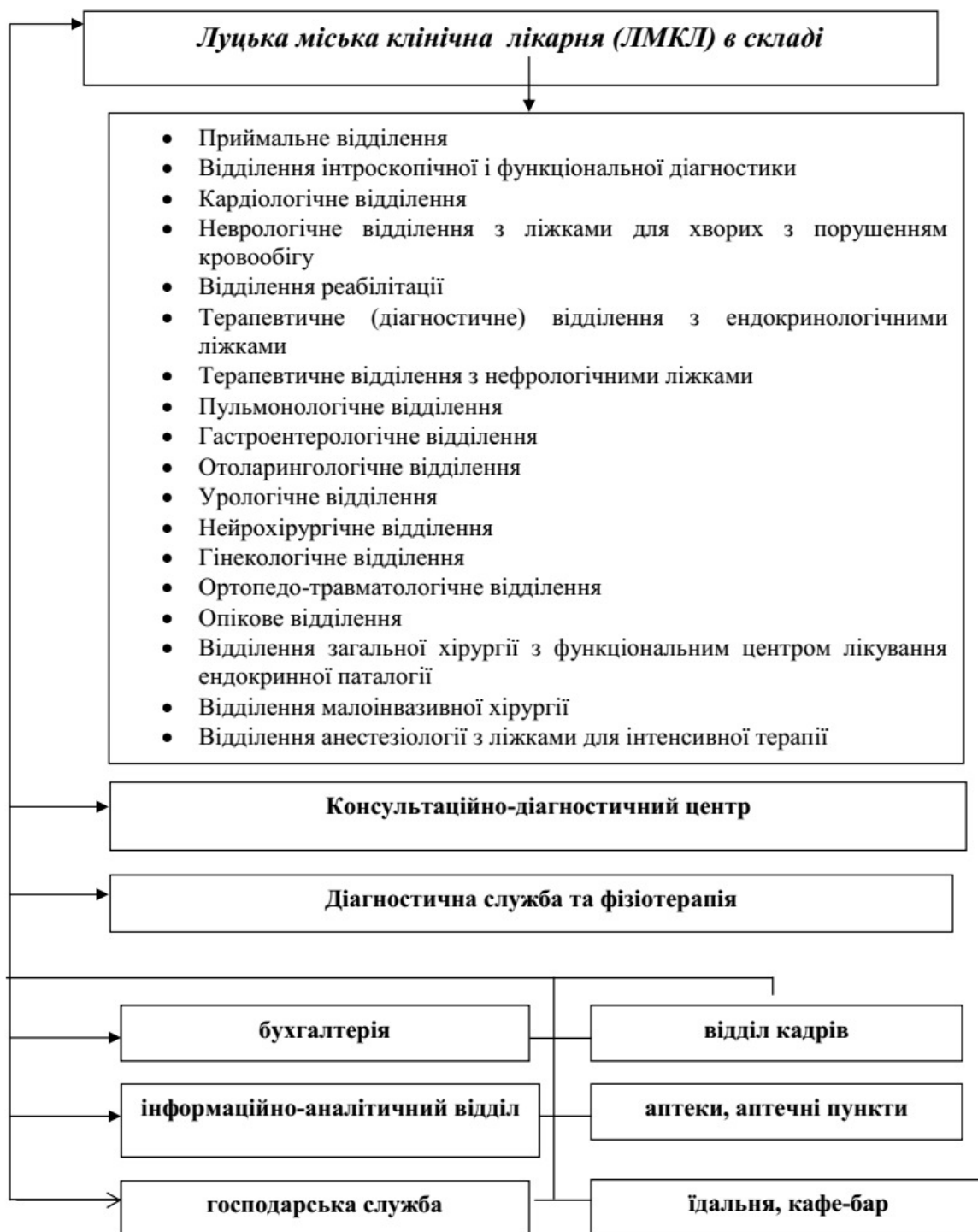


Рис.2.2. Структура КНП Луцька міська лікарня

В даному контексті слід зазначити нагальну потребу чіткого дотримання регламентуючих документів та процедур інформаційно-комунікаційного забезпечення діяльності досліджуваної організації публічного сектора, що полягає в складанні статистичної звітності за основними показниками завантаженості лікарів, зведеної відомості по кожному відділенню, по кожному профілю ліжок та по стаціонару в цілому, кошторисів бюджетних надходжень, відомостей по нарахуванню зарплати тощо. З огляду на вказане, в умовах реформування медичної галузі зростає роль нових інформаційних систем та мереж, зокрема – e-Health, як базису дотримання єдиних вимог, правил та приписів щодо безперебійного та якісного, в повному обсязі обслуговування та надання медичних послуг.

