

Світлана Громова-Стасюк

## МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИХ КАДРІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

*Визначено зміст основних понять державного управління системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів. Проаналізовано стан і сучасні тенденції державної політики у сфері освіти в Україні, зокрема кадрової. Розглянуто управління в сфері освіти, вищої освіти та управління вищим навчальним закладом як одного з елементів управління освітою. Обґрунтовано необхідність створення сучасної багаторівневої ступеневої системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів.*

**Ключові слова:** державне управління освітою, вища освіта, механізми державного управління вищою освітою, кадрова політика, керівні кадри, вищі навчальні заклади, професійна підготовка керівних кадрів вищих навчальних закладів.

Всі вони прагнули при цьому оптимізувати своє становище введенням певних антикризових обмежень в бюджетні процедури. Наприклад, забороняли розглядати бюджетні запити на фінансування додаткових, бюджетних програм, окрім випадків, коли такі запити можна профінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу існуючого обсягу коштів розпорядника, уникаючи таким чином необхідності збільшення загального рівня фінансування з загального фонду. Проте, на мою думку, ці обмеження можуть застосовуватися в крайніх випадках та протягом короткого періоду часу – лише на період особливо інтенсивного впливу кризових явищ.

Необхідно зазначити, що у процесі впровадження програмно-цільового методу в Україні виникла низка труднощів. Однією із них є те, що існуючий формат державних цільових програм не відповідає формату, передбаченому програмно-цільовою методикою. Наприклад, структура формату програми «Оздоровлення дітей в літній період» не відповідає фактичному переліку послуг, які надаються за цією програмою. Таким чином, фахівці значно змінюють структуру програм, що зараз приймаються, використовуючи рекомендовану в межах проведення експерименту: з розробкою відповідних цілей, завдань діяльності та з обов'язковим компонентом комплексу показників виконання.

Отже, сучасний погляд на програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету докорінно відрізняється від традиційного, який ще десять років тому вважався в Україні прогресивним. Крім усього, процес становлення методик ПЦМ в Україні дозволяє системно підійти до вирішення питання відповідності кількості ресурсу та рівня довгострокового соціально-економічного ефекту від його використання. В основі вирішення порушених питань лежить перспектива подальших досліджень щодо формування та реалізації нової національної бюджетної політики. Вона повинна бути цілеспрямованою, досить рішучою, з чітко розподіленим переліком заходів; виступати каталізатором зміни звичного погляду органів влади на бюджет та сприйняття його як інструменту конкурентної боротьби за обмежений ресурс.

### Література.

1. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [Монографія] / Голинська О. В., – Одеса: БМВ, 2013. – 272 с.
2. Бюджетний кодекс України. Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51, ст. 572.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» 06.12.2012. – № 5515-VI // ВВР. – 2013, № 5–6. Редакція станом на 28.07.2013 р.
4. Голынская О. В. Проектное управление бюджетом как высшая степень развития програмно-целевого метода бюджетирования в Украине / О. В. Голинская // Studii Economice : Revista Stintifica Universitatea Libera Internationala din Moldova. – Chisinau : ULIM, 2012. – an.V (nr 3-4). – P. 227–233.

Останнім часом серед науковців сфери вищої освіти та державного управління освітою все більша увага приділяється вивченню питань реорганізації системи освіти України в умовах входження у світовий та європейський простір. Тому сьогодні одним з ключових завдань є підготовка керівних кадрів вищих навчальних закладів (ВНЗ). Розвиток системи вищої освіти в Україні неможливий без створення дієвої системи управління в даній сфері. Тому надзвичайно актуальним є питання створення ефективного механізму підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів ВНЗ. Ця актуальність обумовлена, з одного боку, недостатністю роботи такого механізму в нашій державі, а з іншого – необхідністю системних трансформацій, спрямованих на модернізацію системи вищої освіти України. Тому постає питання створення та введення в дію такої системи підготовки керівних кадрів для ВНЗ, яка б сприяла не лише підвищенню кваліфікації, а й ступеневості професійної управлінської освіти.

Сучасні підходи та особливості державної політики щодо державного управління вищою освітою в Україні та формування системи підготовки керівних кадрів ВНЗ досліджували такі вчені, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Білинська, Н. Вельчева, В. Журавський, Д. Карамішев, В. Крижко, С. Крисюк, В. Луговий, І. Мамаєва, В. Огаренко, В. Петков, О. Поступна, А. Тамм, В. Шилова та ін.

