УДК 35.08:378.1

Наталія Кущук

ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

У статті досліджуються етапи та історичні передумови формування системи професійної підготовки, перепідготовки і кадрового резерву державних службовців органів управління освітою. Її виникнення було вагомим досягненням і значною мірою сприяло росту наукового рівня, професійної майстерності працівників освіти. Але період, який розглядається, мав свої особливості. Тому система професійної підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для сфери освіти досліджуваного періоду мала як позитивні результати, так і істотні недоліки. Враховуючи, що одним з базових принципів системи державної служби є професіоналізм, залишаються актуальними питання підвищення професійного рівня державних службовців взагалі і галузі управління освітою зокрема.

Ключові слова: *система професійної підготовки, підвищення кваліфікації, перепідготовка керівних кадрів освіти, кадровий резерв, органи управління освітою.*

Постановка проблеми

Дослідження вітчизняних науковців показують, що вимоги до професіоналізму державних службовців органів управління освітою постійно підвищуються відповідно до змін, які відбуваються у сфері освіти. Сьогодні наша держава знаходиться на стадії формування нової управлінської системи освітньої сфери, яка могла б відповідати вимогам та стандартам розвинутих країн, була високоефективною в частині виконання функцій та завдань відносно законних інтересів громадян. Система професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, як і будь-яке інше соціальне явище, перебуває у постійному русі й розвитку. Але кожна галузь має свою специфіку роботи і історичні умови формування, які відрізняють його від інших, обумовлюють особливості розвитку і формування, в тому числі і управління освітою.

У період 60–80 років минулого століття державний апарат, як відомо, був складовою партійного керівництва. Діяльність державного апарату спрямовувалася партійними організаціями за відсутності правової регламентації цієї діяльності. Не було самого визначення державної служби та правової основи її функціонування. Працівники органів управління освітою, по суті, виконували функції державних службовців в умовах жорсткого партійного контролю за ідеологічною відповідністю та безумовним виконанням [8; с. 114].

З часу проголошення незалежності в 1991 р. Україна наслідувала попередню практику державної служби, структура, склад та управлінські системи якої відповідали вимогам вже неіснуючої держави. Не дивлячись на всі недоліки адміністративно-командної системи, у сфері управління освітою був накопичений достатній досвід підвищення кваліфікації і перепідготовки як педагогічних працівників, так і управлінських кадрів. Саме кадри є найбільш стабільним соціальним елементом суспільства й держави, носієм їх традицій та досвіду. Вони зберігають ці якості навіть під час зміни суспільно-політичного устрою, зміни структур і устрою держави [8; 211]. Поступово, відкидаючи все ідеологічно зайве, застаріле і непотрібне, в нашій країні почала вибудовуватися своя система професійної підготовки і перепідготовки державних службовців для сфери освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Як зазначалося вище, принцип професіоналізму є базовим для системи державної служби, тому проблемам професійної підготовки, перепідготовки і неперервної освіти державних службовців присвячені праці багатьох науковців. Зокрема питання професійної підготовки управлінців для галузі освіти висвітлюються у дослідженнях таких провідних учених, як: В. Луговий, В. Маслов, С. Крисюк, Т. Лукіна, В. Кремень, Л. Гаєвська, Л. Плаксій, С. Андрейчук.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

У працях Н. Протасової розкриваються питання теоретичних основ навчання державних службовців у системі підготовки та підвищення кваліфікації, а також визначені загальнометодичні та андрагогічні підходи до професійної перепідготовки державних службовців. Коломінський Н. досліджує у своїх публікаціях психологічні особливості управлінців освітньої галузі та їх вплив на процес неперервної професійної підготовки. Кравченко Л. визначає методологічні підходи і концептуальні основи професійної підготовки управлінців для сфери освіти в умовах суспільно-економічної трансформації.

У дослідженні процесу формування та розвитку системи професійного навчання державних службовців органів управління освітою на увагу заслуговує розгляд історичних умов та аспектів виникнення професійної підготовки та перепідготовки службовців органів управління освітою в 70–80-х-роках минулого століття.

