

**Тема лекції:****«Сучасний менеджмент і публічне адміністрування в системі медичної допомоги населенню»****Д.мед.н., професор  
В.І. Журавель****Мета лекції:**

усвідомлення та підвищення компетентності з теоретико-методологічних засад і парадигми сучасного менеджменту та особливостей публічного адміністрування (ПА) стосовно системи медичної допомоги населенню (СМДН).

**Навчальні питання:**

1. Парадигма сучасного менеджменту.
2. Публічне адміністрування: *сутність, зміст, ефективність, результативність, відповідальність.*
3. Основні риси, особливості та форми ПА в системі МДН.

# **1. Парадигма сучасного менеджменту.**

# МЕНЕДЖМЕНТ (НОУ)



*Управління  
або  
управлінська  
діяльність*

*Керівництво*



←  
Управління

→  
Менеджмент



Управляти можна **неживим об'єктом** (державою, галуззю, організацією, функціонально-структурними підрозділами, МТБ, розділом роботи, знаряддями праці, інформацією, фінансами, знаннями, автомобілем тощо) або **тваринами** (наприклад, конем як транспортним засобом).

Керувати ж можна **одушевленим об'єктом** (людьми, колективом, підлеглими тощо).

**Нейроменеджмент** (англ. *neuromanagement*) – напрям на стику нейробиології, психології та менеджменту, який допомагає зрозуміти процеси розумової діяльності підлеглих (*дзеркальні нейрони*).  
Уточнені вихідні позиції сучасного менеджменту.

### У відповідності до нейроменеджменту:

- 1. Ініціативність і зацікавленість співробітників** – шлях до пошуку більш ефективних моделей розв'язання проблем і стратегії розвитку.
- 2. У процесі прийняття УР емоції та досвід більш значущі, чим логіка.**
- 3. Стратегічні плани дозволяють** зосередитися на **короткострокових результатах** роботи.
- 4. Адміністративні методи управління не тільки не ефективні, але й** приводять до **небажаних результатів**.
- 5. Внутрішньосистемні незначні стимули мають** більший ефект мотивації, ніж **великі нагороди**.
- 6. Ефективний керівник** той, який менше за всього управляє.
- 7. Не співробітники працюють на менеджера, а навпаки – він працює на них.**
- 8. Кожна людина має свою ментальну версію світогляду – впливи на неї не завжди ефективні в управлінні.**



# Парадигма сучасного менеджменту:

- право вільного вибору моделей, способів, функцій та механізмів управлінської діяльності;
- управління, управлінська діяльність, управлінська праця – це процес функціональний, а не лінійний;
- роль співробітника – не “гвинтик” у механізмі, який позбавлений індивідуальності, а керівник/менеджер – «не бог».

# Принципи-умови формування нової “парадигми управління” в СМДН:

- довіри, надання та наявність сприятливих факторів для розвитку творчої атмосфери та колективу однодумців;
- дотримання службово-ділової етики, відомчої/корпоративної культури та традицій;
- зміна важелю впливу на спосіб мислення, свідомість і поведінку співробітників з метою формування в них сприйняття змін тощо.

# Підлягають змін стереотипи класичного менеджменту:

1. Метод хлиста та пряника – мотивує краще працювати.
2. Ступінь **продуктивності** **праці** напряду залежить від нагороди.
3. Краще йти по вже **прокладеному шляху**, не ризикуючи, чим відкривати “нові горизонти”.
4. Задача співробітників – працювати відповідно **до посадових інструкцій, службових документів, наказів**.
5. Начальство не повинно **визнавати своїх помилок**.
6. **Наказувати співробітників** за кожний промах.
7. **Стратегічні цілі торкаються тільки начальства** й не обов'язково доводити їх до підлеглих.



чіткими відносинами відповідальності.

### Сучасний менеджер у СМДН:

- надає перевагу "горизонтальній" організації з відносною відповідальністю;

- має бути новатором, протистояти консерватизму, орієнтувати систему на прогресивні зміни, вдосконалення технологічного та організаційно-управлінського процесу;

- не включає в сферу компетенції безпосередньо технологічні питання;

- вказує не що робити, а як робити (*організовує процес праці, обліку, контролю, діловодство, дає оцінку економічній ефективності, рекомендації щодо раціонального використання робочої сили й обладнання тощо*).