У багатьох країнах світу керівники системи вищої освіти складають певну професійну категорію, зі своєю специфікою підготовки, перепідготовки та реалізації професійних завдань. В Україні нині немає чіткої, узгодженої та дієвої системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників ВНЗ. Сам механізм як такий практично відсутній. Тому надзвичайно актуально стає розробка і впровадження ефективного механізму державного управління професійною підготовкою науково-педагогічних та керівних кадрів в системі вищої освіти України та зокрема керівних кадрів ВНЗ.

Обґрунтування необхідності створення сучасної багаторівневої ступеневої системи професійної під-

готовки керівних кадрів вищих навчальних закладів в Україні та аналіз опрацювання зазначеної проблеми.

Практика попередніх років засвідчує наявність вагомих соціальних, економічних та демографічних проблем в країні, які певним чином відобразились на функціонуванні сфери освіти. Економічні та управлінські перетворення у суспільно-політичному житті України породили цілий ряд негативних наслідків, які виявилися неочікуваними або ж призвели до протилежного результату. Таким чином, перед практиками і науковцям постала проблема розробки цілісної концепції реформування виробничих відносин, безпеки держави, соціальної стабільності, підвищення рівня та якості життя населення. Вирішити ці проблеми в межах модернізації окремої галузі суспільних відносин, не враховуючи взаємозв'язок економічних, політичних, правових, культурних тощо відносин, неможливо. Як не є можливим науково-технічний прогрес без розвитку науки і, відповідно, освіти.

Основні концептуальні засади реформування освіти знайшли відображення в нормативно-правових документах та заявах високопосадовців нашої держави, в працях освітян, спеціалістів у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Робиться акцент на вкрай важливому значенні цього питання як обов'язкової умови для забезпечення подальшої стабілізації і розвитку українського суспільства.

Актуалізація даної теми спонукає до підвищення наукової обґрунтованості державного управління, визначає об'єктивну необхідність розробки та впровадження принципово нових підходів до державно-управлінської діяльності в сфері освіти. В подальшому це призведе до використання в поточній практиці законів та закономірностей державного управління з урахуванням реальних потреб розвитку суспільства. Теоретичні розробки державного управління, вдосконалення категоріально-понятійного апарату продукують передумови досягнення взаємоузгодженості дій суб'єктів державного управління на різних рівнях їх ієрархічної структури.

Водночас зміст основних понять державного управління системи професійної підготовки керівних кадрів ВНЗ є ще не достатньо вивченим в науковій літературі, немає чіткого його визначення і в нормативно-правових документах нашої держави. Необхідно враховувати той факт, що державне управління, як відносно молода галузь української науки, інтегрує в свій понятійний апарат методологічні знання інших галузей; робити це механічно, без урахування зміни специфіки сфери їх застосування, неможливо [1, с. 25].

Саме тому доцільно розглянути існуючі підходи до визначення ряду понять, виявити в них найбільш загальні та характерні риси, що відповідатимуть як умовам наукового вивчення проблеми, так і практичного вирішення означених питань.

Відповідно до ст. 1 закону України «Про вищу освіту» вища освіта – рівень освіти, який здобувається особою у вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації [6].

Основна мета вищої освіти полягає в тому, щоб засобами різноманітних методів і форм навчання підготувати майбутніх спеціалістів до практичного застосування теоретичної підготовки, повноцінної реалізації в професійній діяльності; створити умови для розвитку особистості, здатної не тільки реально оцінювати стан

справ і адаптуватися до соціальних змін, а й самостійно генерувати і реалізовувати ідеї, формувати напрями інноваційних перетворень, проявляти ініціативу і творчість [10, с. 224].

Категорія освіти має багаторівневу природу, що одержує в різних галузях науки свій характерологічний зміст як соціальної системи, однієї з підсистем суспільства, як соціального явища, громадського інституту, системи соціальних зв'язків, освітньої послуги як економічної категорії та ін.

Розглядаючи сучасний стан вищої освіти з точки зору організації державного управління і нормативно-правового забезпечення її діяльності, дослідники зазначають, що вплив держави на систему вищої освіти не відповідає достатньою мірою загальним тенденціям державного регулювання ринкової економіки в цілому [2; 11].

