

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 354:37.088.2

Володимир Мороз \*

**АТЕСТАЦІЯ ПРОФЕСОРСЬКО-ВИКЛАДАЦЬКОГО СКЛАДУ ЯК МЕТОД  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:  
СУПЕРЕЧНОСТІ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ**

У статті надано результати аналізу змісту атестації як кадрової технології. З'ясовано місце та роль атестації у межах державно-управлінського впливу на розвиток кадрового потенціалу системи вищої освіти. Розглянуто зміст нормативно-правових актів щодо атестації науково-педагогічних працівників з одночасним визначенням основних суперечностей, які впливають на її ефективність. Стаття містить висновки щодо напрямів удосконалення та розвитку змісту інституціонального підґрунтя з метою підвищення ефективності процесу атестації професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів.

Ключові слова: атестація, якість освітньої послуги, державно-управлінський вплив, професорсько-викладацький склад, науково-педагогічні працівники, кадровий потенціал, вищий навчальний заклад, механізми державного управління.

**Moroz V. M. Attestation of professor-teaching staff as a method of regulatory mechanism of public administration: contradictions and ways of improvement.**

В статье представлены результаты анализа содержания аттестации как кадровой технологии. Определены место и роль аттестации в контексте государственно-управленческого влияния на развитие кадрового потенциала системы высшего образования. Рассмотрено содержание нормативно-правовых актов, связанных с решением вопросов аттестации научно-педагогических работников с одновременным выявлением основных противоречий, влияющих на ее эффективность. Статья содержит выводы относительно направлений совершенствования и развития содержания институциональной основы с целью повышения эффективности процесса аттестации профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений.

Ключевые слова: аттестация, качество образовательной услуги, государственно-управленческое воздействие, профессорско-преподавательский состав, научно-педагогические работники, кадровый потенциал, высшее учебное заведение, механизмы государственного управления.

**Moroz V. M. Attestation of the teaching staff as a method of regulatory mechanism of public administration: the contradictions and the ways of improvement.**

The publication gives the findings of the attestation content analysis as personnel technology. There was decided the place and role of attestation within the public-administrative influence on the development of human resource capacity of higher education. There was considered the content of regulations regarding attestation of teaching staff with simultaneous determination of basic contradictions that affect its efficiency. The article concludes on areas of improvement and development of content of institutional basis to improve the efficiency of the attestation of the teaching staff in higher education.

Keywords: attestation, quality educational services, public-administrative impact, faculty, scholars, educators, human resources, higher education institution, mechanisms of public administration.

Національна стратегія розвитку освіти визначає необхідність удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних та керівних кадрів системи освіти в якості одного з пріоритетних завдань державного управління освітньої галузі [1]. Виконання цього складного за змістом та багатогранного за можливими напрямками позиціонування завдання важко уявити без відповідного розвитку законодавчо-нормативної бази та удосконалення системи оцінювання рівня професійної

підготовки суб'єктів навчально-виховного процесу. Останній напрям, в контексті змісту нещодавно прийнятого Закону України «Про вищу освіту», є одним з пріоритетних завдань щодо забезпечення якості надання освітніх послуг, адже саме органи державної влади, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади, здійснюють аналіз якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів. Крім того, державні органи приймають безпосередню участь у реалізації державної політики у сфері професійної підготовки фахівців, а отже є відповідальними за якість та ефективність функціонування системи підготовки та підвищення кваліфікації наукових та науково-педагогічних кадрів. Серед механізмів державного управління освітою традиційно виділяють такі основні групи: правові; організаційні; фінансово-економічні; кадрові; соціальні; мотиваційні; матеріально-технічні; інформаційні; управління інноваційним розвитком; управління якістю [2]. В основу кожної з вище наведених груп покладено систему відповідних до компетенції напрямів реалізації державно-управлінських рішень, практичних заходів, засобів, важелів та стимулів. З огляду на системність дії механізмів державного управління, можемо припустити, що окремі методи державно-управлінського впливу є багатовекторними за напрямом використання та багатофункціональними за змістовно-цільовим використанням. Приймаючи до уваги вище наведене можемо констатувати, що дослідження проблематики атестації працівників освітньої галузі є не лише актуальним напрямом в контексті необхідності удосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти України, а й обов'язковою умовою для розвитку кадрового потенціалу освітньої галузі.

