

*І. І. Хожило,*  
д.держ. упр., доцент кафедри  
державного управління та  
місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ;  
*О.В. Акуленко,*  
аспірант кафедри державного  
управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

## **АТЕСТАЦІЯ ЯК ТЕХНОЛОГІЯ ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНТНОСТІ КЕРІВНИКІВ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я**

*Проаналізовано особливості сучасних підходів до атестації керівників органів управління охороною здоров'я в системі формування управлінської компетентності. Надана характеристика основних видів атестації: претендентська, кадрова, кваліфікаційна.*

**Ключові слова:** атестація, керівник, органи влади, кадрова політика, компетентність.

У сучасних умовах проблема формування професійної компетентності керівника – одна з найважливіших проблем, що пов'язана зі становленням та розвитком ринкових принципів господарювання, а тому є надзвичайно актуальною практично для всіх сфер суспільного життя, зокрема і сфери управління системою охорони здоров'я.

Навколо проблеми формування професійної компетентності осіб, які обіймають керівні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, в останні десятиріччя точаться досить жваві дискусії. Зокрема слід відмітити наукові доробки вітчизняних вчених В. Авер'янова, Н. Нижник, О. Оболенського, С. Серьогіна, С. Хаджирадевої. Проблемні питання освіти та підвищення кваліфікації управлінських кадрів завжди були в полі зору відомих вітчизняних дослідників В. Бакуменка, В. Вікторова, Н. Гончарук, В. Князева, В. Лугового, С. Майбороди, І. Розпутенка та ін.

Разом із тим, попри нібито значну увагу науковців до проблеми формування фахової компетентності керівників, наукову розробку цього напрямку у сфері охорони здоров'я не можна назвати вичерпною. Так, частково зазначена тема розглядалась у дисертаційних дослідженнях М.

Білінської «Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні» (2005) та Т. Курило «Державне управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції» (2006). Але комплексного дослідження питань регламентації порядку атестації керівників органів управління охороною здоров'я крізь призму формування управлінської компетентності до цього часу не було проведено. Крім того, відсутність монографічної літератури свідчить як про складність цього питання, так і про недостатню увагу науковців до нього.

Теоретико-методологічні підходи до атестації, яку ми розглядаємо як технологію формування управлінської компетентності керівників органів управління охороною здоров'я, характеризуються певними особливостями, тому їх ґрунтовне вивчення ми й визначили метою нашого дослідження

Сучасні тенденції розвитку і вдосконалення вітчизняної системи фахової освіти державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування на шляху формування фахової компетентності повинні бути спрямовані на максимальне наближення здобутих знань, умінь, способів діяльності, особистісного ставлення до них, готовності й здатності їх використання в нестандартній виробничій ситуації.

Повною мірою це стосується і сфери охорони здоров'я, адже соціально-економічні перетворення, що відбуваються в галузі охорони здоров'я, висувають високі професійні та моральні вимоги як до керівників лікувально-профілактичних закладів та установ, так і до керівників органів управління охороною здоров'я.

Так, численні публікації останніх років вказують на суттєві недоліки у процесі функціонування системи охорони здоров'я, пов'язуючи їх, насамперед, з нерозвиненістю інноваційних форм управління нею і недостатньою професійною компетентністю керівників закладів охорони здоров'я, державних службовців та посадових осіб, працюючих на державній службі в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Крім того, в теорії і практиці управління медичною галуззю існують протиріччя між якістю й обсягом управлінської діяльності керівників та відсутністю економічного стимулювання за ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків. Тому система управління громадським здоров'ям, яка розвивається у нових для неї соціально-політичних і ринкових умовах, потребує застосування сучасних підходів до управління відбором і розстановкою керівних кадрів, оцінювання їхньої професійної компетенції, якості управлінської діяльності, запровадження ефективної системи мотивації, стимулювання та соціального захисту [3].

