



АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

В. Ю. Стеценко

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Київського національного університету
культури і мистецтв

УДК 342.951:614.2 (477)

АТЕСТАЦІЯ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті аналізуються адміністративно-правові питання атестації медичних працівників. Особлива увага приділена питанням визначення терміну "атестація", її ролі в адміністративному процесі та правовим проблемам організації атестації у контексті запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування.

В статье проанализированы административно-правовые вопросы аттестации медицинских работников. Особое внимание уделено вопросам определения термина "аттестация", ее роли в административном процессе и правовым проблемам организации аттестации в контексте внедрения в Украине обязательного медицинского страхования.

The article analyzes the legal and administrative issues certification of health workers. Particular attention is paid to the definition of "certification", its role in the administrative process and the legal problems of certification in the context of the introduction in Ukraine of compulsory medical insurance.

Реалії сьогодення свідчать про важливість розгляду питань адміністративно-правового забезпечення медичної діяльності. Значною мірою це пов'язано із необхідністю забезпечення якості та безпеки медичної допомоги. В контексті розгляду організаційно-правових засад забезпечення якості та безпеки медичної допомоги видається за доцільне висвітлити проблематику адміністративно-правового забезпечення атестації медичних працівників. Зазначене також суттєвою мірою пов'язано із важливою науковою та практичною проблемою потенційного законодавчого закріплення у нашій державі обов'язкового медичного страхування. У цьому контексті атестація повинна сприйматись адміністративна процедура, публічно-правовий захід, який демонструє можливість та здатність конкретного медичного працівника здійснювати свою професійно діяльність відповідно до вимог чинного законодавства.

Питанням правового забезпечення атестації присвячені роботи О. С. Бурлаки, І. Ю. Григор'єва, Л. І. Косаревої, В. Р. Кравця, О. В. Кузьменко, А. Б. Мороза, М. Б. Первака, А. А. Удода та інших дослідників. Переважною мірою вони торкаються

© Стеценко В.Ю., 2010.



загальнотеоретичних аспектів правового розуміння атестації та юридичним аспектам атестації медичних працівників. Водночас на сьогодні не вирішеними є питання адміністративно-правового забезпечення атестації медичних працівників у контексті запровадження у нашій державі обов'язкового медичного страхування.

Метою даної статті є здійснення комплексного адміністративно-правового аналізу атестації медичних працівників у контексті запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування.

Атестація від лат. *attestatio* — свідчення, підтвердження. В теперішній час в широкому розумінні атестація — це перевірка та оцінка ділової кваліфікації працівників на предмет їх відповідності займаній посаді або здійснюваній роботі. Метою атестації є найбільш раціональне використання кадрів, підвищення ефективності їх праці [1, с. 161]. Таким чином, виходячи із зазначеного, атестація — це, перш за все, визнання рівня професійних знань, умінь, навичок, досвіду конкретного працівника з метою встановлення його здатності виконувати відповідну діяльність та займати певну посаду.

В теорії адміністративного права та процесу України немає єдиної думки щодо визначення місця атестації в загальній системі даної галузі права. Це обумовлено, перш за все, існуванням розбіжностей щодо визначення сутності та ролі адміністративного процесу. Дискусії з приводу визначення та ролі адміністративного процесу ведуться ще з 60-х років ХХ ст. Початок було покладено двома монографіями відомих радянських вчених: Н. Г. Салищевої “Адміністративний процес в СРСР” (1964 р.) та В. Д. Сорокіна “Проблеми адміністративного процесу” (1968 р.). На даний час існує вузьке та широке розуміння або судово та управлінська концепції адміністративного процесу.

Прихильники першого підходу вважають, що про адміністративний процес можна говорити в контексті діяльності лише адміністративних судів. Іншими словами адміністративний процес — це виключно судовий адміністративний процес. Інші вчені, які підтримують управлінську концепцію адміністративного процесу, вважають, що до нього необхідно відносити значну кількість управлінських процедур, які здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування (а також іншими суб'єктами у випадках реалізації делегованих владних повноважень) в процесі своєї діяльності. Відносячи при цьому до ознак управлінської концепції адміністративного процесу, наступні [2, с. 261]:

1. Це юридична форма реалізації повноважень органів виконавчої влади;
2. Призначення — забезпечення реалізації матеріальних норм права (причому не тільки адміністративного, а й конституційного, фінансового, сімейного тощо);
3. Адміністративне провадження — складова частина адміністративного процесу;
4. Поряд із іншим визначає порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення (але це не головна і не єдина частина адміністративного процесу);
5. Об'єднує визначення адміністративного процесу — це врегульований правом порядок розгляду індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління.