Мета

Метою і завданнями даного дослідження є аналіз практики роботи та проблем формування системи професійного навчання службовців для органів управління освітою за період 60–80-х років минулого століття, а також визначення рівня результативності цього процесу в ході історичного розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу

Коло обов'язків державного апарату в колишньому Радянському Союзі було значно вужчим, тому кількість державних службовців у ньому була набагато меншою. Від них не вимагалося аналізувати політичні процеси, розпоряджатися ресурсами або керувати процесом виконання урядових рішень у незалежному правовому полі. Їм не потрібні були знання із світової економіки, права, менеджменту та фінансів. Замість цього більшість службовців мали технічну освіту та деякі знання виробництва. Більше того, були важливими такі персональні якості, як дисципліна, відданість тогочасним ідеалам, ретельність та здатність виконувати накази. Призначали на посади або висували на вищі посади на підставі цих якостей та знання виробництва [1, с. 25]. Головною функцією державного апарату було забезпечення розповсюдження рішень партійного керівництва країни стосовно виробництва та розподілу ресурсів у всіх галузях економіки, а також забезпечення виконання цих рішень відповідно до офіційної лінії уряду.

У період, коли державна і партійна ієрархія були одним єдиним, головною кузнею кадрів протягом більш, ніж 50 років була Вища партійна школа при ЦК КПРС. Частина старшого покоління українських службовців навчалося саме там. Існувало два основні напрями підготовки кадрів ВПШ – ідеологічна підготовка (марксистсько-ленінська філософія, науковий комунізм, історія КПРС, історія комуністичного руху) та адміністративно-господарська діяльність (радянська економіка, радянське бу-

© Кущук Н.А., 2011.

дівництво, економіка сільського господарства) [8; с.204]. Вважалося, що сила і ефективність школи була саме у другому напрямі: для системи готувалися компетентні адміністратори та господарники.

Підготовка службовців, якщо можна так сказати, проходила на індивідуальному рівні, бо на одного викладача припадало лише 6 слухачів. Кандидатури слухачів ретельно відбиралися. Термін навчання – 2 роки. Загальна кількість слухачів не перебільшувала 800 осіб. Усього через ВПШ пройшло приблизно 20 тис. слухачів та більш як 30 тис. підвищили свою кваліфікацію. Якщо брати до уваги масштаб Радянського Союзу, це невелика цифра.

З ідеологічних міркувань на тодішньому етапі особливого значення набувало питання підготовки резерву керівників сфери освіти до управлінської діяльності. Держава була зацікавлена у професійному розвитку службовців, від яких залежала якість виховання підростаючого покоління. Розуміючи важливість цього напряму, Постановою Ради Міністрів і ЦК КП УРСР від 27 12 грудня 1952 року був створений перший в Україні вищий навчальний заклад післядипломної освіти – Центральний інститут підвищення кваліфікації керівних працівників народної освіти Міністерства освіти Української РСР. Згодом, у 1962 році, відбулося його перетворення в Центральний інститут удосконалення вчителів Міністерства освіти УРСР (далі у тексті – Центральний інститут) [4; с. 2].

За наполегливої, цілеспрямованої роботи Центрального інституту поступово вибудовувалася чітка система підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів освіти, завдяки чому радянська освіта здобула високий міжнародний авторитет. До кінця 80-х та на початку 90-х років в Україні активно діяла високоефективна система підвищення кваліфікації педагогічних та керівних кадрів освіти, науково-методичне керівництво якою здійснював Центральний інститут. Така науково-методична і організаційна діяльність високо оцінювалася в СРСР, досвід роботи інституту двічі вивчався і узагальнювався Міністерством освіти УРСР і Держкомітетом СРСР по народній освіті.