Що стосується політики держави у сфері вищої освіти, то в Україні вона спрямована на реформування освітньої галузі на національних традиціях з урахуванням світових освітніх тенденцій та економічних можливостей держави з метою забезпечення всебічного розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розквіту її таланту, підвищення її освітнього рівня, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями [5, с. 29].

Реалізацією державної політики у сфері вищої освіти займається Департамент вищої освіти Міністерства освіти і науки України.

Державна політика у сфері освіти в Україні, зокрема вищої освіти, регулюється Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами й розпорядженнями Президента України, декретами, постановами, розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативними документами (актами) Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та інших органів центральної виконавчої влади держави. Державна політика у сфері освіти, що визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України, здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Особливу увагу необхідно приділити державній кадровій політиці у сфері освіти, яка являє собою сукупність принципів, способів дій державних органів управління освітою з організації людських ресурсів галузі на основі формування, підтримки і розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил, процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку системи освіти відповідно до державних цільових настанов [9].

Провідну роль у державній кадровій політиці у сфері освіти відіграють саме керівні, науково-педагогічні і педагогічні працівники. Сьогодні якісний склад науково-педагогічних і керівних кадрів системи вищої освіти потребує суттєвого удосконалення. На жаль, на сьогоднішній день в Україні нині немає чіткої, узгодженої та дієвої системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників ВНЗ. Тому розробка і впровадження ефективного механізму державного управління професійною підготовкою науково-педагогічних та керівних кадрів в системі вищої освіти України та, зокрема, керівних кадрів ВНЗ є пріоритетним для державної політики в освітній сфері.

Сформована в Україні мережа закладів післядипломної педагогічної освіти не забезпечує повною мірою належну підготовку управлінців-практиків для системи управління освітніми закладами вищої категорії. Професійна підготовка керівних кадрів управління та державного управління у сфері освіти, включаючи і керівників ВНЗ в Україні, сьогодні є важливим напрямом

ком розвитку освітньої політики держави. Саме тому в Національній академії державного управління при Президентові України з 2008 р. в рамках програми підготовки фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр» запроваджено нову спеціальність 8.15010005 «Державне управління у сфері освіти», аналогів якої в Україні немає. Магістерська програма зорієнтована на професійну підготовку висококваліфікованих фахівців для державного управління у сфері освіти, спроможних розробляти, аналізувати й упроваджувати державні освітню політику; ефективно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам в освіті відповідно до потреб громадян, держави, суспільних запитів, світових та європейських стандартів.

Управління освітою – складний і багатогранний процес, учасники якого несуть неабияку відповідальність не лише перед державою, але й перед суспільством в цілому. Так, професійна діяльність у сфері управління освітою передбачає наявність не лише фахових знань, навичок організаційної діяльності, а й здатності ефективно діяти в умовах реформування національної системи освіти, її інтеграції в європейський та світовий освітній простір. Це потребує певного рівня знань щодо засад формування, напрямів і засобів реалізації державної освітньої політики, ролі державного та громадського управління в забезпеченні функціонування й розвитку освіти в Україні з урахуванням світового освітнього процесу.

Управляти освітою означає керувати всіма державно-суспільними компонентами, що її формують, а саме: ресурсами освіти, які включають інформаційно-методичну базу, персонал, фінанси; безпосереднім освітнім процесом, тобто технологією навчання (саме це найчастіше називають педагогічним менеджментом); правильним використанням результатів освіти; кадровими питаннями [8, с. 136].

Управління ВНЗ є одним з елементів управління освітою, що передбачає взаємодію і співробітництво між усіма структурами підрозділів вищої школи – вищою ланкою ВНЗ, викладачами, студентами та слухачами.

Стаття 32 закону України «Про вищу освіту» визначає, що безпосереднє управління діяльністю вищого навчального закладу здійснює його керівник – ректор (президент), начальник, директор тощо [6].

«Великий енциклопедичний словник» дає таке визначення поняття «ректор». Ректор (лат. *rector* – правитель, керівник) – керівник вищого навчального закладу. В епоху Відродження ректорами називалися головні вчителі й завідувачі багатокласних шкіл. У Франції ректором називається також людина, яка очолює навчальний округ («академію») [3, с. 1009].

«Великий тлумачний словник сучасної української мови» трактує поняття ректора як особи, яка очолює вищий навчальний заклад, або особи, яка очолює духовний навчальний заклад [4, с. 1211].