Відповідно до вказаного, слід наголосити, що, як вважають сучасні науковці, «механізм управління закладів охорони здоров'я створюється і обмежується правовими інструментами, методично-інструктивними документами, відповідним інформаційно-комунікативним і ресурсним забезпеченням». Зокрема, Т.Л. Желюк зазначає, що управлінська діяльність медичного закладу повинна «стосуватись регулювання, звітності, ресурсного базису надання медичних послуг, комунікаційного забезпечення, аналітичного супроводу, документообігу та інших спеціальних інструментів» [13].

Наступним етапом реформи медичної сфери та одночасного реформування територіальної організації влад в Україні, зокрема – створення ОТГ, стало створення кластерних медичних утворень, що надають різнорівневу медичну допомогу мешканцям громад та територій. Відповідно, оновлюються й підходи до організаційного проектування та регламентування їх функціональної діяльності.

Зокрема, адміністративний апарат створеного КП ЛМКЛ вже включає такі рівні та елементи: «генеральний директор, заступники директора: з медичної частини, з хірургічної допомоги, з медсестринства, з інформаційно-

аналітичної роботи, з економічних питань, з технічних питань; медичні директори консультативно-діагностичного центру та центру первинної медико-санітарної допомоги; завідувачі відділень та інших спеціалізованих структурних медичних, клінічних та діагностичних підрозділів» [60]. Саме вони володіють владними повноваженнями в частині регламентування функціональної, організаційно-розпорядчої, медико-технологічної та інших видів діяльності ЗОЗ.

Тобто, регламентування має ґрунтуватись на використанні новітніх управлінських технологій, повноцінному інформаційно-аналітичному та організаційно-методичному забезпеченні. Це дасть можливість надання якісних медичних послуг, реалізації програм здоровоохорони та забезпечення відповідного рівня громадського здоров'я мешканцям територіальної громади.

2.3. Оцінка процесів регламентування діяльності в сфері управління ресурсами організації

В системі регламентаційної діяльності адміністративного апарату організацій публічної сфери важливе місце займає регламентування процесів залучення, ефективного використання та дієвого управління ресурсами. Адже, згідно системного підходу, ресурси займають особливе місце у функціонуванні будь-яких соціально-економічних чи суспільно-політичних систем, як на макрорівні, так і певної організації, що надає публічні послуги, зокрема й в сфері охорони здоров'я.

Відштовхуючись від ролі ресурсного забезпечення в досягненні результативності та ефективності функціонування організації, отриманні нею конкурентних переваг, перед адміністративним апаратом ЗОЗ постають нагальні завдання унормування та регламентування цих процесів.

Як свідчать сучасні наукові розробки, «система управління ресурсами дозволяє спрямовувати ресурси на досягнення результативності (цілей), координувати дії та використання ресурсів між функціями системи управління, центрами відповідальності, забезпечувати ресурсами відповідно до планів і графіків, вимірювати і оцінювати результативність та ефективність використання ресурсів, збирати й обробляти інформацію, оперативно приймати рішення, стимулювати досягнення» [58]. Зокрема, в медичних закладах в умовах їх реформування та інституційного оновлення активно впроваджуються системи управління ресурсами, що, в свою чергу, вимагає їх належного регламентування та документаційного оформлення.

Тобто, регламентуванню належать всі складові управлінської роботи адміністративного апарату організації публічної сфери з управління ресурсами, а саме.

«моніторинг зовнішнього середовища, що впливає на ресурси;
 маркетинг зовнішніх ринків;
 планування ресурсів (стратегічне та оперативне);
 формування інформаційної бази щодо ресурсів (активи - пасиви, доходи - витрати, управлінський облік та інші);
 способи та методи вимірювання та оцінки ресурсів;
 контроль та аналіз результативності та ефективності залучення, використання та розвитку ресурсів;
 мотивація за результативне та ефективне формування і використання ресурсів» [58].

Якщо розглядати систему ресурсів, що є підґрунтям досягнення цілей діяльності ЗОЗ, реалізації завдань медичної реформ на локальному рівні, то вона включає: економічні (майнові), фінансові, інвестиційні, матеріально-технічні, трудові (кадрові), організаційні, інформаційні, маркетингові (ринкові) ресурси, ресурси часу. Особливим видом ресурсів в організаціях публічної сфери є управлінські (нормативно-правові та адміністративні) ресурси, що найбільшою мірою характеризують владні та організаційно-

розпорядчі повноваження керівного складу ЗОЗ. Управління ж усіма вище наведеними ресурсами публічної організації потребує, як ми зазначали в розділі 1, відповідного регламентування.

На нашу думку, системоутворюючим ресурсом медичних закладів слід розглядати їх кадровий потенціал. Відповідно, згідно діючого законодавства та нормативно-правових документів, що визначають діяльність ЗОЗ, адміністративний апарат досліджуваного медичного закладу організовує та регламентує діяльність всіх структурних підрозділів та медичних працівників з метою найбільш повного використання трудового потенціалу і створення умов для високоефективної діяльності кожного працівника Луцької МКЛ.

