

ПРИЗНАЧЕННЯ КАДРІВ У СФЕРІ ОСВІТИ: НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІНИ ПРОЦЕДУРИ

Проаналізовано недоліки існуючої процедури призначення керівних кадрів у сфері освіти України, надано пропозиції щодо її вдосконалення. Зроблено наголос на підвищенні освітнього рівня претендентів на керівні посади і незалежному вимірюванні рівня їх професійної компетентності.

Ключові слова: керівні кадри, сфера освіти, магістр за спеціальністю “Державне управління”, магістр за спеціальністю “Управління навчальним закладом”.

The work touches upon the shortcomings of the existing procedure for appointing education administrators in Ukraine and provides propositions as to its improvement. The work places particular emphasis on enhancing the educational level of applicants for managerial positions and on properly evaluating the level of their professional competence.

Key words: administrators, education, Master in Public Administration, Master in Educational Institution Management.

Модернізація системи освіти безпосередньо пов’язана зі створенням ефективної системи управління цією сферою, що можливо лише за умови послідовної державної кадрової політики. Призначення на керівні посади осіб, які мають необхідну професійну компетентність, є важливим чинником надання якісних освітніх послуг населенню України, сталого розвитку держави. Існуюча сьогодні процедура призначення керівних кадрів у сфері освіти потребує суттєвого удосконалення з урахуванням як позитивного, так і негативного вітчизняного і зарубіжного досвіду та перспектив розвитку країни.

Згідно з Конституцією України, освіта є функцією держави. Разом з тим, значна частина відповідних повноважень у цій сфері сьогодні делегована на регіональний і місцевий рівень управління освітою [1]. Політику в галузі освіти на кожному із зазначених рівнів реалізують керівники, які є посадовими особами органів державної влади і органів місцевого самоврядування (керівники районних (міських, обласних) управлінь освіти) і керівники навчальних закладів і установ.

В Україні сьогодні не існує єдиного положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти. Як правило, вимоги до їх призначення прописані в окремих пунктах Положень про управління освіти різних рівнів або навчальні заклади. Їх аналіз свідчить про недосконалість існуючої процедури. Доведемо це на конкретних прикладах.

Ситуація є більш унормованою для керівників органів управління освітою, що перебувають на державній службі. Як правило, це керівники сфери освіти від

районного до загальнодержавного рівня. Згідно із Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців обов'язковою умовою обіймання ними посад є наявність певного освітнього рівня, а саме наявність магістерської підготовки за спеціальністю “Державне управління” за відповідною спеціалізацією. У рамках нашої роботи це спеціалізація “Управління освітою” [6].

Щодо керівників сфери освіти, які не є державними службовцями, наявність магістерського ступеня необов'язкова і носить рекомендований характер. Наприклад, у п. 92 Положення про загальноосвітній навчальний заклад сказано: “Керівником закладу може бути громадянин України, який має вищу педагогічну освіту на рівні спеціаліста або магістра, стаж педагогічної роботи не менш як три роки, успішно пройшов атестацію керівних кадрів навчальних закладів у порядку, встановленому МОН” [3]. Крім того, в зазначеному Положенні не обумовлено, що педагогічна освіта на рівні магістра повинна бути спеціалізованою, наприклад за спеціальністю “Управління навчальним закладом”. Таким чином, керівники навчальних закладів в Україні не зобов'язані мати повну вищу освіту управлінського спрямування для того, щоб обійняти ту чи іншу керівну посаду. Це є недопустимим і суперечить досвіду багатьох розвинених країн світу, що буде висвітлено нижче.