Теоретичні аспекти удосконалення існуючих механізмів державно-управлінського впливу на освітню галузь набули свого розвитку у роботах Л. І. Антошкіної, Д. І. Дзвінчука, М. І. Дудки, В. С. Журавського, С. А. Калашникової, Н. М. Колісниченко, В. В. Остапчука, О. В. Поступної, І. М. Сікорської та багатьох інших. Державні механізми управління якістю освіти досліджували В. Т. Александров, С. М. Домбровська, Т. О. Лукіна, С. О. Шевченко. Суттєвий вклад у дослідження проблематики механізмів державного управління вищою освітою України було зроблено такими вченими як В. П. Андрущенко, В. Д. Бакуменко, В. Г. Бодров, О. В. Жабенко, О. М. Іваницька, І. С. Калитнюк, В. М. Князєв, В. Г. Кремень, В. І. Луговий, С. В. Майборода. Не дивлячись на порівняно високу ступінь наукового опрацювання (забезпечення) напрямів державного управління освітою, окремі питання цієї складної та багатогранної проблематики потребують на додаткову увагу з боку дослідників. Наприклад, питання які мають суто практичну спрямованість щодо удосконалення механізмів державно-управлінського впливу на освітнянську сферу, завжди перебуватимуть у межах кола актуальних та значущих напрямів в організації наукових досліджень. В якості одного з таких напрямів може бути розглянута проблематика атестації професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів.

Удосконалення і впорядкування системи атестації професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів неможливо уявити без відповідного розвитку інституціонального підґрунтя щодо організації та проведення атестаційного процесу. Розробка правил і порядку проведення атестації є не лише обов'язковим елементом системи кадрової роботи вищого навчального закладу, а у тому числі і умовою розвитку його кадрового потенціалу. Цілком очевидно, що результати атестації повинні розглядатися в якості основи для подальшого розвитку особистості та її професійної кар'єри. Разом з тим, слід звернути увагу, що інститут атестації набуває матеріалізації свого змісту у межах конкретних кадрових технологій лише за умови визначення його місця та ролі у межах структури інституту вищої освіти, а точніше, в системі оцінювання результатів трудової діяльності працівників освітнянської галузі.

Закон України «Про професійний розвиток працівників» містить норму, яка дає досить лаконічне визначення змісту атестації, а саме: «атестація працівників – процедура оцінки професійного рівня працівників кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінки їх професійного рівня» [3]. Залишаючи поза увагою деяку недосконалість лексичної розбудови вище наведеного тлумачення, можемо виділити два його смислові концепти: 1) відповідність кваліфікаційним вимогам і посадовим обов'язкам; 2) оцінювання професійного рівня. Цікаво, що у межах вище згаданого закону, *процедура атестації, поряд з організацією*

професійного навчання працівників, розглядається законодавцем у якості основного елементу механізму управління у сфері професійного розвитку працівників, тобто атестація є не лише оцінюванням професійної якості особистості, а й своєрідним джерелом для її розвитку.

Загальні принципи організації атестаційного процесу, в контексті його інституціонального оформлення, викладені у статті 11 Закону України «Про професійний розвиток працівників», а саме:

1) роботодавці можуть проводити атестацію працівників (слід звернути увагу, що це пряма норма без прив'язування до конкретної категорії працівників або організаційної форми підприємства (установи, організації); атестація проводиться за рішенням роботодавця, яким затверджуються положення про проведення атестації, склад атестаційної комісії, графік проведення атестації. Інформація про проведення атестації доводиться до відома працівників не пізніше ніж за два місяці до її проведення;

2) категорії працівників, які підлягають атестації, та періодичність її проведення визначаються колективним договором (слід звернути увагу, що атестація окремих категорій працівників, перш за все, регламентується нормативно-правовими актами України); на підприємствах, в установах та організаціях, у яких не укладаються колективні договори, категорії працівників, які підлягають атестації, строки та графік її проведення визначаються роботодавцем за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (на рівні підприємства визначається компетенція суб'єктів управління щодо організації та проведення атестації);