На наш погляд, у контексті дослідження сутності атестації медичних працівників доцільно сприймати управлінську концепцію адміністративного процесу. Відповідаючи на запитання, де ж у рамках адміністративного процесу знаходиться атестація (і відповідно адміністративне провадження), автор дотримується точки зору, згідно з якою доцільно виділяти наступні види проваджень управлінського (неконфліктного, неюрисдикційного) характеру: нормотворче, дозвоільне, реєстраційне, атестаційне, провадження щодо розгляду звернень громадян.

Що стосується наукового визначення поняття “атестація”, то на даний час існує багато різних тлумачень як загального, так і спеціального характеру, тобто щодо конкретних видів атестаційних проваджень. Проаналізуємо їх з позицій юридичного забезпечення проведення атестації у різних сферах суспільного життя.

Наприклад, О. С. Бурлака під атестацією розуміє *форму діяльності*. Зазначаючи при цьому, що “атестація — це юридично значуща форма діяльності, яка використовується публічною адміністрацією для визначення рівня відповідності вимогам основних стандартів, що висуваються державою до визначених об'єктів, необхідних до подальшого їх функціонування” [3, с. 29]. В. Р. Кравець, акцентуючи увагу на атестації в системі державної служби як правовому інституті зазначає, що це *система правових норм*, які регулюють атестаційно-посадові відносини, які складаються при проходженні державної служби, щодо оцінки ділових, особистісних, моральних якостей службовців із метою визначення рівня професійної підготовки та відповідності державного службовця займаній посаді на державній службі, підвищення ефективності управління [4, с. 11].

О. С. Савельєв, досліджуючи проблематику адміністративно-правового



забезпечення атестації у системі Міністерства внутрішніх справ України, розуміє атестацію як *процедуру*, підкреслюючи, що атестація працівників органів внутрішніх справ — це регламентована нормативно-правовими актами та заснована на принципах колегіальності, гласності, повноти, всебічності процедура оцінки уповноваженими на те посадовими особами ділових, службових, особистісних, морально-психологічних та комунікативних якостей осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, їх освітнього, кваліфікаційного та професійного рівня за певний період проходження ними служби з метою виявлення здобутків та недоліків у їх професійній діяльності, відпрацювання шляхів та способів їх усунення, вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки й виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу [5, с. 16].

Вважаємо, що такий підхід до надання власного є менш вдалим, оскільки:

- є надто громіздким;
- містить велику кількість характерних рис та ознак;
- зайвими є принципи атестації, котрі зазначаються у визначенні;
- мета атестації перевантажена.

Переходячи до адміністративно-правового забезпечення атестації у сфері охорони здоров'я, слід вказати, що мають місце як спільні риси, так і відмінності у її зрозумінні та правовому забезпеченні. Так, приміром, правила проведення атестації у сфері охорони здоров'я Республіки Казахстан визначають атестацію як періодично здійснювану процедуру визначення рівня професійної компетенції медичних та фармацевтичних кадрів [6, с. 85].

З нашої точки зору *під атестацією медичних працівників слід розуміти адміністративну процедуру щодо визначення відповідності знань, вмінь та навичок медичного працівника встановленим зразкам (еталонам, стандартам) з подальшою можливістю присвоєнням певних кваліфікаційних категорій*.

Правову основу атестаційного провадження медичних працівників складають Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 2 листопада 2006 року № 1542, Положення Про атестацію молодших спеціалістів з медичною освітою від 23 листопада 2007 року № 742, Положення про порядок проведення атестації лікарів від 19 грудня 1997 р. № 359.

Атестація медичних працівників є також, поряд з ліцензуванням, стандартизацією та акредитацією, засобом забезпечення якості медичних послуг, оскільки сприяє підвищенню кваліфікації, професійного рівня та відповідальності за ефективність і якість роботи даних працівників. "Лікарська кваліфікація — одна із гарантії високого рівня якості медичної допомоги ... Основним методом оцінки рівня професійної кваліфікації лікарів є їх атестація, під час якої керуються кваліфікаційною характеристикою спеціаліста" [7, с. 159].

Водночас, на нашу думку, у процедурі атестації є певні проблеми.

По-перше, певною мірою повинні констатувати суб'єктивність критеріїв (параметрів) оцінки кваліфікації медичних працівників. Такий підхід не може свідчити про дійсно державницький, об'єктивний спосіб перевірки кваліфікації лікаря. Абсолютно правильну позицію висловлюють російські фахівці в галузі обов'язкового медичного страхування, які зазначають, що одним із основних параметрів оцінки є кваліфікація медичних працівників, тобто ступінь професійної зрілості працівників, їх підготовленість до якісного виконання конкретних видів робіт, що визначаються наявністю знань, вмінь, професійних навичок, досвіду [8, с. 20].