## У цілому,

### сучасний менеджмент характеризується:

- зміною змісту планування;
- всебічним дослідженням факторів успішної діяльності;
- орієнтацією управління на досягнення стабільних успішних результатів;
- розвинутою теорією і практикою маркетингу;
- розробкою ефективних технологій прийняття рішень;
- широким застосуванням математичних методів і досягнень інформатики;
- розвинутою мережею систем і засобів комунікацій;
- активною участю персоналу в управлінні;
- дедалі більшим зверненням до здорового глузду, простих істин, що доступні для розуміння і використання широкими масами.

## 2. Публічне адміністрування: *сутність, зміст, ефективність, результативність, відповідальність.*

# Фактори та еволюція сутності дефініції Public administration

## Еволюція сутності:

**Теоретичні засади** в цій сфері формувалися ще **за часів античності**, тобто з самого початку зародження демократичних ідеалів.

**Початок теоретичному розробленню** концепту ПА покладено Томасом Вудро Вільсоном (28 Президент США в 1913-1921 рр.) ще на початку 19 ст.

Термін Public administration (*публічне адміністрування*), як концептуальний підхід до формування нової управлінської парадигми, **був уведений до наукового обігу** в 1950-х роках у США Пол Х. Епплбі.

## Фактори ПА:

1. **Підвищення активності** інститутів громадянського суспільства, більшої відкритості в діяльності державних діячів і управлінських кадрів.
2. Реакція соціуму/колективу на бажання долучатися до **процесів управління державою/СОЗ**.
3. Демократизація суспільних процесів обумовила необхідність укріплення **демократичних ідеалів**.

Тобто, формування **нової управлінської парадигми** в рамках Public administration стає новим етапом розвитку державно-відомчих управлінських відносин, **метою яких є досягнення максимального балансу інтересів державно-відомчих і публічних секторів**.

## Публічне/суспільне (public) управління – це:

- **категорія**, яка характерна для *системи демократичного врядування*, що базується на **суспільних пріоритетах і інтересах громадян**;
- **цілісно-функціонально-структурований процес**, який ґрунтується на принципах *демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини, прозорості* стосовно ефективного **використання та розподілу наявних ресурсів**.

## Публічне/суспільне (public) управління в СОЗ – це:

- **професійна діяльність управлінських кадрів** усіх рівнів, яка ґрунтується на законних і демократичних засадах щодо пріоритету прав людини в **охороні здоров'я**, а також прозорості забезпечення та соціальної рівності в **наданні/отриманні медичної допомоги пацієнтом**.

## Закони публічного адміністрування:

1. Залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища
2. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними.
3. Закон необхідного багатоманіття.
4. Закон розмежування центрів влади та управління.
5. Закон централізації та децентралізації влади.

## Теорії публічного адміністрування:

1. Механістична (*традиційної*) теорія.
2. Теорія людських ресурсів.
3. Теорії організацій.



# Принципи демократичного врядування:

1. Верховенства закону.
2. Об'єктивності.
3. Пропорційності.
4. Економічної доцільності.
5. Не зловживання владою.
6. Субсидіарності.
7. Підконтрольності.
8. Концентрації.
9. Орієнтації на споживача послуг.
10. Інноваційності.
11. Партнерства.
12. Непідпорядкованості органів самоврядування державній владі.
13. Відповідальності.

**Метод ПА** – це конкретний спосіб практичного втілення суб'єктами адміністрування власних повноважень або зобов'язань у межах наданої, законодавчо закріпленої компетенції.

1. Залежно від форми вираження – **правові або не правові**;
2. Залежно від правових властивостей – **нормативні (загальні), групові, індивідуальні**;
3. За ступенем владного впливу на об'єкти – **імперативні, диспозитивні, рекомендаційні, стимулювальні**;
4. За суб'єктним складом – **одноосібні або колегіальні**;
5. Залежно від міри використання владних повноважень – **примус чи переконання**;
6. Залежно від змісту – **правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні, морально-етичні (рис. 1)**.