Але перш за все, керівник ВНЗ – це особистість, на яку покладена відповідальність не лише представляти свій освітній заклад, відповідати за провадження освітньої діяльності, але й багато інших обов'язків в межах своєї компетенції. Обов'язки керівника ВНЗ чітко прописані в розділі 6 закону України «Про вищу освіту», але окремо регламентуються Статутом кожного навчального закладу.

У навчально-виховному процесі беруть участь досить багато осіб, але якість підготовки випускників насамперед залежить від рівня компетентності осіб, які очолюють ВНЗ. Сьогодні перед ВНЗ стоїть завдання

підготувати не лише професіонала, а особистість, здатну мислити творчо, постійно оновлювати свої знання та пристосовуватись до мінливих ринкових умов. А це можливо лише у випадку, коли такими особистостями є кожен викладач, і перш за все – керівник навчального закладу. Сучасні керівники ВНЗ повинні розуміти глобальні тенденції розвитку вищої освіти, вміти вести діалог з представниками бізнесу та влади, розуміти, як спілкуватися із сучасною молоддю.

При Міністерстві освіти і науки України (МОН) діє Департамент роботи з персоналом та керівними кадрами, в компетенцію якого входить: робота з кадрами освіти і науки, молоді, спорту; підготовка та атестація наукових і науково-педагогічних кадрів; робота з керівними кадрами освіти і науки.

Отже, ми бачимо, що в сфері вищої освіти сьогодні діє багаторівнева система підготовки наукових і науково-педагогічних працівників для ВНЗ та система розвитку, підвищення кваліфікації керівних кадрів системи освіти в цілому. Що стосується керівних кадрів для ВНЗ, то сьогодні в Україні немає чітко відпрацьованого механізму. Мається на увазі відсутність ступеневої системи підготовки професійних управлінців ВНЗ, тому головною метою державної кадрової політики у сфері освіти має бути забезпечення ефективності її функціонування за рахунок створення багаторівневої ступеневої системи професійних управлінських кадрів, які б могли ефективно розпоряджатися ресурсами і нести відповідальність за їх використання.

Необхідно визначити, якими фаховими знаннями повинен володіти керівник ВНЗ, адже ректор повинен бути не лише видатним педагогом, а й професійним управлінцем. Тому постає питання, ким саме має бути керівник ВНЗ: фахівцем, управлінцем чи професійним управлінцем.

Так, фахівець (організатор) має галузеву освіту, досвід, школу організації, але не є управлінцем. Він професійно володіє інформацією про об'єкт управління (знає, чим та або ким управляти), але не є професійним суб'єктом управління (не повною мірою знає, як управляти).

Управлінець (менеджер) має управлінську освіту, спеціальні знання, але не є фахівцем. Він є професійним суб'єктом управління (не знає, як управляти), але непрофесійно володіє інформацією про об'єкт управління (знає, чим та або ким управляти).

Професійний управлінець має галузеву і управлінську освіту, конвергентне бачення процесів. Він є професійним суб'єктом управління (знає, як управляти) та професійно володіє інформацією про об'єкт управління (знає предмет, чим та або ким управляти).

Отже, професійний управлінець повинен досконало знати галузь (мати галузеву освіту) і вміти управляти (мати професійну управлінську освіту) [7, с. 4]. Тому керівники ВНЗ в обов'язково повинні здобувати управлінську освіту з видачею диплома відповідного зразка, що ще раз обґрунтовує необхідність створення багаторівневої ступеневої системи професійної підготовки керівних кадрів ВНЗ.

☞ Ключовим компонентом системи державного управління вищою освітою є політика держави у цій сфері, важливим напрямом якої є кадрова політика. Провідну роль у державній кадровій політиці у сфері освіти відіграють керівні, науково-педагогічні і педагогічні працівники, від яких значно залежить якість вищої освіти сьогодні. Сучасний керівник ВНЗ повинен не лише володіти фаховими знаннями, але й бути професійним керівником, який постійно підвищує рівень своєї

кваліфікації, проявляє здібності системного підходу та загальносуспільного мислення. Це можливо лише за умови впровадження в дію ефективного механізму професійної підготовки керівних кадрів, який передбачає створення ступеневої системи професійної підготовки керівних кадрів для ВНЗ, розвиток управлінських та загальносуспільних якостей керівника.