У Положенні про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів від 11 березня 1999 р. України № 347, у п. 7 зазначено, що “особа, яка призначається на посаду завідуючого, повинна мати вищу педагогічну освіту і стаж керівної роботи в навчальних закладах не менш як 3 роки” [2]. Положенням про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради, яке затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 1.04.2003 р. № 192, (п. 5.1) регламентовано, що “особа, яка призначається на посаду завідуючого (начальника), повинна мати вищу педагогічну освіту, стаж керівної роботи в навчальних закладах не менш як 5 років та володіти державною мовою” [5]. У Типовому положенні про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1326 від 22 серпня 2000 р., сказано (п. 9), що “начальник управління повинен мати повну вищу педагогічну освіту і стаж керівної роботи у навчальних закладах та місцевих органах управління освіти або наукових установах не менш як 5 років” [4]. Тобто призначення керівників середньої і вищої ланки, як наголошувалося вище, є унормованим тільки в контексті їх перебування на державній службі. Серед вимог, відображених у відповідних положеннях, також не передбачено отримання спеціальної магістерської підготовки у сфері управління освітою.

Метою цієї роботи є розробка оновлених підходів щодо системи професійної підготовки і призначення керівних кадрів у сфері освіти.

Нагальною потребою часу є розробка послідовної державної кадрової політики, в першу чергу щодо призначення керівників у галузі освіти тільки за умови проходження ними спеціальної магістерської підготовки. Як приклад слід навести вимоги до призначення керівника в системі освіти США, відображені у

наших попередніх роботах [8]. Для призначення на посаду директора школи у Флориді необхідно відповідати таким вимогам:

1. Бути магістром в галузі педагогіки із спеціалізацією в управлінні освітою (Master of Education in Educational Leadership). Цей сертифікат можна отримати не раніше ніж через три роки після отримання педагогічної освіти. Таку освіту можна, наприклад, отримати в університеті центральної Флориди (University of Central Florida) на факультеті викладання, навчання і управління (School of Teaching, Learning and Leadership). В інших університетах країни існують подібні спеціалізації (Master of Education in Educational Leadership and Management).

2. Пройти тест здібностей, який проводять організації, що займаються соціальними опитуваннями.

3. Мати позитивну динаміку кар'єри.

4. Мати позитивний психологічний портрет.

5. Пройти спеціальну тренінгову програму.

6. Довести свою спроможність викладати на високому рівні.

Аналогічна практика професійної підготовки для керівників сфери освіти існує і в інших країнах світу. У Канаді це підготовка магістра в галузі педагогіки за спеціалізацією “Управління навчальним процесом” (Leadership in Learning). В Австралії “ навчання магістрів у галузі педагогіки із спеціалізацією в управлінні і організації навчального процесу (Master of Educational Leadership and Management). У Великій Британії “ підготовка магістрів у галузі педагогіки за спеціалізацією “Управління, політика і розвиток в галузі освіти” (Education – Education Leadership, Policy and Development) та ін. [8; 10].

В Україні існуюча сьогодні система призначення керівних кадрів у системі освіти передбачає проведення циклу співбесід кандидата з керівниками органу управління, який здійснює призначення, та представниками окремих служб. Процедура ця не є нормативно обумовленою, більше того, вона не передбачає визначення рівня фахової компетентності претендента зайняти ту чи іншу посаду, з'ясування його комунікаційних, психологічних, менеджерських та інших особливостей, наявність спеціальної освіти та ін. У багатьох випадках вона є суто формальною. Крім того, на призначення керівника не впливає громадськість, що вже на початковому етапі робить неможливою саму ідею державно-громадського управління освітою.

У сучасних умовах має бути розроблено чіткий алгоритм цієї роботи, який потрібно відобразити у відповідних нормативних документах. Кандидати в майбутні керівники мають добре розуміти, якими професійними компетенціями вони повинні оволодіти для того, щоб обійняти ту чи іншу посаду, і як ці компетенції будуть вимірюватися. Ідучи цим шляхом, крім удосконалення нормативної бази, необхідно розробити методичні матеріали для використання відповідними органами управління освітою і місцевими громадами. Разом з тим ключовим є суттєве вдосконалення і оновлення навчальних планів і програм спеціальної магістерської підготовки, на що ми неодноразово звертали увагу у своїх роботах [9]. Сьогодні частина із них є морально застарілою і недостатньо методично забезпеченою.

