

УДК 351.77:354.53:005.963.1 (477)

С. О. Громова,

головний спеціаліст ДП «Центр міжнародних програм
Міністерства охорони здоров'я України»,
аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,
м. Харків

ЗМІСТ ТА СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНОЮ ПІДГОТОВКОЮ КЕРІВНИХ КАДРІВ ВИЩИХ МЕДИЧНИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості професійної підготовки керівних кадрів вищих медичних навчальних закладів в Україні. Виокремлено механізми державного управління такої професійної підготовки. Запропоновано комплексний механізм державного управління професійною підготовкою керівних кадрів вищих медичних навчальних закладів в Україні.

Ключові слова: охорона здоров'я, механізми державного управління, керівні кадри, вищий медичний навчальний заклад, медична освіта, професійна підготовка.

Постановка проблеми. Важливим напрямом соціальної політики держави є охорона здоров'я та система її державного управління. Останнім часом серед науковців сфери державного управління охороною здоров'я все більша увага приділяється розробці механізмів реалізації державної політики розвитку галузі, одним з напрямків якої є реорганізації системи вищої медичної освіти в Україні. Одним із ключових компонентів цього є підготовка керівних кадрів вищих медичних навчальних закладів (ВМНЗ). Розвиток системи вищої медичної освіти в Україні неможливий без створення дієвої системи управління в даній сфері, тому питання створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів ВМНЗ стає досить актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління у галузі охорони здоров'я висвітлено в публікаціях таких вчених, як В. Бакуменко, Д. Карамішев, Л. Карамушка, В. Князєв, В. Луговий, В. Майборода, І. Рожкова та ін.

Питання реформування вищої медичної школи досліджували у своїх працях такі науковці, як М. Білинська, І. Булах, О. Волосовець, Ю. Вороненко, В. Москаленко, Я. Радиш та ін.

Водночас зміст основних понять, питання професійної підготовки та перепідготовки керівних кадрів ВМНЗ залишається недостатньо дослідженими в науковій літературі.

Метою статті є визначення основних механізмів державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ в Україні та їх взаємозв'язки.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи вищої медичної освіти передбачає глибоку професійну компетентність і соціальну відповідальність керівних кадрів ВМНЗ при вирішенні покладених на них завдань і функцій. Проблема професійного розвитку керівників ВМНЗ в державному управлінні залишається недостатньо дослідженою і вирішеною як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Так як відсутні моніторингові дослідження, не на належному рівні здійснюється планування діяльності закладів, не проводиться аналіз соціально-рольових характеристик, не відстежуються динаміка основних показників тощо. Політика відбору керівних кадрів ВМНЗ залишається фактично недосконалою, відсутні її структура та зміст, не виокремлені відповідні пріоритети. Тому це підкреслює необхідність створення в Україні дієвої системи професійної підготовки керівних кадрів ВМНЗ та механізмів її державного управління. Така система має бути створена, ґрунтуючись на власному досвіді управлінської діяльності в галузі охорони здоров'я та вищої медичної освіти минулих років та досвіді інших країн.

Визначимо зміст та складові компоненти основних механізмів державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ в Україні для розуміння основ їх формування і функціонування.

Механізми державного управління трактують науковцями по-різному. Так, Енциклопедичний словник з державного управління трактує механізми державного управління як «способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління» [7, с. 421].

З точки зору В. Малиновського, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на

розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [10].

Г. Атаманчук визначає механізм державного управління як «сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) «схоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу» [1, с. 86].

Отже, можемо зробити висновок, що механізм державного управління – це система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [11].

Враховуючи наведені підходи до визначення сутності поняття «механізм державного управління», специфіку предметної області управління вищою медичною освітою та професійну підготовку керівних кадрів для ВМНЗ, під механізмом державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ пропонується розуміти сукупність організаційних, політичних, правових, економічних та мотиваційних методів, засобів та способів впливу суб'єктів державного управління на систему управління вищою медичною освітою з метою досягнення поставленої цілі – забезпечення якісної професійної підготовки керівних кадрів ВМНЗ.