Для цього використовуються спеціальні інструменти регламентування роботи персоналу, зокрема, в частині: проведення атестації робочих місць та штатних посад, визначення їх кількості; встановлення форм організації праці працівників, організації впровадження інноваційних методів і прийомів праці; а також встановлення режиму робочого часу та тривалості основних й додаткових відпусток згідно з чинним трудовим законодавством України.

Окремо визначаються та затверджуються відповідними регламентами та організаційно-розпорядчими документами механізми, форми та умови оплати праці працівників даної організації. Слід зазначити, що фінансування діяльності закладу загалом, та форм і розмірів оплати праці медичного персоналу, здійснюється на підставі нормативно-правових актів України, галузевих угод, колективного договору, обсягів бюджетних асигнувань з НСЗУ. Важливим документом, що регламентує процеси фінансового планування та бюджетування діяльності досліджуваного ЗОЗ, є фінансовий план КП ЛМКЛ (Додаток А).

Використання регламентуючих інструментів є об'єктивною складовою управління будь-якою організацією публічної сфери, зокрема й досліджуваної, та організування робіт у ній, але масштаб їх використання є різноманітним. Набір засобів та інструментів регламентування діяльності

визначається впливом сукупності чинників, що відображають організаційні характеристики досліджуваної організації, стиль управління, традиції, що склалися, систему методів управління персоналом та ін.

Оцінку чинників, що впливають на управління досліджуваною організацією публічної сфери, розподіл та закріплення повноважень, обов'язків і відповідальності працівників її адміністративної служби, доцільно проводити за такими напрямками: параметри системи управління; стан функціонування та структура адміністративної служби досліджуваної організації; організаційна культура закладу охорони здоров'я; інструменти кадрової політики та управління медичним персоналом.

Сфери регламентування в управлінні закладом охорони здоров'я та їх характеристики представлені на рис. 2.3.



Рис. 2.3. Сфери регламентування в управлінні закладом охорони здоров'я

Вплив вказаних характеристик та чинників має обов'язково враховуватися при формування та використанні регламентуючих інструментів в управлінні досліджуваною організацією, перед усім, в процесі розподілу та закріплення повноважень, визначення обов'язків і відповідальності посадових осіб, керівників та медичного персоналу ЗОЗ.

Слід наголосити, що регламентування процесів управління кадровими ресурсами в досліджуваному ЗОЗ покладаються на спеціальні структурні підрозділи адміністративної служби Луцької МКЛ та їх керівників.

Дотримуючись чинної нормативно-правової та інструктивно-методичної бази, саме вони повинні виконувати такі функції регламентування роботи персоналу як: згідно штатного нормативу і виділених асигнувань визначати чисельність і обсяг асигнувань; визначати чисельність і склад працівників; складати штатний розпис Луцької МКЛ та підпорядкованих йому структур. Також керівний апарат ЗОЗ в межах своїх функціональних обов'язків має право встановлювати своїм працівникам за рахунок і в межах фонду заробітної плати доплати та надбавки до посадових окладів, премії, матеріальну допомогу і інші виплати згідно чинного законодавства.

В цілому, згідно Регламенту Луцької МКЛ організація процесів управлінської та функціональної діяльності в частині регламентування роботи персоналу покладається на адміністративний персонал досліджуваної медичної установи.

В системі регламентування роботи персоналу також важливо підкреслити, що «трудовий колектив Луцької МКЛ затверджує правила внутрішнього трудового розпорядку, укладає колективний договір; бере участь у моральному і матеріальному стимулюванні працівників. При керівництві досліджуваного медичного закладу організовується: медична рада, рада медичних сестер, громадські ради, секції наукових медичних товариств, що діють на підставі спеціальних положень, затверджених МОЗ України» [54].

Адміністрація розробляє структуру відповідно до основних напрямків діяльності і завдань та подає на затвердження в вище стоячий орган влади – Луцьку міську раду. Штатний розпис адміністративна служба Луцької МКЛ розробляє відповідно до діючих нормативів та в межах ФОП, відповідно, дотримуючись встановлених законодавством форм і систем оплати праці, систем мотивування та стимулювання різних категорій працівників.

Таким чином, процедури регламентування функціональної діяльності організацій публічної сфери, і зокрема, ЗОЗ, повинні охоплювати такі напрямки: «загальне керівництво (розробка і реалізація стратегічних напрямків діяльності організації); медичне керівництво (розробка і впровадження прогресивних методик лікування та надання медичних послуг); економічне керівництво (стратегічне і тактичне планування, аналіз економічної діяльності організації, забезпечення його ефективної роботи); оперативне управління (планування, інструктування, методичне забезпечення, організація систематичного контролю); управління персоналом (підбір, розстановка і розвиток персоналу медичного закладу)» [15].