На наш погляд, не викликає сумнівів, що одним із важливих аспектів підвищення якості управління системою охорони здоров'я є системне об'єктивне оцінювання управлінської діяльності їх керівників, яке здійснюється у формі атестації. Атестація, в перекладі з латинської, означає процес оцінювання кого-небудь або чого-небудь відповідно до встановлених стандартів [9].

Дослідниця О. Бурлака визначає атестацію як одну з форм діяльності публічної адміністрації, яка є юридично значущою формою діяльності й використовується публічною адміністрацією для визначення рівня відповідності вимогам основних стандартів, які висуваються державою до визначених об'єктів, необхідних для подальшого функціонування [1].

Слід погодитись із тим, що в умовах поступового зникнення жорстких меж між державою і суспільством та зміни поняття «правова держава», на інститути публічного адміністрування дедалі більшою мірою припадає завдання оформлення суспільних та державних процесів [1]. А передумовою для гнучкості публічного адміністрування є здатність приймати обґрунтовані управлінські рішення.

Визначення поняття «атестація» є і в законодавчих актах. Так, у Законі України «Про вищу освіту» зазначається: «Державна атестація осіб, які закінчують вищі навчальні заклади, – це встановлення відповідності рівня

якості отриманої ними вищої освіти вимогам стандартів вищої освіти по закінченню навчання за напрямом, спеціальністю» [5]. Виходячи з цього, ми можемо припустити, що структура і зміст управлінської діяльності керівників системи охорони здоров'я характеризується базовим стандартом професійної діяльності, який включає стратегічний менеджмент, управління лікувально-профілактичним процесом, менеджмент персоналу, фінансово-господарський менеджмент, зв'язків з громадськістю. А відтак, логічно було б оцінювати діяльність керівників за відповідними напрямами галузевого стандарту вищої освіти, що включає такі складові: стратегічний менеджмент, управління лікувально-профілактичним процесом, менеджмент персоналу, фінансово-господарський менеджмент, підтримка зв'язків із громадськістю [7].

Разом із тим, у нормативних документах Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ) дещо по-іншому трактується зміст поняття «атестація», адже головну увагу в цій процедурі зосереджено на обґрунтуванні необхідності оцінювання фахових знань та здібностей керівника, насамперед, в контексті медичної практики. У документі вказано, що «атестація є важливою формою морального та матеріального стимулювання, спрямована на удосконалення діяльності закладів охорони здоров'я щодо подальшого поліпшення надання медичної допомоги населенню. Атестація лікарів проводиться з метою підвищення відповідальності за ефективність і якість роботи, раціональнішої розстановки кадрів фахівців з урахуванням їх професійної майстерності, досвіду та складності виконуваних робіт» [7]. Отже, галузевий наказ не визначає перелік вимог щодо оцінювання керівного складу в системі охорони здоров'я, а ототожнює підходи при проведенні атестації керівників системи охорони здоров'я та лікарів-спеціалістів.

Опис різних наукових та нормативно-правових підходів щодо трактування поняття «атестація» можна продовжувати й надалі, але слід констатувати, що усталеного визначення це поняття не має через

багатоманітність сфер діяльності, у яких використовується атестація як кадрова технологія. Наприклад, під час атестації визначається кваліфікація, рівень знань, відповідність/невідповідність обійманій посаді, здатність до виконання робіт певної складності, ділові та інші якості фізичних осіб; аналіз та оцінка робочих місць; компетентність юридичних осіб; оцінка рівня розвитку науково-технічного потенціалу установ, результатів їх наукової діяльності; перевірка відповідності матеріально-технічної бази, нормативної та нормативно-технічної документації, організаційних заходів, спрямованих на забезпечення стабільності якісних показників будь-якого предмета, що виробляється; якості продукції тощо.