Як уже зазначалось, державне управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ, як одне з галузей соціального управління та складна система, потребує застосування системного підходу, тому сам механізм пропонується розглядати як комплексний, який поєднує організаційний, нормативно-правовий, економічний та мотиваційний механізми.

Визначимо окремо кожний із запропонованих механізмів за «Енциклопедичним словником з державного управління» та окреслимо його функцію в комплексі механізмів державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ.

Так, організаційний механізм державного управління визначається, як підсистема управління, призначена для перетворення певного організуючого впливу органу державної влади (суб'єкта) у бажану (цільову) поведінку, результативність та ефективність діяльності об'єкта управління [7, с. 422].

Правовий механізм державного управління – це комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети.

Механізм правового регулювання відіграє роль своєрідного юридичного «мосту», що поєднує інтереси суб'єктів з практикою їх реалізації, доводить процес державного управління до логічного результату [Там само, с. 423].

Економічні механізми державного управління визначено, як сукупність фінансово-економічних управлінських методів, інструментів та стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси та забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій.

Використання певних методів прямого впливу передбачає регулювання з боку держави, при якому суб'єкти економічної діяльності змушені приймати рішення, що ґрунтуються не на самостійному економічному виборі, а на державних розпорядженнях. Методи непрямого впливу полягають у створенні державою необхідних передумов для того, щоб при самостійному виборі суб'єкти господарювання тяжіли до тих економічних рішень, які відповідають цілям економічної політики [Там само, с. 421].

Мотиваційні механізми державного управління – це технології, що забезпечують процес вмотивовування працівників до діяльності, що спрямована на досягнення цілей організації та особистих цілей [Там само, с. 422]

Окреслимо кожний з компонентів комплексного механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ та їх взаємозв'язки, як цілісної взаємопов'язаної системи.

Так, організаційно-структурну основу механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ становлять суб'єкти та

об'єкти управління, які визначають статику механізму, а комплекс взаємозв'язків між ними виступає динамікою.

Суб'єктами державного управління вищою медичною освітою в Україні є центральні органи законодавчої та виконавчої влади, а також підпорядковані їм органи управління на регіональному рівні. Об'єктами впливу виступають основні складові вищої медичної освіти.

З огляду на те, що специфіка управління ВМНЗ полягає у тому, що ВМНЗ підпорядкований Міністерству охорони здоров'я України (МОЗ), але у своїй діяльності керується як наказами і постановами МОЗ України, так наказами і постановами Міністерства освіти і науки України (МОН), то структуру організаційного механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ пропонується визначити таким чином: основними суб'єктами управління є центральні органи законодавчої та виконавчої влади, а об'єктами управління – керівні кадри ВМНЗ.

Суб'єкти управління через МОЗ та МОН впливають на об'єкти управління опосередковано через вищі навчальні заклади (ВНЗ).

Основною метою функціонування організаційного механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ є визначення його структури та функцій, а також взаємозв'язків між ними.

Механізм взаємозв'язку між суб'єктами та об'єктами управління організаційного механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ має відбуватися через таку схему: МОЗ через підпорядковані йому ВМНЗ та заклади післядипломної освіти, та МОН через інші ВНЗ України, при яких функціонують кафедри управління охороною здоров'я, через впровадження програм підготовки та підвищення кваліфікації управлінців галузі охорони здоров'я та керівних кадрів ВМНЗ, здійснює свій опосередкований вплив на процес професійної підготовки керівних кадрів ВМНЗ.

Ефективність та результативність дії організаційного механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ

залежить від фаховості і компетентності суб'єктів управління, якості та обґрунтованості їх управлінських рішень, а також фаховості і компетентності об'єктів управління і їх готовності приймати і виконувати управлінські рішення суб'єктів управління.

Серед усіх інструментів державного управління, за допомогою яких держава регулює процес виконання своїх рішень суб'єктами суспільних відносин, найважливішим є законодавство. Тому основною метою нормативно-правового механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ є врегулювання структури нормативно-правових актів у цій сфері.