Висновки до розділу 2

Функціональна діяльність досліджуваної організації спрямована на досягнення її місії – інтеграції та ефективного використання ресурсів для досягнення найкращих кінцевих результатів в наданні амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги населенню. Головним завданням є забезпечення потреб населення у кваліфікованій і доступній медичній допомозі. Напрямки діяльності визначаються згідно установчих та організаційно-розпорядчих документів, що регламентують функціонування Луцької МКЛ.

З метою удосконалення організації праці, зміцнення трудової і виконавської дисципліни, встановлення загальних правил діяльності

управління затверджені Правила внутрішнього трудового розпорядку, що впроваджуються адміністративною службою організації.

Інформація отримується і накопичується досліджуваною організацією з офіційних джерел, неофіційних відкритих джерел, ЗМІ, повідомлень, реклами, внутрішньо-організаційної інформації, баз даних, інформації, одержаної від експертів та за допомогою моніторингу й опрацювання інформації.

Керівний склад Луцької МКЛ здійснює в повному обсязі процеси регламентування діяльності в сферах планування, ресурсного забезпечення, організації та оплати праці, фінансів, управління кадрами, надання медичних послуг, в інших сферах діяльності, передбачених законодавством України.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕГЛАМЕНТУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ

3.1. Впровадження інноваційних підходів до регламентування управлінської діяльності організацій публічної сфери

Галузь охорони здоров'я як одна з визначальних складових публічної сфери спрямовує свої зусилля на забезпечення відповідного рівня «здоров'я населення, що має вирішальне значення для розвитку суспільства, гарантування його економічної, політичної стабільності, прогресу в науковій, інтелектуальній, культурній сферах. Забезпечення гідного рівня здоров'я населення є пріоритетним завданням кожної держави, на цьому зроблені акценти в стратегічних документах міжнародного, європейського й національного рівня» [10].

Відповідно, діяльність ЗОЗ має орієнтуватись на надання населенню якісної медичної допомоги, включаючи широкий спектр діагностичних, профілактичних і лікувальних заходів, споживання громадянами повного спектру медичних послуг, а також виконання інших функцій, пов'язаних із професійною діяльністю медичних працівників.

З огляду на концептуальні засади публічної політики в сфері охорони здоров'я, система управління в галузі загалом та конкретних ЗОЗ має базуватись на ряді принципів, які закріплені в «Основах законодавства України про охорону здоров'я» [42].

Вказані вище положення обумовлюють необхідність удосконалення функціональної діяльності ЗОЗ різних типів, що забезпечують реалізацію завдань публічного управління в галузі охорони здоров'я, а також їх належного адміністрування та регламентування.

З огляду на те, що в практиці управління сучасними медичними закладами використовується велика група регламентів різних видів, доцільною є їх систематизація за певними ієрархічним рівнями організаційно-розпорядчого, функціонального та технологічного впливу (рис.3.1.).

Відштовхуючись від розглянутого нами в розділі 1 розуміння сутності регламентування в адміністративній діяльності ЗОЗ як «системного процесу розроблення та виконання (дотримання) регламентів – правил, положень, інструкцій та інших нормативних документів, які регулюють діяльність організації та її працівників» [64], можемо запропонувати певну модель удосконалення регламентування діяльності медичного закладу в змінюваних умовах зовнішнього середовища. Актуальність останньої особливо загострилася в період пандемії COVID-19, та в умовах воєнного стану.

Тобто, результативна регламентація діяльності закладу охорони здоров'я можлива, перед усім, на основі процесного підходу, що передбачає створення та відповідне документаційне забезпечення чітких формалізованих правил використання медичних технологій, виконання медичних процедур в певних сферах медичного обслуговування, а також контролю робіт за основними напрямками діяльності; встановлення умов і правил здійснення управлінської та функціональної діяльності та закріплення меж відповідальності за правильністю їх здійснення в межах певних посад.



Рис.3.1. Напрями регламентування діяльності закладу охорони здоров'я як складової публічної сфери

Вище наведені засадничі підходи до регламентування діяльності ЗОЗ та його структурних підрозділів мають сприяти, на нашу думку, досягненню основних цільових орієнтирів функціонування медичних закладів, як елементів публічної сфери, а саме:

«чіткій цільовій орієнтації діяльності медперсоналу на забезпечення належної якості медичних процедур і медичних послуг загалом;
запобіганні й усуненні ризиків при наданні медичних послуг;
забезпеченні раціонального використання ресурсів та обладнання;
підвищенні виконавської дисципліни;
узгодженій взаємодії суб'єктів управління всіх рівнів;
стабільній і злагодженій роботі підрозділів лікарні;
запровадженні ефективної системи оцінювання діяльності медичних працівників з використанням чітких критеріїв та показників ефективності;
створенні передумов для подальшого вдосконалення діяльності персоналу, структурних підрозділів на основі запровадження прогресивних медичних технологій» [1].