Перш ніж перейти до викладу поглядів на оновлення процедури призначення керівних кадрів у сфері освіти, слід наголосити, що сьогодні в Україні не ведеться підготовка керівних кадрів у системі базової вищої освіти. Більше того, з нашої точки зору, вона не є обґрунтованою, оскільки відповідна категорія студентів ще не має необхідного життєвого і виробничого досвіду. Відповідну підготовку доцільно запроваджувати тільки під час навчання в магістратурі.

Зазначимо, що розгалужена система підвищення кваліфікації також не в змозі забезпечити формування окремих управлінських компетенцій і як результату інтегральної компетентності на такому фундаментальному рівні, як це відбувається в умовах магістратури.

Одночасно наголошуємо, що в Україні існує позитивна динаміка щодо започаткування при університетах професійної підготовки за спеціальностями, які дозволяють значно поліпшити управлінський рівень керівних кадрів. Разом із тим відбувається це досить повільними темпами. Наприклад, ліцензований обсяг спеціальності “Управління навчальним закладом” у більшості ВНЗ України обмежується 50 – 100 особами, що не вирішує потреби на сучасному етапі розвитку освіти в Україні. Проведений нами аналіз на прикладі Харківської області показав, що кількість керівників системи освіти, які мають спеціалізовану управлінську освіту, знаходиться на рівні 5 %.

Щодо спеціалізації “Управління освітою” в рамках спеціальності “Державне управління”, то у Львівському, Одеському і Дніпропетровському регіональних інститутах державного управління НАДУ при Президентіві України вона відсутня зовсім. У Харківському регіональному інституті за період з 1997 р. таку спеціалізацію отримали 30 осіб (2009 р. – п’ять осіб; 2010 р. – 12 осіб; 2011 р. – шість осіб; 2012 р. – сім осіб). У НАДУ при Президентіві України в рамках спеціальності “Державне управління освітою” кількість випускників теж є незначною.

Сьогодні нагальною потребою є усунення протиріч між процедурою призначення керівних кадрів у сфері освіти і вимогами до їх професійної підготовки. Обов’язковим, з нашої точки зору, є посилення вимог до освітнього рівня претендентів на керівні посади. Перш за все це наявність магістерського ступеня. Керівники регіонального рівня повинні мати вчений ступінь. Жорсткішими пропонується зробити і вимоги до наявності педагогічного і управлінського стажу, що буде унеможливлувати обіймання керівних посад у сфері освіти особами, що не пройшли певні щаблі у освітянській ієрархії. Для керівників регіонального рівня важливим є також наявність певного стажу державної служби. Відповідні вимоги відображено в таблиці.

Деякі вимоги, що запропоновані в таблиці, носять емпіричний характер і підлягають подальшому обговоренню науковою громадськістю і представниками органів управління освітою. Це, перш за все, стосується тривалості мінімального стажу державної служби для осіб, що розглядаються як претенденти на керівні посади в системі освіти і їх загального педагогічного стажу.

Окремо слід зупинитися на професійному тестуванні претендентів на керівні посади в системі освіти. Сьогодні така процедура в нормативно обумовленому

Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

переліку відсутня, що веде в багатьох випадках до призначення на керівні посади осіб, які не володіють елементарними компетенціями. Бажано було б, щоб тест з професійної компетентності керівника включав завдання за такими напрямками: законодавство України з питань освіти, теорія освітнього менеджменту, теорія якості освіти, основи фінансово-економічної діяльності, основи теорії оцінювання та ін. Необхідно також запровадити систему спеціалізованих психологічних тестів.