3) атестація працівників проводиться не частіше ніж один раз на три роки; атестаційна комісія формується з висококваліфікованих фахівців та представника виборного органу первинної профспілкової організації; безпосередній керівник працівника, який підлягає атестації, не може бути членом атестаційної комісії; атестація працівника проводиться тільки в його присутності; на кожного працівника, який підлягає атестації, безпосередній керівник складає характеристику, що подається атестаційній комісії після ознайомлення з нею працівника, але не пізніше ніж за тиждень до атестації; не допускається проведення оцінки професійного рівня та кваліфікації працівника за ознаками, що безпосередньо не пов'язані з виконуваною роботою;

4) рішення атестаційної комісії приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів комісії; засідання атестаційної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини її складу; рішення атестаційної комісії доводиться до відома працівника та роботодавця протягом трьох днів після його прийняття.

Приймаючи до уваги зміст вище наведених принципів щодо організації та проведення атестаційного процесу, можемо констатувати факт існування інституціонального підґрунтя для організації управління у сфері професійного розвитку працівників. Закон України «Про професійний розвиток працівників» не має галузевої прив'язаності, а отже його дія розповсюджується на всіх власників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та виду діяльності. Цим самим законодавець визначає відповідальність суб'єктів управління за реалізацію державної політики у сфері професійного розвитку працівників.

*Формулювання цілей статті.* У межах цієї публікації ми звернемо увагу на проблематику атестації професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, в контексті її інституціональної забезпеченості.

Перед початком аналізу предмету нашого дослідження, слід звернути увагу, що питання атестації працівників галузі освіти на законодавчому рівні знайшли своє вирішення у таких нормативно-правових актах:

– Закон України «Про освіту» №1060–XII від 23.05.1991 р. (ст. 54 – педагогічні працівники підлягають атестації; за результатами атестації визначаються відповідність працівника займаній посаді, рівень його кваліфікації, присвоюються категорії, педагогічні звання);

– Закон України «Про дошкільну освіту» №2628–III від 11.07.2001 р. (ст. 32 – атестація педагогічних працівників дошкільного навчального закладу незалежно від підпорядкування, типів і форми власності є обов'язковою і здійснюється, як правило, один раз на п'ять років);

– Закон України «Про позашкільну освіту» №1841–III від 22.06.2000 р. (ст. 25 – атестація педагогічних працівників позашкільного навчального закладу незалежно від підпорядкування, типу і форми власності здійснюється, як правило, один раз у п'ять років);

– Закон України «Про загальну середню освіту» №651–XIV від 13.05.1999 р. (ст. 27 – атестація педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності є обов'язковою і здійснюється, як правило, один раз на п'ять років відповідно до Типового положення про атестацію педагогічних працівників);

– Закон України «Про професійно-технічну освіту» №103/98–ВР від 10.02.1998 р. (ст. 45 – «для визначення відповідності педагогічного працівника займаній посаді, рівня його кваліфікації проводиться атестація»);

– Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. (відповідно до тексту Проекту Закону про вищу освіту №1187–2 від 21.01.2013) (ст. 6 – «атестація осіб, які здобувають ступінь молодшого спеціаліста, бакалавра чи магістра ... атестація осіб, які здобувають ступінь доктора філософії ... атестація осіб, які здобувають ступінь доктора наук»);

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про атестацію наукових працівників» № 1475 від 13.08.1999 р.;

– Наказ Міністерство освіти і науки України «Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників» № 930 від 06.10.2010 р.

За логікою законодавця (профільний закон визначає норму щодо атестації працівників відповідної професійно-кваліфікаційної групи, наприклад, Закон України «Про позашкільну освіту» регламентує атестацію працівників позашкільного навчального закладу, або Закон України «Про загальну середню освіту» регламентує атестацію педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів) Закон України «Про вищу освіту» повинен був містити норму щодо організації атестації науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів у томи числі і III–IV рівнів акредитації. У затвердженій редакції Закону України «Про вищу освіту», атестація розглядається виключно через призму здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня (ступінь молодшого бакалавра, бакалавра чи магістра) або присудження наукового ступеню (ступінь доктора філософії, ступінь доктора наук). Відповідно до змісту ст. 6 Закон України «Про вищу освіту», атестація – «це встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої освіти рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої освіти» [4].