Також запропонована нами модель удосконалення регламентування діяльності медичного закладу має адаптивний характер, адже дозволяє реагувати на динамічні зміни в технологіях лікування; інноваційний розвиток національного, регіонального та локального медичних просторів; сформовані тенденції захворюваності населення, обумовлені економічним й соціальним розвитком, а також підвищенням автономії ЗОЗ в умовах медичної реформи, та зростанням їх ролі в забезпеченні потреб мешканців територіальних громад в якісних і своєчасних медичних послугах.

Наступною особливістю регламентування функціональної діяльності ЗОЗ є необхідність спрямування його форм та засобів на забезпечення розвитку медичного закладу на всіх етапах його життєвого циклу. Це передбачає дотримання програмного підходу, в основі якого – стратегічне бачення, що полягає в закріпленні в основних установчих, організаційних та програмно-планових регламентних документах таких умов та параметрів

діяльності ЗОЗ, що забезпечуватимуть належне виконання тактичних та оперативних завдань та сприятимуть формуванню спроможності реагувати на виклики, та адаптуватись до змін зовнішнього середовища.

Закладений в пропоновану модель інтегративний підхід до регламентування діяльності організації публічної сфери (ЗОЗ) формалізується через:

вертикальне регламентування – шляхом визначення та узгодження завдань діяльності структурних підрозділів відповідно до цілі, місії та основної мети ЗОЗ;

функціональне регламентування, що передбачає делегування та узгодження функціональних повноважень структурних підрозділів різного ієрархічного рівня;

регламентування кадрового потенціалу, що досягається побудовою в системі адміністративного менеджменту організації раціональних трудових відносин, поєднанням різних аспектів розвитку людських ресурсів в контексті забезпечення досягнення організаційних цілей; усвідомлення кожним працівником своєї ролі в ефективній та успішній діяльності закладу охорони здоров'я;

соціально-психологічне регламентування, що містить комплексне та всестороннє поєднання особистісних потреб працівників та посадових осіб з потребами закладу охорони здоров'я загалом. Це досягається якісним регламентуванням взаємовідносин кожного працівника з організацією загалом (через розробку посадових інструкцій, регламентів діяльності, функціональних матриць та ін.), що дозволяє досягати чіткого розуміння працівниками своїх цілей, функцій та завдань діяльності в контексті реалізації місії медичного закладу.

Загальна схема пропонованої нами моделі удосконалення регламентування діяльності ЗОЗ може бути представлена на рис.3.2.

Регламентування діяльності медичного закладу та його структурних підрозділів повинне забезпечувати організацію дій персоналу на основі

стандартизації, інструктування, визначення змісту робіт, їх складності та тривалості, запровадження чітких алгоритмів виконання функцій та обов'язків, нормування та проектування виконуваних працівниками ЗОЗ робіт.

Відповідно, як стверджують сучасні науковці, «основними складовими регламентування діяльності структурних підрозділів та медичного закладу загалом, є: визначення завдань діяльності та критеріїв їх виконання; підтримка діяльності; перегляд і оцінка змісту робіт та їх ефективності; управління стандартами їх виконання» [17].

Особливе місце в пропонованій нами моделі удосконалення регламентації діяльності ЗОЗ, як складової публічної сфери, займає організаційне регламентування. Останнє є чітко визначеною адміністративною формою організаційного впливу, що «характеризується адресністю і знаходить прояв в розробці і забезпеченні реалізації організаційних документів, які формують організаційне забезпечення діяльності закладу охорони здоров'я загалом та його структурних підрозділів, зокрема» [1].

Зокрема, у досліджуваній лікарні доцільно застосовувати такі види організаційного регламентування:

загальноорганізаційне – що встановлює порядок діяльності медичного закладу як єдиної організаційної системи (шляхом використання нормативно-правових актів, розроблення статутів, положень, регламентів діяльності, правил, стандартів тощо);

функціональне – котре визначає і закріплює завдання, права, обов'язки, порядок роботи підрозділів лікарні; та здійснюється шляхом розробки і використання відповідних положень про лінійні та функціональні структурні підрозділи організації;

структурне – яке закріплює організаційну структуру та ієрархічні рівні управління лікарнею, а також закріплює функціональні та інформаційно-комунікативні зв'язки між структурними підрозділами;

посадове регламентування, в основі якого – розробка посадових інструкцій, функціональних матриць, таблиць делегування повноважень, із закріпленням обов'язків та відповідальність виконавців; закріплення виконання визначеного для певного працівника чи посадової особи переліку функцій, робіт та операцій.