У процесі державного управління та регулювання системи охорони здоров'я чітко визначена роль відводиться насамперед органам законодавчої (парламенту), виконавчої (уряду та іншим центральним органам виконавчої влади) та судової влади. Їх діяльність спрямована на видання та забезпечення реалізації нормативно-правових актів, моніторинг та оцінку їх застосування та судовий нагляд.

Державне управління системою охорони здоров'я України взагалі та, зокрема у галузі вищої медичної освіти, здійснюється відповідно до норм міжнародного права, міжнародних угод і договорів, Конституції України, законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України (КМУ), наказів МОЗ та МОН України та деяких інших підзаконних нормативно-правових актів.

Особливої уваги заслуговує Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ, з прийняттям якого розпочалося реформування законодавства про охорону здоров'я, як і самої галузі, і який визначає організаційні, професійні, правові, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, котрі регулюють суспільні відносини у цій сфері [6].

Щодо державного управління у галузі вищої медичної освіти, варто ще раз відмітити роль МОЗ та МОН. Особливості МОЗ як центрального органу

виконавчої влади проявляються перш за все в його компетенції, яка може мати як функціональний, так і галузевий характер. МОЗ України є типово галузевим органом, проте воно наділене і відповідними міжвідомчими повноваженнями, які дозволяють здійснювати державне управління і регулювання з питань охорони здоров'я в різних галузях і сферах життя [4, с. 385-386].

Система дії такого комплексу нормативно-правових актів забезпечує діяльність в цілому системи охорони здоров'я та зокрема вищої медичної освіти і управління нею. Ефективність цього механізму залежить від повноти, упорядкованості та збалансованості складових нормативно-правового поля системи охорони здоров'я та вищої медичної освіти України.

Чинне законодавство України системи охорони здоров'я та вищої медичної освіти декларує таку модель її формування і діяльності, за якою передбачено чітку систему органів державного управління та пріоритет бюджетного фінансування. Тому у комплексному механізмі державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ економічний механізм основним важелем впливу держави як на всю систему вищої освіти, так і на ВМНЗ освіти. Надання освітніх послуг інтегрує у собі низку суттєвих проблем організації фінансування освітніх закладів, від раціонального вирішення яких залежить ефективність всієї системи освіти й можливість її неперервного розвитку [2, с. 143].

Стаття 71 Закону України «Про вищу освіту» визначає, що фінансування державних ВНЗ здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень [5].

Основною метою фінансово-економічної діяльності ВМНЗ, як і будь-якого іншого, полягає у забезпеченні його економічної стабільності та незалежності, що забезпечить збереження та розвиток освітнього, наукового,

інтелектуального, культурного потенціалу. Економічний механізм визначає раціональне управління ресурсами, що передбачає розподіл та придбання коштів. Раціональне та ефективне використання фінансових ресурсів вимагає від керівника ВМНЗ знання фінансового-економічного менеджменту. Важливу роль у вирішенні питань фінансово-економічного характеру відіграють керівні кадри ВМНЗ усіх рівнів. Тому постає питання про підготовку такої категорії менеджерів ВМНЗ, які будуть компетентні у фінансово-економічній діяльності національних ВМНЗ та здатні впроваджувати інноваційний досвід фінансово-економічного управління провідних європейських ВМНЗ, враховуючи специфіку галузі. Це також обумовлено входженням України у європейський освітньо-науковий простір систему ринкових відносин.

Таким чином, економічний механізм державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ потребує найбільше уваги та удосконалення.

Мотиваційний механізм державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ визначає, яким чином мотивувати керівника ВМНЗ до удосконалення рівня своєї професійної компетентності.

В сучасній науці державного управління мотиваційні чинники, які побудовані на врахуванні психологічних особливостей людей, лежать в основі керування виробничою поведінкою працівників. Людей можна примусити виконувати те чи інше рішення, ту чи іншу роботу, однак примусове виконання її має певні межі, як правило, визначені системою організації спільної праці та ретельного контролю за її здійсненням [8-9].