Таблиця

Пропозиції щодо вимог до призначення керівних кадрів у сфері освіти України

<i>Рівень управління</i>	<i>Вимоги до керівника</i>	<i>Особа, яка призначає на посаду</i>
Регіональний рівень	<ul style="list-style-type: none"> – Повна вища педагогічна освіта; – Наявність магістерського ступеня за спеціальністю «Державне управління»; – Наявність ученого ступеня; – Загальний педагогічний стаж – 15 років; – Стаж роботи на керівних посадах в системі освіти – 5 років; – Стаж державної служби – 3 роки; – Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти 	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України за поданням голови ОДА
Районний (міський) рівень	<ul style="list-style-type: none"> – Повна вища педагогічна освіта; – Наявність магістерського ступеня за спеціальністю «Державне управління» або «Управління навчальним закладом»; – Загальний педагогічний стаж – 10 років; – Стаж роботи на керівних посадах в системі освіти – 3 роки; – Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти 	Начальник Головного управління освіти і науки ОДА за поданням голови РДА або міського голови
Рівень навчального закладу	<ul style="list-style-type: none"> – Повна вища педагогічна освіта; – Наявність магістерського ступеня за спеціальністю «Державне управління» або «Управління навчальним закладом»; – Загальний педагогічний стаж – 5 років; – Проходження професійного тестування з проблем менеджменту освіти 	Начальник районного (міського) відділу (управління) освіти

Відділи кадрів відповідних управлінь освіти всіх рівнів неспроможні виконати таку складну і змістовну роботу. Ми вважаємо, що відповідні повноваження необхідно надати Українському центру оцінювання якості освіти (УЦОЯО) та підпорядкованим йому регіональним центрам, які сьогодні організаційно, технічно і методично готові до виконання цієї роботи. Претендент на посаду повинен обов'язково надати в конкурсну комісію відповідний сертифікат. Такий підхід буде потребувати створення у структурі центрів незалежного оцінювання відповідних структурних підрозділів, які будуть готувати і проводити професійне тестування керівників освіти і педагогічних працівників на предмет їх професійної компетентності.

Необхідно також внести зміни і уніфікувати механізм призначення керівних кадрів у сфері освіти. Існуюча сьогодні система, коли призначення здійснюється головою районної державної адміністрації або головою міської ради, є хибною, бо в існуючій процедурі професійний чинник не є головним. Часто це особиста або політична відданість, кумівство тощо. Велика плінність керівних кадрів у

сфері освіти є частково наслідком саме цієї ситуації. Призначення керівних кадрів у системі освіти повинно відбуватись відповідними органами управління освітою за поданням органу влади певної території. Зміна процедури зменшить вплив політичного чинника на процес призначення керівних кадрів.

Цю точку зору підтверджують дослідження, проведені в Російській Федерації. А. Хохлов, наприклад, вказує, що на початку ХХІ ст. серед працівників, які обіймали державні посади, вищу освіту мали тільки дві третини з них, трохи менше 2 % мали вчений ступінь кандидата або доктора наук. Автор підкреслює, що причини неефективного управління Росією треба шукати перш за все в системі освіти, в системі підготовки спеціалістів для органів державного і муніципального управління. Автор вказує, що соціологічні дослідження останніх років свідчать про зростання кількості кадрових девіацій в органах влади, про широке розповсюдження серед державних службовців таких явищ, як бюрократизм, байдужість, неповага до людей, бажання використовувати службове становище в корисних цілях, корумпованість, хабарництво, імітація діяльності, відсутність принциповості, пияцтво, розхлябаність та ін. За даними соціологічних досліджень, професійне навчання займає лише сьоме місце серед факторів кар'єрного зростання на державній службі. Більш дієвими є підтримка економічних структур, земляків, сімейні зв'язки, інтелектуальна самостійність, старанність [11, с. 139–144].

Відповідна ситуація є характерною і для України. Проведені нами дослідження показали, що серед чинників, які впливають на зміну керівників у системі освіти, на першому місці стоять політичні (63,2 % опитаних керівників районних (міських) управлінь освіти), в той час низький рівень професійної підготовки посідає тільки друге місце (21,1 %) [9, с. 225].

Ми розглядаємо керівні кадри сфери освіти, в тому числі як суб'єкти моніторингової діяльності в галузі освіти. Обійнявши після закінчення магістратури, як правило, керівні посади, відповідні особи стають суб'єктами управління, і вони повинні чітко формулювати мету і завдання своєї управлінської діяльності, реалізовувати управлінські функції, кваліфіковано оцінювати проміжні і кінцеві результати діяльності. Важливим аспектом цього процесу є прийняття ефективних управлінських рішень щодо забезпечення якості освіти, в тому числі на основі моніторингової діяльності.