Реалізації таких завдань базується на певній типізації регламентування діяльності структурних підрозділів ЗОЗ, яка передбачає розроблення: «класифікаторів напрямів господарської діяльності з медичної практики, медичних послуг; типового порядку інформаційного забезпечення діяльності структурних підрозділів; типових положень щодо побудови структур організаційних підрозділів; типових положень про структурні підрозділи; типових посадових інструкцій; регламентів роботи» [13].

У підсумку зазначимо, що результативна та ефективна діяльність організацій сфери охорони здоров'я досягається шляхом дієвого регламентування їх управлінської та функціональної діяльності; забезпечення інструментарієм нормативно-правового, адміністративного та організаційного регламентування функціонування ЗОЗ, чіткого закріплення завдань і функцій їх структурних підрозділів, медичних працівників з урахуванням специфічних умов діяльності медичних закладів як таких, що реалізують цілі публічної політики в сфері охорони здоров'я.

3.2. Удосконалення технологій регламентування процесів надання послуг охорони здоров'я

В умовах активного впровадження вимог нового публічного менеджменту в діяльність організацій публічної сфери, і зокрема – закладів охорони здоров'я, зростає необхідність удосконалення адміністративної діяльності організацій та її регламентування. Відповідно, на систему регламентування діяльності покладаються завдання забезпечення проєктно-

організаційних процесів, координації, регулювання, системного моніторингу та контролю, підвищення рівня персональної відповідальності посадових осіб та медичних працівників за результати своєї роботи в контексті досягнення цілей організації, якості та ефективності її функціонування.

З огляду на це, в основу регламентування управлінської діяльності організацій публічної сфери закладається «адміністративний регламент, що розглядається як стандартизовані і зафіксовані в документальній формі правила (норми) роботи організації або її структурних підрозділів; організаційно-розпорядчі документи, які надають легітимність й інтегрують процеси, які протікають в організації, що спрямовані на виконання нею владних повноважень, закріплених органами державної влади функцій» [11].

Сучасна практика публічного управління та адміністрування засвідчує використання таких рівнів адміністративних регламентів в організаціях публічної сфери:

перший – опис та стандартизація вже існуючих адміністративних процедур; в таких регламентах фіксуються і самі процедури, і обов'язки працівників, визначаються чіткі терміни прийняття рішень. Громадяни, звертаючись до організації вже знають, за якою публічною послугою вони звертаються, і що має бути зроблено для вирішення їх питання;

другий – оптимізовані регламенти, зорієнтовані на державні стандарти і міжсекторну взаємодію; які передбачають надання комплексу взаємодоповнюючих послуг;

третій – електронні адміністративні регламенти, які спрямовані на оптимізацію процесів надання публічних послуг, перед усім, в умовах впровадження електронного врядування та надання електронних послуг.

В даному контексті доцільно наголосити, що організація та регламентування управлінської праці в ЗОЗ обумовлюють виокремлення таких «груп функцій:

локальні: реалізуються у межах підрозділу, є обслуговуючими по відношенню до інших видів функцій та, як правило, відображені тільки у

посадових інструкціях (наприклад, розробка кошторису надання медичної послуги);

наскрізні: відображені у положеннях про структурні підрозділи і пов'язані з виконанням спільних робіт кількома підрозділами (наприклад, робота щодо проведення медичних нарад, семінарів, консилиумів);

кінцеві, виконання яких пов'язано з досягненням певного результату в діяльності медичного закладу в цілому. Цей результат відображає зовнішні контакти лікарні (наприклад, розробка стратегії, планів діяльності, упорядкування структури медичного закладу та реформування процедур надання медичних послуг)» [37].

Зокрема, в умовах пандемії коронавірусу, відповідно до Постанови КМУ №331 від 24.04.2020 року, головним лікарем було прийнято наказ «Про перепрофілювання окремих відділень ЛМКЛ в відділення для надання медичної допомоги пацієнтам з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою корона вірусом SARS-CoV-2. (Додаток Б). Вказаним організаційно-розпорядчим документом було регламентовано організаційні та функціональні зміни в роботі персоналу лікарні, а саме: перепрофільовано хірургічне та відділення терапевтичного профілю на відділення для надання медичної допомоги пацієнтам з гострою респіраторною хворобою COVID-19; призначено в.о. завідувача даного відділення лікаря-інфекціоніста. Також надані повноваження медичному директору скласти перелік медичних та інших працівників, які безпосередньо працюють з хворими з підозрою, або діагнозом COVID-19. Відповідні зміни кадрового складу оформлені спеціальним наказом. Щодо технологічного процесу надання медичних послуг в умовах пандемії в Луцькій МКЛ завідувачем поліклінічного відділення розроблено маршрути роздільних потоків пацієнтів з підозрою або підтвердженим захворюванням на коронавірусну хворобу та пацієнтів з іншими захворюваннями. Також було змінено та затверджено графіки чергувань медичних працівників відділення, крім того – розроблена та затверджена технологія проведення сортування пацієнтів із визначенням

потреби у госпіталізації та проведенням додаткового обстеження. Важливим етапом реагування на організаційно-функціональні зміни в Луцькій лікарні внаслідок надання допомоги пацієнтам, хворим на коронавірусну хворобу, стала потреба у здобутті нових знань та навичок медичного персоналу. Відповідно, в досліджуваній організації було організовано проведення додаткових навчань із середнім та молодшим персоналом для роботи в інфекційному відділенні.