Проблемність нормативного визначення поняття відповідно породжує й певні проблеми в організації атестації для керівників системи охорони здоров'я (СОЗ). Так, Центральна атестаційна комісія, яка створюється при МОЗ України, проводить атестацію керівників, штатних та позаштатних головних спеціалістів МОЗ АР Крим, управлінь охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, санітарно-епідеміологічних станцій АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, керівників і спеціалістів закладів охорони здоров'я, підпорядкованих МОЗ України. Крім того, у Центральній атестаційній комісії атестуються відповідно до профілю клінічної та санітарно-епідеміологічної роботи наукові та науково-педагогічні працівники вищих медичних закладів освіти III-IV рівнів акредитації, закладів післядипломної освіти, науково-дослідних медичних установ, які у встановленому порядку допущені до медичної практики [7]. Однак галузевий наказ не регламентує порядок проведення атестації заступників керівників органів управління системи охорони здоров'я та осіб, які включені до резерву на керівні посади.

Оцінювання управлінської діяльності керівника системи охорони здоров'я є процесом контролю, який реалізується через процедури атестації, ліцензування та акредитації. Перша розглядається нами як форма державного контролю, в результаті якого за допомогою оцінювання діяльності медичних

працівників встановлюються і закріплюються рівні їх професійної компетенції, підготовленості до діяльності на посаді керівника органу управління системи охорони здоров'я, рівні їх відповідності займаній посаді та управлінської кваліфікації.

Атестація розглядається нами як форма державного контролю, наслідком якого є визначення рівня підготовленості медичних працівників до перебування у кадровому резерві чи бути вперше призначеним на посаду керівника (претендентська атестація). Атестацію, наслідком якої є визначення рівня відповідності керівника органа управління охорони здоров'я займаній посаді, ми визначаємо як «кадрова атестація». Визначення рівня управлінської кваліфікації (друга, перша, вища кваліфікаційна категорія) для керівників, які перебувають на посадах органах управління охорони здоров'я певний термін ми визначаємо вже як «кваліфікаційна атестація».

Грунтовне дослідження системи організації та проведення атестації керівників, які працюють в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в органах управління охорони здоров'я, здійснене на основі порівняльного аналізу нормативно-правової регламентації [4; 6; 7], дозволило нам визначити певні відмітності та галузеві характеристики, а також визначити загальні та спеціальні принципи атестаційної діяльності для керівників органів управління охорони здоров'я.

Як показав проведений аналіз, на сьогодні при проходженні атестації галузевим наказом МОЗ України не встановлені стандарти кваліфікаційних характеристик для такої категорії осіб, як керівники органів управління охорони здоров'я, а також їх заступників та тих, хто перебуває у резерві [7]. Там лише є кваліфікаційна характеристика головного санітарного лікаря (заступника), яка за основними напрямками не кореспондується з галузевим стандартом вищої освіти [2].

Тому з урахуванням наукового обґрунтування методології атестаційного процесу та сучасних вимог до управлінських кадрів в системі

органів державної влади та органів місцевого самоврядування ми пропонуємо до впровадження атестаційними комісіями сучасний інструментарій для оцінювання діяльності керівника органу управління охорони здоров'я на основі шкали значень різних видів діяльності (табл. 1).

Таблиця 1

Шкала значень різних видів діяльності, що застосовується для оцінки роботи керівника органу управління охорони здоров'я

<i>№ з/п</i>	<i>Категорія та напрями діяльності</i>	<i>Максимальна кількість балів за окремим напрямом діяльності</i>	<i>Максимальна кількість балів за категорією діяльності</i>
1	Оцінка за результатами співбесіди з членами атестаційної комісії <ul style="list-style-type: none"> <li>- стратегічний менеджмент</li> <li>- управління лікувально-профілактичним процесом</li> <li>- менеджмент персоналу</li> <li>- фінансово-господарський менеджмент</li> <li>- підтримка зв'язків з громадськістю</li> </ul>	до 5 до 5 до 5 до 5 до 5	25
2	Оцінка за результатами навчання на передатестаційному циклі в закладах (на факультетах) післядипломної освіти (складання іспиту зі спеціальності «Організація і управління охороною здоров'я» після проведення передатестаційного циклу ) <ul style="list-style-type: none"> <li>- сертифікат з оцінкою 61- 70 балів</li> <li>- сертифікат з оцінкою 71- 90 балів</li> <li>- сертифікат з оцінкою 91-100 балів</li> </ul>	10 20 25	25
3	Оцінка за результатами рецензування самозвіту <ul style="list-style-type: none"> <li>- рецензія із значними зауваженнями</li> <li>- рецензія з незначними зауваженнями</li> <li>- рецензія без зауважень</li> </ul>	10 15 25	25
4	Оцінка за результатами рейтингу показників діяльності галузі <ul style="list-style-type: none"> <li>- за рейтингом МОЗ (обл., міськ -УОЗ) підвідомча сфера діяльності входить до групи «аутсайдерів»</li> <li>- за рейтингом МОЗ (обл., міськ -УОЗ) підвідомча сфера діяльності входить до групи, що мають задовільні показники</li> <li>- за рейтингом МОЗ (обл., міськ -УОЗ) підвідомча сфера діяльності входить до групи, що мають найкращі показники</li> </ul>	10 15 25	25
	<b>Максимальна кількість балів за видами</b>		100

Якщо за результатами комплексного оцінювання діяльності керівника органу управління охорони здоров'я, тобто за результатами атестації, загальна оцінка складає 35 балів (мінімальні бали за напрямом діяльності), атестаційна комісія має право прийняти рішення про переатестацію керівника протягом календарного року, тобто на протязі терміну дії сертифікату про проходження передатестаційного циклу підвищення кваліфікації в закладах (на факультетах) післядипломної освіти.

Ми встановили, що основою атестації виступають загальні принципи: *законності, об'єктивності, верховенства права, загальності атестаційного процесу, взаємовпливу, комплексності, гласності, демократизму, дієвості, варіативності та колегіальності прийняття рішень, заохочення, системності, періодичності, документального підтвердження*. Крім того, слід зазначити, що атестаційна діяльність ґрунтується й на застосуванні спеціальних принципів, які є відображенням галузевого змісту діяльності, а саме: *знання державної мови* – для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; *незалежного експертування та науковості* – для керівників органів управління охорони здоров'я.

Узагальнюючи інформацію, надану вище, вважаємо, що сучасна модель атестації керівників органів управління охорони здоров'я, структурно повинна включати такі елементи:

- мета: підвищення ефективності діяльності керівників органів управління охорони здоров'я та відповідальності за доручену справу;
- етапи: підготовчий (I); процедурний (II); діяльнісний (III);
- управлінські функції: планування й організації атестації – I етап; координація, вимірювання (іспит), інформування, самоаналіз – II етап; регулювання, узагальнення, прогнозування – III етап.
- строки атестації: чергова, позачергова;
- види атестації: претендентська (перевіряється готовність керівника до управлінської діяльності чи перебування у резерві), кадрова (визначається



відповідність займаній посаді керівника), кваліфікаційна (встановлюється рівень управлінської кваліфікації керівника);

– умови атестації: *нормативні* (наявність положення про атестацію керівників органів управління охорони здоров'я, положення про атестаційну комісію, плану-графіку проведення засідань; персональний склад комісії); *науково-методичні* (розроблення методичних рекомендацій для проведення різних видів атестації, проходження передатестаційного циклу на відповідних кафедрах післядипломної освіти; рецензування самозвітів); *кадрові* (пропозиції кандидатур спеціалістів та фахівців, у тому числі експертів для роботи в атестаційній комісії; пропозиції щодо осіб, що будуть перебувати у кадровому резерві на керівні посади); *фінансово-технічні* (фінансове та матеріально-технічне забезпечення роботи атестаційної комісії);

– рівні оцінювання: мікрорівень (самооцінка керівників СОЗ шляхом складання самозвіту); макрорівень (оцінювання управлінської діяльності керівників атестаційною комісією); мезорівень (оцінювання управлінської діяльності керівників рецензентами);

– критерії оцінювання відповідно до структури базового стандарту їх професійної діяльності та особистісно-ділових якостей;

– результати оцінювання: відповідає/ не відповідає займаній посаді; відповідає займаній посаді за певних умов; зарахувати до кадрового резерву чи відмовити у зарахуванні до кадрового резерву.

Отже, головним завданням атестування керівників органів управління охорони здоров'я є оцінювання ділових, особистих і морально-психологічних якостей, їх освітнього та кваліфікаційного рівня на основі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, які вони обіймають, стимулювання їх творчої активності й відповідальності за результати діяльності, визначення перспектив їх службової кар'єри.

Зазначимо, що для атестування керівників органів управління охорони здоров'я створюються відповідні атестаційні комісії, що наділені

відповідною компетенцією та повноваженнями. Склад цих комісій затверджує керівник вищого органу управління, який уповноважений проводити атестацію.

Аналіз наукових джерел і чинного законодавства України, що регламентують функціонування системи охорони здоров'я, доводить, що в сучасних соціально-економічних умовах доцільним є проведення об'єктивного оцінювання управлінської діяльності керівників системи охорони здоров'я як процесу контролю, який ґрунтується на загальних і спеціальних принципах; має основні функції (планування, організація, координування, аналіз, регулювання, узагальнення, прогнозування) та відповідні рівні реалізації управлінських функцій (заклад охорони здоров'я, управління (відділ) охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України тощо).

Уцілому атестаційна діяльність у сфері охорони здоров'я спрямована на підвищення ефективності роботи, поліпшення добору, розстановки керівних кадрів, стимулювання їх до підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності за доручену справу та нагально потребує сучасної та повної регламентації в єдиному нормативно-правовому акті, що визначатиме права осіб, які проходять атестацію, а також межі повноважень осіб, які проводять атестацію. На нашу думку, таким актом повинен стати наказ МОЗ України “Про порядок проведення атестацій керівників органів управління охорони здоров'я України”.

#### **Список використаних джерел**

1. Бурлака О. С. Атестаційні провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс] / О. С. Бурлака ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2007. – 19 с.
2. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Вип.. 78 «Охорона здоров'я». – К. : МОЗ України, 2002. – 208 с.
3. Освітньо-професійна програма за спеціальністю 8.150105 “Державне управління у сфері охорони здоров'я” : Галузевий стандарт вищої освіти / О. Ю. Оболенський, І. М. Солоненко, Л. І. Жаліло та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 54 с.
4. Постанова Кабінет Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440 “Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування (Із змінами і доповненнями, внесеними постановами Кабінету Міністрів

України від 26 липня 2006 року № 1035, від 21 травня 2009 року № 518”. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>

5. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 р. № 2984-III. – Режим доступу : <http://www.portal.rada.gov.ua>

6. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2000 р. № 1922 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 1 – 2. – С. 27.

7. Про подальше удосконалення атестації лікарів : Наказ МОЗ України від 19 грудня 1997 року № 359. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>

8. *Солоненко І. М.* Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я: монографія / І. М. Солоненко, І. В. Рожкова. – К. : Фенікс, 2008. – 275 с.

9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.] – К. : Укр. Енциклоп., 1998. – Т. 1 : А – Г. – 672 с.

***Knozhylo I. I., Akulenko O. V. Certification as a technology of competence development of the executives in the Health Care system.***

The peculiarities of contemporary approaches to certification of competence development of the executives in the Health Care system are represented in the following article. The following characteristics of basic types of certification are described: claim, management, qualification.

**Key words:** certification, executive, executive body, management policy, competence

***Хожило И. И. Акуленко Е. В. Аттестация как технология формирования компетентности руководителей органов управления здравоохранения.***

Проанализированы особенности современных подходов к аттестации руководителей органов управления здравоохранением в системе формирования управленческой компетентности. Дана характеристика основных видов аттестации: претендентской, кадровой, квалификационной.

**Ключевые слова:** аттестация, руководитель, органы власти, кадровая политика, компетентность.