# Методи публічного адміністрування

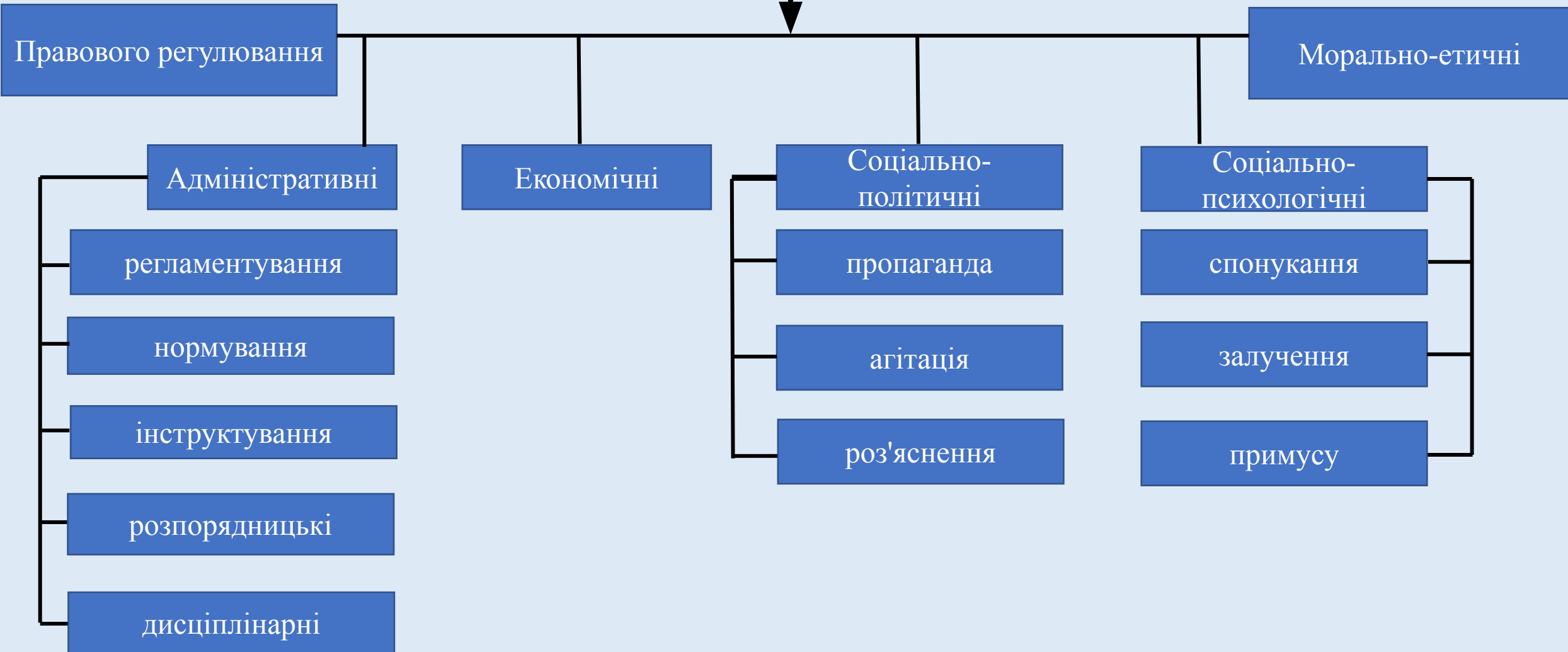


Рис. 1. Класифікація методів публічного адміністрування залежно від змісту адміністративного впливу

## Підсумок:

**Публічне адміністрування** – це управлінська категорія та цілісно-функціонально-структурований процес на засадах використання сучасних управлінських методів і механізмів, які ґрунтуються на **принципах демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини та розподілу наявних ресурсів системи** з метою забезпечення соціальної рівності та суспільних потреб.

Слід поняття **ПА** відокремити від **державного й публічного управління та адміністрування**, тому що:

- **управління** – це процес організації й регулювання взаємодії суб'єктів управління та цілеспрямований вплив держави через публічні адміністрації на суспільні процеси в країні;

- **адміністрування** – це бюрократичний метод управління командними засобами.

**Ефективність** (з точки зору системного підходу) – це багатофункціональна категорія та цільова установка, які показують характер взаємодії об'єкта ПА з зовнішнім і внутрішнім середовищем і пов'язані з пошуком, вибором і забезпеченням реалізації рішень відповідно до заданих критеріїв на основі різноманітних підходів або моделей.

### **Результативність у сфері публічного адміністрування:**

Розмежування понять «результативність» та «ефективність» затверджено в ДСТУ ISO 9000:2007, де:

- **результативність** (effectiveness) – ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів;
- **ефективність** (efficiency) – це співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами.

**Критерії результативності характеризується такими властивостями, як (рис 2):**

- дієвість;
- економічність;
- якість;
- прибутковість;
- якість трудового життя;
- продуктивність.