У Центральному інституті діяло три факультети, шість кафедр, дев'ять науково-методичних секторів. Щорічно проводилося підвищення кваліфікації і перепідготовка на місячних курсах до 5000 керівних працівників управлінь освітою і методичних служб України. Також щорічно готували на двомісячних курсах 600–700 осіб резерву директорів шкіл. З часом особи, які знаходилися в зазначеному резерві, призначалися на керівні посади органів управління освітою. Практично реалізуючи функцію науково-методичного керівництва обласними інститутами вдосконалення вчителів і системи підвищення кваліфікації освітянських кадрів в цілому, Центральний інститут визначав найкращі обласні інститути (Ворошиловградський, Донецький, Дніпропетровський, Київський, Львівський), яким водночас підпорядкував регіональні обласні інститути для виконання дослідження відповідної актуальної науково-дослідної теми, що визначалася для опорного інституту і в спільному дослідженні з регіональними інститутами відпрацьовувалися відповідні теми дослідження з актуальних проблем системи підвищення кваліфікації для сфери освіти [5; с. 13].

Отже, до науково-пошукової діяльності залучались великі науково-методичні колективи Центрального, опорних і регіональних інститутів, які майже завжди досягали вагомих результатів наукових досліджень, здійснювали систему заходів щодо поглиблення роботи освітянських кадрів як окремих регіонів, так і в цілому, над певними науково-методичними проблемами. Така організація науково-педагогічних досліджень не потребувала додаткових науково-методичних кадрів. Головним був рівень їх компетентності [7; 11].

Центральним інститутом була розроблена система випереджуючого підвищення кваліфікації керівних, науково-методичних і педагогічних кадрів обласних інститутів, починаючи від місячної курсової перепідготовки один раз на 3-5 років, регулярних двох щорічних семінарів-нарад для директорів обласних інститутів та їх заступників, організації стажування для новопризначених керівників. Для професорсько-викладацьких кадрів обласних інститутів на кожному етапі введення нових навчальних планів і програм з основ наук проводились спеціальні курси і семінари лекторів обласних курсів (обласні інститути таку саму роботу проводили з районними лекторами). В результаті відбувалося вливання свіжих кадрових сил, оновлення освіти, розроблювалися її нові стандарти, вводилися нові методологічні ключі, нові цінностні орієнтації освіти і виховання [6; с. 5].

На колегії Міносвіти затверджувалися розроблені Центральним інститутом п'ятирічні програми вивчення, узагальнення і провадження передового і педагогічного досвіду. Відповідальними за виконання цих програм були не тільки установи системи підвищення кваліфікації педагогічних кадрів, а й управління і відділи Міносвіти, науково-дослідні інститути.

Також систематично розроблювалися всі комплекти багатоваріантних навчально-тематичних планів і програм підвищення кваліфікації освітянських кадрів, які проходили курси підвищення кваліфікації на базі обласних інститутів. В останні роки діяльності Центрального інституту вперше в колишньому СРСР були розроблені професіограми майже всіх категорій керівних і педагогічних кадрів і на їх основі виготовлені комплекти орієнтовних системно-комплексних планів і програм безперервного підвищення кваліфікації і майстерності основних категорій управлінських, методичних і вчительських кадрів, які були схвалені Держкомітетом СРСР по народній освіті.

Щорічно на трьох факультетах колишнього Центрального інституту охоплювалось підвищенням кваліфікації на місячних курсах (156 годин) 4,5 – 5 тисяч осіб керівних, інспекторських і методичних кадрів обласних і районних рівнів, керівників опорних шкіл, готувався резерв директорів шкіл і завідувачів відділами освіти. Крім цього, значна кількість керівних кадрів (кілька тисяч) охоплювалися ще двотижневими курсами і семінарами, які організовувалися керівниками-новаторами, досвід яких було занесено до Центральної картотеки. Отже, кожен керівник або методист проходили місячні курси підвищення кваліфікації один раз на 4-5 років.

Щоквартально в Центральному інституті на нарадах заслуховувалися звіти обласних інститутів про їх діяльність або досвід роботи з окремих аспектів (чи в комплексі) організації підвищення кваліфікації педкадрів в області, що давало можливість контролювати та аналізувати науково-методичний процес в установах системи підвищення кваліфікації керівних кадрів. Рішення ради Центрального інституту ґрунтовно оформлювались і надсилалися для орієнтації до всіх обласних інститутів. Періодично готувалися оглядові інформації або спеціальні рішення про кращий досвід роботи обласних інститутів, які теж надсилалися обласним інститутам.

Наприкінці 70-х років в Центральному інституті була розроблена чітка система підготовки резерву директорів

загальноосвітніх шкіл, а пізніше і завідувачів відділами освіти, яка активно діяла до початку 90-х років. Зазначена система підготовки резерву директорів шкіл передбачала вимогливий відбір кандидатур до списку цього резерву. Підготовка резерву розпочиналась за місцем роботи кандидата і завершувалась на двомісячних курсах (312 годин) у Центральному інституті. До середини 80-х років минулого століття в Центральному інституті готувалися щорічно 500–600 осіб резерву директорів шкіл, а потім і до початку 90-х років – 600–700 осіб щорічно, які у перспективі повинні були призначатися на управлінські посади [9; с. 81]. Досвід підготовки резерву вивчало і схвалювало Міністерство освіти СРСР і рекомендувало Міністерствам освіти всіх союзних республік. А в 1982 році Міністерство освіти СРСР провело в Центральному інституті тижневий Всесоюзний семінар-нараду заступників міністрів освіти з кадрових питань (союзних республік), директорів обласних і республіканських інститутів удосконалення вчителів з упровадженням в практику досвіду України з підготовки резерву освітянських кадрів.

Після утворення суверенної української держави Центральний інститут підвищення кваліфікації керівних працівників народної освіти Міністерства освіти Української РСР у 1992 році став Українським інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів освіти Міністерства освіти України. Згодом відбулася реорганізація інституту в Державну академію керівних кадрів освіти (постанова Кабінету Міністрів України № 526 від 29.05. 1997) [3; с. 13].

Висновки. В Україні протягом останніх двадцяти років минулого століття вибудовувалася система післядипломної освіти керівних і педагогічних працівників. Цей період характеризується усвідомленням необхідності й важливості професійної підготовки і перепідготовки управлінських кадрів освіти; поєднанням науково-теоретичної підготовки з практичною підготовкою на післядипломному рівні. Основними особливостями дослідженого періоду є: цілісність і безперервність процесу підвищення кваліфікації працівників протягом усього процесу професійної діяльності; погодженість і наступність функціонування різних рівнів системи (республіканський, обласний, районний, міський) [6; с. 8]. Система післядипломної освіти керівників органів управління освітою в Україні відіграла значну роль у розвитку всієї освіти. Саме її виникнення було вагомим досягненням, що значною мірою сприяло росту наукового рівня, професійної майстерності працівників освіти.

Досліджуючи історичні аспекти роботи з формування кадрового резерву службовців органів управління освітою та їх професійної підготовки і перепідготовки, можна зазначити, держава була зацікавлена у їхньому професійному розвитку. Вже тоді, незважаючи на інші ідеологічні цінності, виникло розуміння важливості безперервності освіти та підвищення кваліфікації кадрів.

Однак, не дивлячись на те, що була створена певна система підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, задіяна велика кількість наукових й методичних установ, із зростанням вимог до професіоналізму ця система не забезпечувала подолання протиріч між вимогами суспільства до постійного оновлення та доповнення професійних знань і наявним рівнем професійної компетентності працівників органів управління освітою. Працівникам сфери освіти, які у процесі свого кар'єрного розвитку ставали службовцями органів управління освітою, не вистачало фахових знань для виконання саме управлінських функцій і рішення управлінських завдань державного та регіонального рівнів.

На той час вітчизняна наука більше приділяла увагу якості навчального процесу і вдосконалення педагогічної майстерності, ніж розробкам теорії і проблемам державного управління в освітянській сфері, що згодом позначилося і на рівні наукового забезпечення процесу становлення цього інституту в Україні.

До того ж існуюча на той час система кадрового забезпечення не повною мірою була спрямована на індивідуальний підхід до особи, її розвитку, кар'єрного зростання та використання відповідно до призначення. Командно-адміністративна система накладала свій відбиток на діяльність службовців. Незважаючи на окремі позитивні аспекти, як гарантованість зайнятості, соціальний захист працівників, в радянській системі кадрового менеджменту були і негативні аспекти, зокрема: централізований розподіл кадрів, прийняття на посади за партійною ознакою, відсутність системи мотивації і стимулювання ефективної роботи через існування системи перерозподілу результатів праці як в середині організації, так і в державі в цілому [2; с. 209].

Мета тодішніх службовців полягала у слугуванні ідеологічній системі, а не інтересам саме держави. Зазначена система формування кадрового резерву, підготовки та перепідготовки управлінців сфери освіти, роблячи ставку на глибокі фахові знання в галузі освіти, зовсім не розвивала вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій, використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а головне – не надавала правомочності вирішувати їх, уповноваженості відати певними справами.

Як свідчить історична практика, процес професійної підготовки і перепідготовки службовців органів державного управління є досить складним, багатогранним процесом, може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, послідовного здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних та законодавчих дій [8; с. 111]. Саме тому створена система професійного вдосконалення в освітянській галузі, яка досліджується у статті, розвивалася однобоко і стосовувалися, в основному, керування закладами освіти.

Прийняття окремого закону про державну службу згодом змінило ситуацію. Утворення інституту державної служби в Україні, формування системи проходження державної служби й кар'єри державного службовця, визначення статусу державного службовця обумовило виникнення нових завдань і цілей перед державними службовцями органів управління освітою і дало імпульс розвитку наукової діяльності для вирішення сучасних проблем і питань державного управління в освітянській сфері.

Література.

1. Вишневський А. До питань історії та перспектив подальшого розвитку державної служби в Україні / А. Вишневський // Вісник державної служби України. – 2008. – № 2. – с. 25.

2. Гончарук Н. Підготовка вищих керівних кадрів у сфері державної служби: синергетичний підхід / Н. Гончарук // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007.- Вип. 3 (29). – С. 202–210.

3. Жерносек І. Сторінки педагогічної історії. / І. Жерносек. // Освіта України. – 2010. – № 40. – С. 13.

4. Кравченко Г. А. Аналіз становлення системи післядипломної педагогічної освіти України і розви-

ток її управлінської структури [Електронний ресурс] / Г. А. Кравченко. – Режим доступу: www. nbuv.gov.ua/portal/sco_gum/peddysky/2009-5/kravchenko.pdf.

5. Лаврук В. Діагностика управлінської компетентності директора школи / В.Лаврук. – К. : Шк. світ, 2008. – 128 с.

6. Лапенок М. І. Безперервна педагогічна освіта. Досвід системного дослідження діяльності інституту післядипломної освіти : [монографія] / М. І. Лапенок, І. М. Авдєєва, Л. М. Гура. – Севастополь : Рібест, 2003. – 165 с.

7. Нинюк І. І. Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування: автореф. дис. канд. н. держ .упр. : 25.00.03 / І. І. Нинюк. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України, 2005. – 20 с.

8. Оболенський О. Ю. Державна служба.: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.

9. Сорочан Т. М. Підготовка керівників шкіл до управлінської діяльності: теорія та практика. Монографія. – Луганськ: Знання, 2005. – 384 с.

УДК 332.13

Олена Ляшевська

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті аналізуються методологічні засади регіонального розвитку, наводяться визначення категорії «регіон», пропонуються шляхи підвищення ефективності функціонування регіональної системи.

Ключові слова. *Регіон, регіональний розвиток, регіональна система, ефективність функціонування регіональної системи.*

Постановка проблеми

На сучасному етапі розвитку економіки України інтенсивно розвивається науковий напрям регіональних досліджень, вивчення закономірностей формування і існування регіонів.

Державне управління і його складова державне регулювання регіональної економіки – одна з найважливіших проблем економічної та управлінської теорії. Кейнсіанське обґрунтування економічної ролі держави визначило на кілька десятиліть посилення втручання держави в регіональну економіку. Але на певному етапі досить відчутно виявилися обмеження цього процесу. Розширення державного сектору, на чому базувалось підвищення економічної ролі держави, привело до звуження ринково-конкурентного середовища і послаблення впливу ринкового механізму на розвиток регіональної економіки. Провідні держави – США і Велика Британія – виробили нову політику, яка увійшла в історію під назвою «рейгономіка» та «тетчеризм», спрямовану на роздержавлення економіки, приватизацію державного майна для того, щоб посилити ринкове середовище, дію конкуренції і завдяки цьому досягти подальшого розвитку економіки. Безперечно, цей світовий досвід має велике теоретичне та практичне значення [2].

Перехід України до ринкових відносин, у тому числі й на регіональному рівні, має свої особливі риси. Являючись невід'ємною частиною господарського комплексу країни, регіон у той же час є відособленою одиницею з досить чітко вираженою роллю в національній економіці. Регіональна економіка виступає як проміжний рівень між макро- і мікрорівнем. Однак дане положення зовсім не означає формування якоїсь особливої економіки. Таким чином, регіональна економіка – теж макроекономіка, але стосується територіальної структури. Зрозуміло, на відміну від національного господарства, на регіональному рівні відсутній ряд досить важливих макроекономічних результатів. У той же час зміст процесів економічного регулювання регіонального господарського комплексу багато в чому ідентичний з процесом управління регіоном.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми регіонального соціально-економічного зростання досліджують відомі вітчизняні вчені у галузі науки державного управління: В. Бабаєв, В. Бакуменко, В. Бодров, А. Дєгтяр, А. Коваленко, М. Корецький, О. Коротич, В. Куйбіда, Ю. Куц, О. Лазор, М. Латинін, Т. Лозинська, В. Мамонова, В. Мартиненко, П. Надолішній, Т. Пахомова, С. Саханенко та ін.

Але проблеми методологічних засад розвитку регіону, вплив на дані процеси системи державного та регіонального управління ще не набули достатньої уваги з боку вітчизняних учених.

Мета

Метою даної статті є визначення місця регіонального розвитку в загальнодержавному поступі, ролі в цьому процесі державних та регіональних органів виконавчої вади.

Виклад основного матеріалу

Термін «регіон» з'явився пізніше, ніж термін «район». Слово регіон походить від латинського слова region – територія, місцевість, область, район. Він пов'язаний, насамперед, з новим напрямом в економічній науці – регіональною економікою, визначення якої дав академік М. М. Некрасов в 1975 році. Відповідно до його трактування «під регіоном розуміється велика територія країни з більш-менш однорідними природними умовами і характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил на основі сполучення комплексу природних ресурсів і матеріально-технічною базою, виробничою та соціальною інфраструктурою [7, с. 8]».

Термін «регіон» дуже багатозначний. У публікаціях з регіональних досліджень термін «регіон» використовується авторами по-різному: і при посиланні на один з економічних районів України, і при згадуванні адміністративно-територіальних вимірів держави чи при конкретизації якоїсь території, якій притаманні певні особливості щодо розміщення.

На думку Коротич О. Б., «регіон – це великий соціально-економічний територіальний простір, що має певні особливості, за якими він відрізняється від інших територіальних комплексів. За рівнями доцільно виділити регіони, що охоплюють кілька держав або їх складових; регіони, що мають статус держави; а також регіони субнаціонального рівня [6, с. 138]».

У результаті в науковій літературі можна знайти багато різних визначень регіону. Так, на думку О. І. Добриніна, під регіоном доцільно розуміти «територіально спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю і цілісністю відтворювального процесу [4, с. 9]».

У нашому дослідженні при розгляді регіону прийняте посилання на таку адміністративну одиницю, як об-

© Ляшевська О.І., 2011.