Тобто, атестація розглядається виключно з точки зору «відповідності кваліфікаційним вимогам», в той час як визначена нами вище норма Закону України «Про професійний розвиток працівників» [3] – «оцінювання професійного рівня», залишається поза увагою законодавця. Безумовно, що таке тлумачення змісту процесу атестації є не лише неповним, а і таким, що викривлює зміст відповідної дефініції.

Цілком очевидно, що у межах прийнятого Закону України «Про вищу освіту» питання атестації розглядаються виключно через призму атестації науково-педагогічних працівників (присудження наукових ступенів та присвоєння вчених звань), що певним чином *викривлює зміст атестаційного процесу*. Такий підхід не є новим для наукової думки. Наприклад, А. Я. Кібанов під атестацією наукових і науково-педагогічних працівників також розуміє процедуру присудження вчених ступенів доктора наук і кандидата наук, а також присвоєння вчених звань професора, доцента і старшого наукового співробітника за спеціальністю, в той час як зміст атестації державних службовців вчений розкриває вже через процедуру оцінювання рівня професійної підготовки та відповідності державного службовця займаній посаді, а також з метою вирішення питання про надання державному службовцю кваліфікаційного розряду [5, с. 418]. Між наведеними визначеннями існує певна розбіжність, сутність якої полягає саме у можливості сприйняття атестації як механізму оцінювання результатів роботи працівника в контексті його відповідності займаній посаді.

За результатами аналізу змісту найбільш типових підходів до тлумачення атестації як кадрової технології, можемо визначити існування двох напрямів в організації її реалізації на практиці, а саме: атестація як процес визнання певного рівня професіоналізму або

кваліфікації (відповідність знань, навичок, умінь тощо встановленим стандартам), та атестація як механізм оцінювання поточних (підсумкових) результатів трудової діяльності. Схожу за своїм змістом думку ми можемо зустріти у М. Д. Виноградського, який констатує, що «у менеджменті персоналу слово «атестація» має два поняття. Перше, атестація – визначення кваліфікації, рівня знань працівника або особи, яка навчається, а друге, атестація – це відгук про його здібності, ділові та інші якості. Таким чином, атестація – це процес визначення й оцінки здібностей, ділових, особистісних та інших якостей конкретного працівника з висновками про подальше його використання на його посаді» [6, с. 221]. До речі, вище, при розгляді Закону України «Про професійний розвиток працівників» ми звернули увагу на відповідну спрямованість атестаційного процесу.

Повертаючись до питання нормативно-правового забезпечення атестації кадрів у вищих навчальних закладах, слід звернути увагу, що попередня редакція Закону України «Про вищу освіту» у ст. 48 п. 4 містила норму щодо необхідності проходження атестації педагогічними працівниками, а саме: «педагогічні працівники кожні п'ять років проходять атестацію. За результатами атестації визначається відповідність працівників займаній посаді, присвоюються категорії, педагогічні звання» [7]. Наведена вище норма стосується лише педагогічних працівників вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації, а саме: викладача; старшого викладача; голови предметної (циклової) комісії; завідуючого відділенням; заступника директора; директора. Разом з тим, Положення про атестацію наукових працівників, зміст якого було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1475 від 13.08.1999 р. [8], містить норму щодо оцінювання рівня професійної підготовки наукового працівника, результативності його роботи, ефективності праці з урахуванням конкретних вимог до цієї категорії працівників, виявлення перспективи використання здібностей наукового працівника, визначення заходів щодо стимулювання підвищення його професійного рівня, потреби в підвищенні кваліфікації та професійної підготовки під час атестації. Таке подання змісту атестації дещо не узгоджується зі змістом атестації, тлумачення якої подано в нещодавно прийнятому Законі України «Про вищу освіту».

Положення про атестацію наукових працівників у якості об'єкта атестаційного процесу визначає, серед інших, науково-педагогічних працівників *державних* вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, тобто особи, які обіймають посади асистента, викладача, старшого викладача, директора бібліотеки, наукового працівника бібліотеки, доцента, професора, завідуючого кафедрою, декана, проректора та ректора підлягають атестації. Слід звернути увагу, що питання атестації професорсько-викладацького складу *недержавних* вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації потребує вирішення у вигляді відповідного інституціонального оформлення. Крім того, існує необхідність удосконалення норм Положення про атестацію наукових працівників у частині прив'язування результатів атестації до строку укладання трудової угоди з особою яка пройшла атестацію. Наприклад, п. 17 Положення може бути доповнений відповідною нормою.

Приймаючи до уваги вище викладене, можемо сформулювати такі основні *висновки*.

По-перше, у межах Закону України «Про вищу освіту» процес атестації професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації сприймається через призму процедури визначення академічних та наукових ступенів («встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої освіти рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої освіти»), що певним чином сприяє викривленню змісту атестації як кадрової технології. Вважаємо за необхідне переглянути зміст статті 6 Закону України «Про вищу освіту» за напрямом включення до її структури пункту щодо можливості сприйняття атестації як кадрової технології («оцінювання рівня професійної підготовки наукового працівника, результативності його роботи, ефективності праці»).

По-друге, існуюче нормативно-правове поле не сприяє формуванню та розвитку системи атестації професорсько-викладацького складу недержавних вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації. Разом з тим, Закон України «Про професійний розвиток працівників» створює підґрунтя для організації та проведення атестації професорсько-викладацького складу недержавних ВНЗ, наприклад, через механізм колективного договору.

Разом з тим, з огляду на значущість процесу та результатів підготовки фахівців з вищою освітою для розвитку суспільно-економічної системи держави, вважаємо за необхідне доповнити пп. 1.4 Положення про атестацію наукових працівників нормою, що дає можливість поширювати вимоги щодо організації атестації професорсько-викладацького складу, у тому числі і на вищі державні заклади недержавної форми власності.

По-третє, понятійно-категоріальний апарат, який використовується у межах нормативно-правових актів щодо регулювання атестації працівників галузі освіти, потребує певного уточнення. Наприклад, у Положенні про атестацію наукових працівників законодавець у якості об'єкта атестації визначає наукових та науково-педагогічних працівників, у той час як Міністерство освіти і науки України в якості відповідного об'єкта визначає наукові та науково-педагогічні кадри вищої кваліфікації [9]. Така неузгодженість, на нашу думку, є наслідком проблеми невизначеності змісту атестації як кадрової технології. Наприклад, офіційний сайт Міністерства освіти і науки України на сторінці «Атестація кадрів» розміщує інформацію, зміст якої обмежується питаннями здобуття наукових ступенів (нормативно-правова база атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації; інструктивні листи; мережа спеціалізованих вчених рад; перелік наукових фахових видань; інформація щодо засідань та рішень атестаційної колегії; інформація щодо порядку і змісту засідань Експертних ради та їхніх рішень). Цілком очевидно, що проблематика уточнення змісту атестаційного процесу та узгодження переліку її об'єктів потребує вирішення.

Серед перспективних напрямів дослідження порушеної проблематики слід виділити, перш за все, ті, зміст яких пов'язано з удосконаленням змісту трудової угоди з особою, яка претендує на заміщення посад професорсько-викладацького складу. Крім того, заслуговують на увагу питання ефективності функціонування кадрових служб вищих навчальних закладів, в контексті забезпечення навчального процесу кадрами відповідної кваліфікації.

### **Список використаних джерел:**

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 року №344/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 50. – С. 18.

2. Кравченко В. В. Механізми державного управління у галузі шкільної освіти / В.В. Кравченко // 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. – С. 421.

3. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – С. 12.

4. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 7–14.

5. Управление персоналом организации: учебник / (И. Е. Ворожейкин, А. Я. Кибанов, Г. В. Слуцкий и др.); под ред. А. Я. Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 638 с.

6. Виноградський М. Д. Управління персоналом / М. Д. Виноградський, А. М. Виноградська, О. М. Шапова. – К. : Центр учбової літератури. 2009. – 502 с.

7. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 р. № 2984-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – С. 1.

8. Положення про атестацію наукових працівників: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про атестацію наукових працівників» від 13.08.1999 р. № 1475 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33 – С. 115.

9. Нормативно-правова база атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації [Електронний ресурс] / Атестація кадрів // Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/ua/activity/563/564/>

*\* Мороз Володимир Михайлович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут».*