Перспективи подальших досліджень. Сьогодні якісний склад науково-педагогічних і керівних кадрів системи вищої освіти потребує суттєвого удосконалення. В Україні відсутня система професійної підготовки керівників ВНЗ, тому наразі постала нагальна потреба створення ефективного і дієвого механізму державного управління системою професійної підготовки керівних кадрів ВНЗ. Розроблення та введення в дію такого механізму є перспективою подальших наукових досліджень у питанні державного управління розвитком вищої освіти і підготовкою та перепідготовкою керівних кадрів для ВНЗ в Україні.

### Література.

1. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 68–81.
2. Беляков С. А. Лекції по економіці образования / С. А. Беляков. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2002. – 338 с.
3. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: «Норинт», 2000. – 1456 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. Бусел В. Т.]. – К.: Ірпінь, ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
5. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 416 с.
6. Закон України «Про вищу освіту». 17 січня 2002 року, N 2984-III // Офіційний сайт Верховної Ради України.
7. Карамішев Д. В. Механізми формування системи професійної підготовки керівних кадрів галузі охорони здоров'я в Україні / Д.В. Карамішев, Н.М. Федак // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3 (34). – С. 1–8.
8. Крижко В. В., Мамаєва І. О. Аксиологічний потенціал державного управління освітою. Навч. посібник. – К.: Освіта України, 2005. – 224 с.
9. Крисюк С. Державне управління освітою : [навч. посібник]. – К.: НАДУ, 2009. – 220 с.
10. Курко М. Н. Роль вищої освіти в умовах становлення правової держави / М. Н. Курко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 224–230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10kmncpd.pdf>.
11. Огаренко В. М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : моногр. / В. М. Огаренко – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.
12. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02 / Валентина Іванівна Шилова. – Запоріжжя, 2007. – 213 с.

УДК 342.5

Олександр Даниляк

## ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОНТРАСИГНАЦІЇ В МЕЖАХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

*У статті проаналізовано законодавство країн Європейського Союзу, України та практику реалізації його норм щодо механізму контрасигнації актів Глави держави. На основі аналізу Висновків Венеціанської Комісії та рішень Конституційного Суду України в цій сфері запропоновано шляхи вдосконалення Конституції України.*

**Ключові слова:** контрасигнація актів Глави держави, повноваження Уряду, конституція.

У нашій державі розпочато роботу над оновленням Конституції України. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України за 2012 рік передбачає, що вдосконалення взаємодії між Главою держави та Урядом, у тому числі шляхом деталізації та зміни процедури скріплення підписами Прем'єр-міністра та відповідного міністра актів Президента України (контрасигнації), є одним з основних напрямів конституційного реформування [9, с. 140]. Зважаючи на те, що відповідно до Положення про Конституційну Асамблею законопроект (законопроект) про внесення zmian до Конституції України буде, окрім іншого, надіслано до Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), постає необхідність врахування існуючих позицій цієї експертної організації.

Венеціанська комісія неодноразово звертала увагу на недосконалість українських конституційних приписів щодо механізму контрасигнації. Зокрема, аналізуючи конституційну ситуацію в Україні (після Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010, яким відновлено дію попередньої редакції норм Конституції України), Венеціанська комісія «настійно рекомендує» запровадити ефективне використання механізму контрасигнації, оскільки на практиці він застосовується дуже рідко, якщо застосовується взагалі [1]. Враховуючи це, актуальним є удосконалення механізму контрасигнації в межах модернізації Конституції України.

Серед вітчизняних науковців, які досліджували теоретичні основи контрасигнації актів Президента України як одного з механізмів системи стримувань і противаг вищих органів державної влади та практики реалізації відповідних конституційних приписів, варто відзначити праці Ю. Кириченко, А. Кірмача, І. Коліушка, Т. Купченко, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, В. Шаповала.

Завданням статті є аналіз положень законодавства країн Європейського Союзу, України та практики реалізації його норм щодо механізму контрасигнації.

Європейська практика свідчить, що в різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування різна, але завжди є певним елементом системи стримувань і противаг [12, с. 14]. Водночас, у країнах розвинутої демократії немає однакового підходу до процедури контрасигнації, коли певні акти Глави держави скріплюються підписами керівника Уряду та відповідного міністра. В одних країнах така процедура означає, що, бе-

Постановка проблеми

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу