

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Конаныхина А.К., Зимина Э.В., Кочубей А.В., Наваркин М.В.

ГБОУ ВПО «Московский государственный медико-стоматологический университет им. А.И. Евдокимова» Минздрава России, Москва, Россия (127473, Москва, ул. Десятская, д.20, стр.1), e-mail: orgzdrav@koziz.ru

Современная нормативная правовая база, регламентирующая подготовку руководителей медицинских организаций, имеет ряд особенностей. Существенно различается подготовка руководителей из числа медицинских работников и не из числа медицинских работников. Уровень образования руководителей из числа медицинских работников предполагает необходимость их обучения в ординатуре (интернатуре) или на циклах профессиональной переподготовки по специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье». Однако по вышеупомянутой специальности проходят также подготовку лица, не относящиеся к числу руководителей медицинских организаций – врачи-статистики и врачи-методисты. При этом трудовые функции, и, соответственно, перечень формируемых в ходе обучения компетенций главного врача, заместителя главного врача, врача-методиста и врача-статистика существенно различаются. В то же время программы профессиональной переподготовки разрабатываются образовательными организациями самостоятельно, а утвержденного и исчерпывающего перечня компетенций, которыми обучающийся должен овладеть во время обучения, в настоящее время не существует.

Ключевые слова: руководитель, медицинская организация, обучение, нормативные правовые документы, компетенции.

PECULIARITIES OF THE STATUTORY REGULATION OF THE CONTINUING EDUCATION OF LEADING PERSONNEL IN HEALTHCARE

Konanykhina A.K., Zimina E.V., Kochubey A.V., Navarkin M.V.

Moscow State University of Medicine and Dentistry by named of A.I. Evdokimov, e-mail: orgzdrav@koziz.ru

Modern statutory framework that regulates the training of leading personnel of healthcare organizations has a number of peculiarities. The training of leading personnel from among healthcare workers differs from the training of leading personnel from among not healthcare workers. The education level of leading personnel from among healthcare workers presupposes that they undergo residency training (internship training) or professional retraining courses in “Healthcare Organization and Public Health”. However there are people who are not leading personnel of healthcare organizations (physician of the department of Health statistics, physician of the department of Health Services Administration), but who undergo the said course as well. In this regard the labour functions and therefore the set of skills that the head physician, the deputy head physician, the statistician, the manager acquire during their study drastically differs. At the same time, educational facilities individually elaborate professional retraining programs, and nowadays there is no approved and exhaustive set of skills that a trainee must acquire during his study.

Keywords: leading personnel, healthcare organization, study, statutory documents, skills.

В настоящее время на территории Российской Федерации по официальным данным на конец 2012 года насчитывается 22,7 тыс. медицинских организаций, из них 16,5 тыс. – амбулаторно-поликлинического типа и 6,2 тыс. – больничного типа [10]. А по данным доклада профессора И.М. Сон на Совещании заведующих кафедрами организации здравоохранения и общественного здоровья образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, подведомственных Минздраву России, насчитывается более 24 тыс. физических лиц, занятых на руководящих должностях в медицинских организациях [11].

Необходимо отметить, что в соответствии с приказом Минздравсоцразвития РФ от 23 июля 2010 г. № 541н «Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения» и приказом Минздравсоцразвития РФ от 07 июля 2009 г. № 415н «Об утверждении Квалификационных требований к специалистам с высшим и послевузовским медицинским и фармацевтическим образованием в сфере здравоохранения» к числу руководителей медицинских организаций относятся лица, как из числа медицинских работников (главный врач, заведующий), так и не из числа медицинских работников (президент, директор) [5, 6], что в свою очередь определяет особенности подготовки этих специалистов.

Так, должность руководителя медицинской организации не из числа медицинских работников может занимать лицо, к квалификации которого предъявляются требования: «высшее профессиональное образование (экономическое, юридическое) и специальная подготовка по менеджменту в здравоохранении» [5]. А, как известно, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает несколько уровней высшего профессионального образования: «...2) высшее образование – бакалавриат; 3) высшее образование – специалитет, магистратура; 4) высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации» [3].

Таким образом, в настоящий момент руководитель медицинской организации не из числа медицинских работников может иметь любую степень подготовки по программам высшего профессионального образования, в то время как руководитель из числа медицинских работников обязан пройти подготовку в интернатуре или в ординатуре (с 01 сентября 2016 г. только в ординатуре) [4], а ординатура, в соответствии с вышеупомянутым федеральным законом [3], – это уровень подготовки кадров высшей квалификации.

Помимо этого, специальная подготовка по «менеджменту в здравоохранении» в настоящее время может осуществляться как по программам высшего профессионального образования, так и по программам дополнительного профессионального образования, включающего профессиональную переподготовку и повышение квалификации, цели, структура и сроки освоения которых существенно различаются [3, 8]. Поэтому, на наш взгляд, в части специальной подготовки по «менеджменту в здравоохранении» требуется уточнение в действующих нормативных правовых документах.

Чрезвычайно важным является и то, что руководитель из числа медицинских работников обязан повышать квалификацию не реже 1 раза в 5 лет, в то время как аналогичных требований к руководителю, не относящемуся к категории «медицинский работник», в настоящем нормативном правовом поле не предъявляется [4, 6].

Согласно приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 20 декабря 2012 г. № 1183н «Об утверждении номенклатуры должностей медицинских работников и фармацевтических работников» к руководителям медицинских организаций из числа медицинских работников относятся:

«главный врач (начальник) медицинской организации;
директор больницы (дома) сестринского ухода, хосписа;
заместитель руководителя (начальника) медицинской организации;
заведующий (начальник) структурного подразделения (отдела, отделения, лаборатории, кабинета, отряда и другое) медицинской организации – врач-специалист;
заведующий (главный врач, начальник) структурного подразделения, осуществляющего медицинскую деятельность, иной организации;
главная медицинская сестра (главная акушерка, главный фельдшер)» [7].

Однако приказ Минздравсоцразвития РФ от 23 июля 2010 г. № 541н в разделе «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения» определяет квалификационные требования к должностям «главный врач...медицинской организации» и «заместитель главного врача по медицинской части», но только лишь, «станции скорой медицинской помощи» [5].

Также, в настоящее время существует несоординированность между подготовкой руководителей медицинских организаций по специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье» и возможностью назначения этих лиц на должности «главный врач» и «заместитель главного врача». Приказ Минздравсоцразвития РФ от 07 июля 2009 г. № 415н квалификационными требованиями к специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье» определяет следующее: «Интернатура или (и) ординатура по специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье» или профессиональная переподготовка по специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье» руководителей медицинских организаций и медицинских организаций по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, заместителей руководителей медицинских организаций и медицинских организаций по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, врачей-методистов, врачей-статистиков, специалистов системы медицинского страхования, специалистов органов управления здравоохранением всех уровней, а также лиц, включенных в резерв кадров на замещение должности руководителя медицинской организации, органа управления здравоохранением» [6], что предполагает необходимость лица, поступающего на обучение, занимать вышеуказанные должности к началу прохождения дополнительного профессионального образования.

В то же время кандидат не может быть принят на должность главного врача или заместителя главного врача без сертификата по специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье», и соответственно, прохождения обучения, что обусловлено рядом нормативных правовых актов, а именно:

1. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» жестко декларирует, что «право на осуществление медицинской деятельности в Российской Федерации имеют лица, получившие ... и имеющие сертификат специалиста» [4];
2. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)), одним из лицензионных требований к осуществлению медицинской деятельности является наличие «у руководителя медицинской организации, заместителей руководителя медицинской организации, ... дополнительного профессионального образования и сертификата специалиста по специальности "Организация здравоохранения и общественное здоровье"» [1];
3. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 23 июля 2010 г. № 541н в разделе II. «Должности руководителей» определяет следующие требования к квалификации руководителя медицинской организации: «высшее профессиональное образование ... сертификат специалиста по специальности “Организация здравоохранения и общественное здоровье”» [5].

Таким образом, в настоящее время, принимая на обучение по программам профессиональной переподготовки или повышения квалификации, образовательная организация, соблюдая требования приказа Минздравсоцразвития России «Об утверждении Квалификационных требований к специалистам с высшим и послевузовским медицинским и фармацевтическим образованием в сфере здравоохранения», должна удостовериться в том, что обучающийся действительно занимает должность главного врача, заместителя главного врача и т.д. или состоит в резерве на замещение этих должностей на момент зачисления. В то время как абсолютным условием для осуществления медицинской деятельности является наличие сертификата специалиста. И, соответственно, обучающийся, как правило, не может подтвердить, что к началу обучения он занимает необходимую должность.

Считаем важным отметить и то, что в настоящий момент не определены различия в подготовке руководителей из числа медицинских работников для замещения должностей «главный врач» и «заместитель главного врача» медицинской организации. Данный факт существенно затрудняет в определении должностных обязанностей, требований к

квалификации и, соответственно, содержания образовательных программ и особенностей подготовки этих специалистов.

Сегодня специальность «Организация здравоохранения и общественное здоровье» может быть присвоена в результате освоения обучающимися программ интернатуры / ординатуры или программ профессиональной переподготовки. Программа ординатуры согласно приказу Минобрнауки РФ от 26 августа 2014 г. №1114 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 31.08.71 Организация здравоохранения и общественное здоровье (уровень подготовки кадров высшей квалификации)» должна разрабатываться в соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом, что предполагает единообразие всех реализуемых программ на территории Российской Федерации [9]. В то время как, программы профессиональной переподготовки разрабатываются образовательными организациями самостоятельно, а, следовательно, при реализации разными образовательными организациями могут существенно отличаться как по объему, так и по содержанию. Это дает возможность предположить, что обучающиеся по различным, т.е. не унифицированным программам профессиональной переподготовки по специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье» обладают не одинаковым набором компетенций по завершению обучения, но занимают равнозначные должности и выполняют идентичный набор трудовых функций.

Таким образом, мы полагаем, что в настоящий момент необходимо унифицировать программы дополнительного профессионального образования в части утверждения стандартного перечня компетенций, на формирование которых нацелено обучение. Вместе с тем применение тех или иных средств, методов и технологий процесса обучения, должны регулироваться самостоятельно каждой отдельной образовательной организацией.

В настоящее время обсуждаются проекты профессиональных стандартов. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов», профессиональные стандарты применяются:

«а) работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций, тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления;

б) образовательными организациями профессионального образования при разработке профессиональных образовательных программ;

в) при разработке в установленном порядке федеральных государственных

образовательных стандартов профессионального образования» [2].

В связи с чем, считаем целесообразным при разработке профессионального стандарта специалиста в области Организации здравоохранения учесть указанные выше неточности нормативной правовой базы и несогласованность отдельных документов.

Так, по нашему мнению, логично выделить следующие обобщенные трудовые функции специалиста в области Организации здравоохранения, соответствующие определенным должностям в медицинской организации:

1. Трудовая функция «Ведение статистического учета», должность «врач-статистик».
2. Трудовая функция «Организационно – методическая деятельность и организация статистического учета», должность «врач-методист».
3. Трудовая функция «Управление структурным клиническим подразделением медицинской организации», должность «заведующий структурным (клиническим) отделением».
4. Трудовая функция «Управление организационно-методическим отделом», должность «заведующий организационно-методическим отделом».
5. Трудовая функция «Управление процессами деятельности медицинской организацией», должность «заместитель главного врача».
6. Трудовая функция «Управление медицинской организацией», должность «главный врач».

Таким образом, на наш взгляд, выстраивается упорядоченная структура траектории профессионального и карьерного роста специалиста в области организации здравоохранения, обоснованно различаются выполняемые на разных должностях трудовые действия и предъявляются особые требования к опыту работы специалиста. Все это, в свою очередь, предопределяет необходимость разработки и реализации дифференцированных образовательных программ в рамках специальности «Организация здравоохранения и общественное здоровье» с учетом трудовых функций, уровня квалификации и занимаемой должности.

В заключение считаем необходимым уточнить, что в настоящий момент существует необходимость в разграничении трудовых функций специалиста в области Организации здравоохранения с учетом уровня квалификации и занимаемой должности, что в свою очередь, предопределяет дифференцированный подход к обучению этих специалистов. При этом, на наш взгляд, программы дополнительного профессионального образования, реализуемые во всех образовательных организациях на территории Российской Федерации, должны быть унифицированы по набору формируемых в ходе обучения профессиональных компетенций для одного и того же уровня квалификации специалиста в области Организации

здравоохранения.

Список литературы

1. О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»): Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291// Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 1965.
2. О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов: Постановление Правительства РФ от 22 января 2013г. № 23 (ред. от 23.09.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 4. – Ст. 293.
3. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012г. №273-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2012. –№ 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
4. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 22.10.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
5. Об утверждении Единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей работников в сфере здравоохранения»: Приказ Минздравсоцразвития РФ от 23 июля 2010 г. № 541н // Рос. газ. – 2010. – 27 сентября.
6. Об утверждении Квалификационных требований к специалистам с высшим и послевузовским медицинским и фармацевтическим образованием в сфере здравоохранения: Приказ Минздравсоцразвития России от 07 июля 2009г. № 415н (ред. от 26.12.2011) // Рос. газ. – 2009. – 26 августа.
7. Об утверждении номенклатуры должностей медицинских работников и фармацевтических работников: Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 20 декабря 2012г. № 1183н (ред. от 01.08.2014) // Рос. газ. – 2013. – 27 марта.
8. Об утверждении порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 499 (ред. от 15.11.2013) // Рос. газ. – 2013. – 28 августа.
9. Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности 31.08.71 Организация здравоохранения и общественное

здоровье (уровень подготовки кадров высшей квалификации): Приказ Минобрнауки России от 26 августа 2014 г. № 1114 (Зарегистрировано в Минюсте России 25 сентября 2014 № 34131).

10. Российский статистический ежегодник. 2013 // Федеральная служба государственной статистики.

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 (дата обращения: 05.11.2014).

11. Стародубов В.И., Сибурина Т.А., Князев А.А., Сон И.М., Мирошникова Ю.В. Руководящие кадры в здравоохранении // Доклад И.М. Сон на совещании заведующих кафедрами организации здравоохранения и общественного здоровья образовательных учреждений высшего и дополнительного профессионального образования, подведомственных Минздраву России. М., 2014. URL:<http://www.mednet.ru/ru/materialy-konferenczij-i-seminarov.html> (дата обращения: 05.11.2014).

Рецензенты:

Бутова В.Г., д.м.н., профессор, руководитель научно-методического отдела ФГБУ «ЦНИИСиЧЛХ» Минздрава РФ, г. Москва;

Духанина И.В., д.м.н., профессор, ГБОУ ВПО «МГМСУ им. А.И. Евдокимова» Минздрава России, г. Москва.