Рис. 2. Результативність публічного адміністрування



# Правопорушення класифікуються за:

- ступенем суспільної небезпеки – на злочини та проступки/ провини (*делікти*);
- належністю норм права, які порушуються, до відповідних галузей права – кримінальні, цивільні, адміністративні, правопорушення у сфері трудового законодавства та інші;
- колом осіб – особові й колективні;
- за характером правових приписів – нормативно-правові й дисциплінарні;
- в залежності від характеру цивільно-правового порушення – договірні й позадоговірні правопорушення;
  - правопорушення у сфері суспільного життя (*у сфері соціально-економічних відносин, у суспільно-політичній сфері, у сфері побуту і дозвілля*).

**Відповідальність державних службовців** настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків.

Протиправне **невиконання/неналежне виконання** державним службовцем покладених на нього обов'язків, які *не тягнуть за собою кримінальної відповідальності* – називається посадовою (дисциплінарною) **провиною**.

Та чи інша дія (чи бездіяльність) працівника є **порушенням трудової дисципліни** лише за наявності одночасно **трьох умов**:

- якщо дія (бездіяльність) є **протиправною**;
- якщо протиправна дія (бездіяльність) є **винною**;
- якщо не виконано саме **посадові обов'язки**.

### **Види відповідальності державних службовців:**

1. Дисциплінарна відповідальність.
2. Адміністративна відповідальність.
3. Кримінальна відповідальність.
4. Матеріальна відповідальність.

До державних службовців у зв'язку з вчиненням ними посадових правопорушень (*порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними посадових обов'язків*) можуть бути застосовані ті чи інші **покарання, стягнення чи передбачена відповідальність,** які передбачених законодавством.

### **3. Основні риси, особливості та форми ПА в системі медичної допомоги населенню**

**СМДН** – це цілісна, динамічна система, яка  
включає повноцінний набір  
компонентів/елементів для організації та  
надання медичної допомоги населенню



# Основні особливості публічного адміністрування в СМДН України:

- **тривала нестабільність вектору розвитку**, що вплинуло на систему відносин у сфері державного управління та на його модель;
- **усталена свідомість** більшості **посадових осіб**, що заважає розвитку медичної галузі;
- **низький професійний рівень** управлінських кадрів, що позначається на низькій якості запровадження принципів ПА на всіх рівнях і етапах надання медичної допомоги/послуг;
- **недостатній рівень мотивації** управлінських кадрів МО, які безпосередньо реалізують ПА;
- **наявні порушення принципів ПА** (*з 2014 при МОЗ України не працює Колегія; з 2017 р. – Громадська Рада; наказом № 298 від 19.02.2021 р. заборонено розповсюдження інформації про ціни та виробників вакцини від Covid-19*);
- **низький рівень правової культури пацієнтів**, їх необізнаність стосовно власних прав, можливостей їх реалізації та способів захисту власних інтересів тощо.



## **Форми, напрями розвитку, функції та завдання ПА в СМДН України:**

1. Демократизація та прозорість державно-відомчої моделі управління за теоріями Y та Z.
2. Правове підґрунтя функціонування структур з опосередкованими функціями управління.
3. Організації самоврядування лікарів/середніх медичних працівників і ін.

### *Професійне самоврядування медиків (ПСВМ), яке повинно:*

- **відповідати** за якість медичної освіти (*акредитацію НЗ і НКП*), ліцензування та сертифікацію лікарів, якість і безпечність МД, врегулювання конфлікту інтересів, приймати участь у консультуванні/розробці законів/наказів стосовно СМДН, ОЗ;
- **мати** визначену структуру, позицію, важелі впливу, змогу здійснювати управління СМДН на рівні з державою/відомством;
- **визначити глобальну мета** – слідкувати за стандартами професії, відстоювати права лікарів і захищати безпеку пацієнтів тощо.

## 1. У Британії **GMC** (*General Medical Council з 1858 р.*):

- організація захисту пацієнтів, вдосконалення медосвіти та практики у країні;
- виконує функції регулюючого органу для лікарів (*перевіряють кваліфікацію лікаря, встановлює стандарти медосвіти;*
- **вживає заходів із запобігання небезпеці** для пацієнтів з боку лікарів або зменшення рівня довіри громадськості до професії лікаря.