В сфері регламентування діяльності ЗОЗ важливе місце займає організаційне, документаційне та технологічне забезпечення процесу медичного обслуговування населення та надання послуг охорони здоров'я. До таких організаційно-розпорядчих документів відносять, перед усім, регламенти діяльності, стандарти виконання функцій та процедур надання медичних послуг тощо.

В сфері охорони здоров'я серед вказаних документів виділяють: «клінічні настанови, стандарт медичної допомоги, локальний клінічний протокол, таблиць матеріально-технічного оснащення, лікарський формуляр» [21]. Цими регламентними документами мають керуватись медичні працівники (лікарі, фармацевти, медсестри та ін.) в кожному конкретному випадку, певній ситуації для того, щоб запобігти помилковим рішенням та вибрати найбільш ефективний шлях лікування пацієнта, або надання медичної послуги.

«Клінічний протокол – уніфікований документ, який визначає вимоги до діагностичних, лікувальних, профілактичних та реабілітаційних методів надання медичної допомоги та їх послідовність» [21].

Також згідно з роз'ясненням МОЗ України, на доповнення до попереднього документу в медичних закладах різного профілю розробляється наступний регламент – «клінічний маршрут пацієнта – алгоритм руху пацієнта структурними підрозділами закладу охорони здоров'я або різних закладів охорони здоров'я, залучених до надання допомоги у разі конкретного стану або захворювання» [30].

Тобто, в найбільш загальному вигляді можна представити, що охарактеризовані вище документи дають можливість створювати основу адміністрування змісту робіт в ЗОЗ: клінічний протокол визначає зміст роботи, а клінічний маршрут – організацію та процедуру виконання роботи. Приклад маршруту руху пацієнта в досліджуваному медичному закладі в умовах посилення в регіоні захворювання на корона вірусні хворобу COVID-19, що спостерігається в останній період, розповсюджений у всіх ЗОЗ територіальної громади.

Регламентування діяльності організацій публічної сфери дозволяє, як ми наголошували в попередніх розділах роботи, адаптуватись до викликів зовнішнього середовища, забезпечуючи стабільне функціонування та виконання покладених на них державою завдань. Це, перед усім, стосується необхідності нормативно-правового забезпечення та регламентування діяльності закладів охорони здоров'я в час повномасштабного вторгнення росії.

В умовах воєнного стану основними завданнями закладів охорони здоров'я, що залучаються для надання медичної допомоги військовослужбовцям, є: прийом, реєстрація та облік щодо кількості поранених (хворих) військовослужбовців; лікування та надання їм медичної допомоги; проведення їх медичної та фізичної реабілітації. Відповідно, Луцька МКЛ діє згідно чинного законодавства, в межах встановлених регламентів та інструктивних документів МОЗ України та Міноборони України, які передбачають:

«підготовку резерву профільних ліжок для прийому поранених (хворих) військовослужбовців;

створення запасів лікарських засобів, виробів медичного призначення, донорської крові та її препаратів;

забезпечення можливості одночасного прийому визначеної чисельності осіб поранених (хворих) військовослужбовців;

надання медичної допомоги та здійснення лікування поранених (хворих) військовослужбовців відповідно до затверджених медичних стандартів,

ведення облік щодо кількості поранених (хворих) військовослужбовців, які перебувають на стаціонарному лікуванні,

оцінку своєчасності та якості надання медичної допомоги на догоспітальному та госпітальному етапах;

інформування центральних та місцевих органів влади щодо потреби закладів охорони здоров'я у лікарських засобах, виробках медичного призначення, донорській крові та її препаратів для забезпечення лікування поранених (хворих) військовослужбовців» [65].

Заклади охорони здоров'я несуть велике навантаження через необхідність медичного обслуговування і військових, і цивільного населення. Проте, під час воєнного стану в Україні доступ цивільного населення до отримання медичної допомоги обмежується лише частково.

Важливим аспектом регламентування діяльності ЗОЗ в сучасних умовах є впровадження інноваційних комунікативних технологій в управлінську діяльність адміністративної служби лікарні.

Впровадження в досліджуваній організації електронних медичних протоколів, підвищить показники ефективності лікування, зменшить вірогідність медичних помилок покращить якість медичних послуг, а також сформує відповідну інформаційно-аналітичну базу для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Висновки до розділу 3.