Серед основних чинників, які сприяють розвитку управлінської компетентності керівних кадрів медичної сфери, виділяють: загальнодержавні нормативні документи; правила ліцензування та атестації; погляди визнаних у суспільстві науковців, менеджерів, які спроможні успішно здійснювати свою роботу у галузі медичної освіти; рівень корпоративної культури та командної взаємодії; систему матеріальної і моральної мотивації безперервного підвищення кваліфікації та ін. [3].

Професіоналізм управлінця системи вищої медичної освіти, а саме – керівника ВМНЗ, покликаний не лише забезпечувати якісне виконання своїх посадових обов'язків, але й постійну готовність приймати та реалізовувати складні рішення; підвищувати рівень своєї кваліфікації та компетентності; професійно виконувати завдання і функції, як управлінця та ін. Отож, не можна стати професіоналом, керуючись лише теоретичними знаннями, так як і не можна стати професіоналом, маючи лише досвід практичної діяльності. Професіоналом можна вважати лише таку людину, яка володіє достатнім запасом теоретичних знань, і ефективно використовує їх у своїй практичній діяльності. А держава через заохочувальні фактори повинна постійно мотивувати керівника ВМНЗ до здійснення своєї професійної діяльності та удосконалення рівня професійної компетентності.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямку.

Отже, одним з ключових факторів ефективності державного управління у галузі вищої медичної освіти, її реформування та забезпечення надання якісних освітніх послуг є професіоналізація шляхом підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів ВМНЗ. Створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів ВМНЗ вимагає застосування дієвого комплексного механізму її державного управління, який поєднує організаційну, нормативно-правову, економічну та мотиваційну складові.

Застосування комплексного механізму державного управління професійною підготовкою керівних кадрів ВМНЗ, компоненти якого діють у взаємозалежності одне від одного, забезпечить підвищення рівня професійної компетентності та кваліфікації керівників ВМНЗ, що в свою чергу суттєво вплине на модернізацію системи вищої медичної освіти в Україні, її відповідність європейським та світовим стандартам, підвищить якість та конкурентоспроможність фахівців на світовому ринку освітніх медичних послуг.

Подальші наукові дослідження буде зосереджено на вдосконаленні системи професійної підготовки керівних кадрів охорони здоров'я в Україні з виділенням окремого напрямку – професійна підготовка керівних кадрів для ВМНЗ.

Список використаних джерел

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 399 с.
2. Балыхин Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г. А. Балыхин. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. – 428 с.
3. Богомаз В. М. Опитування лікарів про чинники постійного професійного розвитку в умовах клінічної практики / В. М. Богомаз // Український медичний часопис. – 2007. – III-IV – 2 (58). – С. 138–144.
4. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення України / З. С. Гладун. – К. : Юринком Інтер, 2007. – 720 с.
5. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.
6. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Кузьмін О. Є. Теоретичні та практичні засади менеджменту : навч. посіб. / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник. – Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2002 – 225 с.
9. Лемішко Б. Б. Мотиваційний менеджмент у сімейній медицині/ Б. Б. Лемішко, І. І. Мартинюк// Ефективність державного управління : зб. наук. праць ЛПІДУ НАДУ / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 21. – С. 231–238.
10. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
11. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/devr/2008-01/o_fedorchak.pdf.

Gromova S. O. The content and structure of higher medical educational institutions leadership's professional training public administration mechanisms in Ukraine.

The features of higher medical educational institutions leadership's professional training in Ukraine are reviewed. Such training public administration mechanisms are determined. The complex mechanism of higher medical educational institutions leadership's professional training public administration in Ukraine is proposed.

Key words: the Health care, public administration mechanisms, leadership's, higher medical educational institution, medical education, professional training.

Громова С. А. Содержание и структура механизмов государственного управления профессиональной подготовкой руководящих кадров высших медицинских учебных заведений в Украине.

Рассмотрены особенности профессиональной подготовкой руководящих кадров высших медицинских учебных заведений в Украине. Выделены механизмы государственного управления такой профессиональной подготовки. Предложен комплексный механизм государственного управления профессиональной подготовкой руководящих кадров высших медицинских учебных заведений в Украине.

Ключевые слова: здравоохранение, механизмы государственного управления, руководящие кадры, высшее медицинское учебное заведение, медицинское образование, профессиональная подготовка.