## 2. В США існує **АМА** (*American Medical Association з 1847 р.*):

- підготувала **Кодекс медичної етики**;
- **сприяє розвитку медичної науки** та поліпшенню здоров'я населення;
- **поширює медичну та наукову інформацію** серед членів та громадськості;
- координує програми медичної освіти;
- **інформує своїх членів** про важливі зміни у медичному законодавстві;
- **представляє медичну професію** та відстоює власні погляди перед Конгресом США та іншими урядовими органами й відомствами;
- **видає Журнал** Американської медичної асоціації (JAMA);
- **публікує стандартний метод** для визначення професії лікаря – *перелік спеціальних етичних та професійних кодів лікаря.*

### 3. У Канаді – *The Medical Council of Canada* з 1912 р.:

- розробляє, затверджує та впроваджує механізми та стратегії для оцінки компетентності лікарів;
- веде національний реєстр лікарів, перевіряє їхню кваліфікацію протягом професійної кар'єри;
- надає ліцензію для лікарів;
- оцінює студентів та випускників медичних професій на іспитах.

### 4. В Німеччині діє *Bundesärztekammer* (*German Medical Association* з 1947 р.):

- представляє інтереси лікарів у питаннях професійної політики медиків;
- відіграє активну роль у процесах формування думки стосовно МДН, ОЗ та регулювання законодавчих процедур в галузі;
- основна мета – зміцнення безпеки та здоров'я пацієнтів шляхом забезпечення належних стандартів у практиці медицини;
- є спільною асоціацією 17 державних палат лікарів;

#### *Основні структури:*

#### *Управління Генерального секретаря:*

- департамент з міжнародних відносин;
- сім відділів;
- Комісія з лікарських засобів;
- науково-консультативна Рада.

## 5. *Європейські організації самоврядування лікарів* є

частиною Standing Committee of European Doctors:

- представляє національні медичні асоціації в ЕС;
- відповідає за формування цілісної політики ЄС та країн Європи.

## **ПСВМ в Україні:**

- *як системи* – наразі, де-факто, не існує;
- існує у статусі *громадських організацій* (Громадська Рада при МОЗ,

*Національна Медична Палата, Всеукраїнське лікарське товариство, Асоціації), але державною СОЗ вони не розглядаються як рівноправні партнери.*

## *Неточності законопроекту 2445-д від 01.07.2020 р.*

### *“Про професійне самоврядування медичних професій в Україні”:*

1. Законопроект передбачає перекладання на лікарів численних державних функцій, а також фінансового навантаження щодо *“...ведення держреєстрів, розробки протоколів і стандартів лікування, розгляду скарг пацієнтів, страхування відповідальності лікарів...”*, залишаючи при цьому контроль за МОЗ і парламентським профільним комітетом.

2. Невідповідність визначень: *“Органами професійного самоврядування медичних професій є палати, зокрема палата медичних спеціалістів (пункт 3 статті 5), натомість стаття 13 передбачає Палати медичних професій.*

3. Дискусійним є пункт стосовно *професійного збору* – обов’язкового платежу, що сплачується медиками, які входять до органу професійного самоврядування.

4. Відсутність чітких критеріїв щодо *“залучення коштів”*, а також дієвого і прозорого контролю за розпорядженням ними – може створювати *корупційні ризики* (у т. ч. у формі вимагання внесення добровільного цільового внеску)”.  
5. На органи Палати покладаються дуже *широкі повноваження і права*, але майже *не визначені обов’язки*.

6. Медичні працівники стають *повністю залежними від рішень дій чи бездіяльності* керівних органів Палат.

7. Законопроект не містить *відповідальності для органів палати медичних професій* в разі неправомірних їх дій.

8. Неприпустимим передбачене законопроектом ухвалення *«...п'яти етичних кодексів для різних медичних професій”*.

## Підсумок до лекції:

При моделюванні моделей управління та адміністрування в СМДН доцільно використовувати **теоретико-методологічні основи НОУ, парадигму сучасного менеджменту та ПА**, які гуртуються на **демократичних, системно-комплексних засадничих принципах і підходах** організації медичних структур, а також як *адміністративних (ієрархічних)*, так і *динамічних, гнучких моделях управління (соціократія, холакратія)* з врахуванням їх **відмінних рис** (*метод кругової структури системи управління у вигляді управлінсько-функціональних кругів*) і **концептуальних складових** (*гармонізація та солідарність інтересів*), а також **специфіки й особливості** самої соціальної системи.



**Дякую за увагу,  
найкращі Вам побажання!**