По-друге, необхідність запровадження єдиної загальнодержавного компоненту для отримання відповідної атестаційної категорії. Іншими словами, має бути певна частина питань для підготовки до атестації, у процесі отримання відповідної категорії, які будуть єдиними незалежно від частини України, де проводиться атестація. З нашої точки зору, цей компонент повинен складати приблизно 30 відсотків загального об'єму знань, вмінь та навичок, якими повинен володіти лікар. Проте ми не підтримуємо надто громіздку систему атестації, яку пропонує С. П. Петрусь стосовно працівників Державної митної служби. Вказаний автор пропонує багаторівневий (п'ятирівневий) варіант оцінювання, який включає: оцінку "зверху"; "по горизонталі"; експертну оцінку; самооцінку; оцінку "знизу". Автор наводить технологію побудови атестаційної характеристики працівника митних органів та способи добору експертів для проведення атестації, що дозволить об'єктивізувати існуючу практику атестації працівників митних органів [9, с. 12].

По-третє, максимально широке застосування нових інформаційних технологій (комп'ютерні тести, віртуальні ситуаційні завдання, володіння сучасною медичною



технікою). Сучасний лікар, керуючись у тому числі вимогами стандартизації, повинен вміти логічно, алгоритмічно мислити, приймати вільні рішення у нестандартних ситуаціях, саме з цією метою і мають бути розроблені комп'ютерні тести та завдання.

По-четверте, організаційно-правові зміни ідеології проведення атестації. Ми пропонуємо відмовитися від наявної в сучасній нормативно-правовій базі схеми атестації лікарів, при якій остання проводиться залежно від рівня підпорядкованості лікувально-профілактичного закладу та статусу особи, що атестується. Ми пропонуємо інший підхід, сутність якого полягає в наступному. Особи, які претендують на отримання другої категорії, проходять зазначену процедуру в атестаційних комісіях, створених на рівні районних відділів охорони здоров'я. У свою чергу, лікарі, які претендують на отримання першої атестаційної категорії, повинні реалізовувати своє право вже на обласному рівні. І, насамкінець, з метою отримання вищої атестаційної категорії (для осіб, які отримують її вперше) — обов'язкова процедура атестації в Центральній атестаційній комісії Міністерства охорони здоров'я України. В подальшому, при підтвердженні вищої категорії, це відбувається у звичному режимі на рівні областей.

По-п'яте, в умовах запровадження в Україні обов'язкового соціального медичного страхування вважаємо за доцільне підключити до процесу атестації медичних працівників також і страхові медичні організації разом з територіальними фондами обов'язкового медичного страхування. Це доцільно з тієї точки зору, що зазначені організації матимуть інформацію стосовно кількості звернення пацієнтів із скаргами на дії конкретних медичних працівників. Видається, що такий крок також об'єктивізує процес атестації.

Виходячи із вищенаведеного, можна вказати на те, що організаційно-правові зміни, котрі ми пропонуємо стосовно проведення атестації медичних працівників є такими, проведення яких є актуальним, оскільки в умовах потенційного запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування, місце атестації має суттєво зрости. І як результат — саме громадяни мають оцінити якість та безпеку надання медичної допомоги.

Список використаних джерел

1. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / [редкол. Ю. С.Шемшученко та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 1 : А–Г. — 1998. — 672 с.
2. *Стеценко, С. Г.* Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. — Вид. 2-ге, перероб. та доп. — К. : Атіка, 2009. — 640 с.
3. *Бурлака, О. С.* Атестаційні провадження [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бурлака Ольга Станіславівна. — К., 2007. — 217 арк.
4. *Кравець, В. Р.* Атестація державних службовців в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. Р. Кравець. — Одеса, 2004. — 14 с.
5. *Савельєв, О. С.* Адміністративно-правові засади атестації працівників органів внутрішніх справ [Текст] : автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О. С. Савельєв. — Дніпропетровськ, 2008. — 22 с.
6. О здравоохранении в Республики Казахстан: Основные законодательные акты [Текст]. — Алматы : Юрист, 2005. — 218 с.
7. *Мельник, Ю. В.* Забезпечення населення України медичними кадрами, підготовка та регламентація їх медичної освіти і діяльності [Текст] / Ю. В. Мельник, Г. М. Москалець, І. І. Феценко // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. — 1999. — № 1. — С. 158–167.
8. Оптимизация организационных форм вне- и внутриведомственной экспертизы качества медицинской помощи в системе ОМС на современном этапе [Текст] / [под ред. А. М. Таранова]. — М. : Федеральный фонд ОМС, 2005. — 128 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою теорії держави та права
Національної академії прокуратури України
(протокол № 7 від 15 березня 2010 року)*

Надійшла до редакції 18.03.2010