В досліджуваній організації адміністрування робіт має свої особливості. Без формування спеціальних внутрішніх документів, що визначають розподіл прав і обов'язків між працівниками системи управління, зміст виконуваних ними робіт, систему контролю та відповідальності за

прийняті рішення і якість виконуваних робіт, без формування багаторівневої системи дисциплінарної відповідальності за виконання графіків робіт, дотримання виконавської дисципліни, вимог до охорони праці та ін. організувати й забезпечити функціонування системи управління цим організаційним об'єктом неможливо.

Організаційний механізм раціональної регламентації адміністрування повинен будуватися в межах чинної системи управління організацією на основі створення спеціальних цільових структур управління та визначення для всіх організаційних підрозділів, завдань, що забезпечують використання регламентуючих інструментів в управлінні.

ВИСНОВКИ

Проведене в кваліфікаційній роботі дослідження теоретико-методологічних засад та системний аналіз прикладних аспектів регламентування діяльності досліджуваної організації публічної сфери дозволили зробити такі висновки.

Реформування медичної сфери – це частина соціальної політики держави, яка передбачає наявність чітко сформульованої і послідовної публічної політики у галузі охорони здоров'я, що обумовлена певним причинами: кардинальними змінами соціально-економічної системи; незадовільним станом здоров'я населення і погіршенням демографічної ситуації; недостатніми фінансово-матеріальними ресурсами; почасти незадовільним станом якості і ефективності медичної допомоги.

Відповідно, стратегія реформування вітчизняної системи охорони здоров'я повинна передбачати: «раціональне використання наявних організаційних та трудових ресурсів; удосконалення системи фінансування галузі; ефективне використання матеріальних ресурсів лікувально-профілактичних закладів; запровадження доказової медицини; удосконалення системи надання первинної та упорядкування процесів надання вторинної та інших видів медичної допомоги» [41].

Діяльність Луцької МКЛ спрямована, перед усім, на «надання якісної та своєчасної медичної допомоги населенню територіальної громади. ЛМКЛ переважно надає вторинну (спеціалізовану) лікувально-профілактичну допомогу, що здійснюється лікарями, котрі мають відповідну спеціалізацію і можуть забезпечити більш кваліфіковане консультування, діагностику, профілактику і лікування, ніж лікарі загальної практики, а також частково третинну (високо спеціалізовану) допомогу, що надається лікарями, які мають відповідну підготовку в галузі складних для діагностики і лікування захворювань».

Адміністрування функціональної діяльності організацій публічної сфери та роботи її адміністративних служб базується, в першу чергу, на

регламентуванні, що використовується для нормативно-інструктивного встановлення меж діяльності, а також досягнення стабільного функціонування організації шляхом дотримання встановлених норм, правил, вимог та процедур діяльності.

За допомогою регламентування є можливість визначати порядок роботи організації публічної сфери загалом та її структурних елементів, в напрямку реалізації найважливіших функціональних завдань, задекларованих в сукупності основоположних організаційних, нормативних, стандартизованих та регламентних положень.

Кожна організація публічної сфери може успішно функціонувати лише за наявності низки документів, що унормовують, впорядковують та регламентують відносини, зв'язки та процедури управління, на яких будується організаційний механізм. До таких, перед усім, відносять:

«нормативно-правові акти і положення, що визначають відносини між посадовими особами апарату управління в процесі виконання поставлених завдань та досягнення задекларованих в основних програмно-планових документах цілей;

нормативно-технологічні регламенти, що визначають процедурний бік виконання окремих управлінських функцій, процедур, робіт, операцій і процесу управління в цілому» [27].

Регламентування діяльності медичного закладу та його структурних підрозділів, як однієї із найбільш важливих в соціальному та гуманітарному плані складових публічної сфери, повинне забезпечувати організацію дій ЗОЗ, медпрацівників на основі стандартизації, інструктування, визначення змісту робіт, їх складності та тривалості, запровадження чітких алгоритмів виконання функцій та обов'язків, нормування та проєктування виконуваних працівниками ЗОЗ робіт.

Важливим аспектом регламентування роботи персоналу медичного закладу в сучасних умовах є впровадження інноваційних комунікативних технологій в управлінську діяльність адміністративної служби ЗОЗ.

Управлінська діяльність досліджуваної організації публічного сектору передбачає не тільки визначені змісту і технології, відпрацювання яких рекомендується за методиками, впровадженими у системі охорони здоров'я, але й методики та вимоги сучасного адміністративного менеджменту.

В найбільш загальному тлумаченні, регламентування діяльності організацій публічної сфери дозволяє адаптуватись до викликів зовнішнього середовища, забезпечуючи стабільне функціонування та виконання покладених на них державою завдань.

Це, перед усім, стосується необхідності нормативно-правового впорядкування та регламентування діяльності закладів охорони здоров'я в час повномасштабного вторгнення росії.