Одним із важливих аспектів моніторингової діяльності є проведення щорічного аналізу динаміки кадрових показників у сфері освіти за спеціально виробленими критеріями. Разом із тим це є актуальним тільки в разі прийняття відповідних управлінських рішень.

Необхідно також звернути увагу на фінансову мотивацію для потенційних претендентів обійняти керівну посаду у сфері освіти. Сьогодні є очевидним відсутність суттєвого розриву – в заробітній платі між учителями і адміністрацією загальноосвітніх навчальних закладів, працівниками районних відділів (управлінь) освіти. Більш того заробітна плата директорів загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) є нижчою, або такою ж, як у вчителя початкових класів. Наприклад, аналіз цих показників в окремих районах м. Харкова показав, що середня заробітна плата

директора ЗНЗ складає 2257 грн, вчителя початкових класів – 2386 грн, вчителя-предметника – 2379 грн, спеціаліста районного відділу освіти – 2130 грн, начальника районного відділу освіти – 3280 грн.

Шлях до вирішення цих проблем полягає не тільки в посиленні уваги до фінансового забезпечення керівників сфери освіти. Важливим є також запровадження їх атестації на всіх рівнях і не тільки як державних службовців, а й як фахівців у сфері освіти. Щодо категорії директорів ЗНЗ, то відповідне Положення потрібно створити і затвердити після проведення апробації.

У контексті викладеного вище слід навести слова В. Кременя: “Обґрунтовуючи науково вивірені підходи до прогресивних змін у галузі освіти, доцільно виходити з того, що освіта – це та сфера життя суспільства, яка не повинна залежати від політичної кон’юнктури, організаційно-структурних і фінансово-економічних, змістовно-методичних і кадрових проблем” [7, с. 81].

Сьогодні нагальною потребою часу є вдосконалення і розробка технологій професійної підготовки керівних кадрів для сфери освіти, поточного і підсумкового оцінювання їх діяльності на посаді. Усе зазначене разом із модернізацією процедури призначення керівних кадрів забезпечить позитивну динаміку в наданні якісних освітніх послуг населенню України.

Особливу увагу потрібно звернути на створення компетентнісної моделі керівника в галузі освіти. Разом із тим відповідна модель повинна бути технологічно і змістовно узгоджена з компетентнісною моделлю випускника магістратури за відповідною спеціальністю чи спеціалізацією.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

Існуюча сьогодні в Україні система професійної підготовки і призначення керівних кадрів у сфері освіти є неефективною і потребує суттєвої модернізації.

Суттєвим недоліком підбору і призначення кадрів є наявність корупційних схем і політичного чинника.

На часі є розробка і затвердження окремих документів: Положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти України і Положення щодо професійного тестування керівних кадрів у сфері освіти, а також Положення про атестацію керівників у сфері освіти.

Удосконалення потребує нормативно-правова база, що регламентує діяльність навчальних закладів і органів управління освітою в контексті її впливу на кадрову політику в системі освіти.

Потребує поліпшення мотиваційна складова кадрової політики у сфері управління освітою, в тому числі і фінансова.

До перспективних напрямів досліджень даної проблематики ми відносимо розробку Положення щодо призначення керівних кадрів у сфері освіти України і його затвердження на державному рівні. Крім того, планується розробити Положення щодо професійного тестування керівних кадрів у сфері освіти і Положення про атестацію керівників у сфері освіти. Наступним кроком повинно стати внесення змін і доповнень до Типових Положень, що регламентують діяльність органів управління освітою на районному, міському і регіональному рівні.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про внесення змін і доповнень до Типового положення про управління освіти обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації і затвердження Типового положення про відділ освіти районної, районної у мм. Києві та Севастополі державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 р. № 347 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/search>.
3. Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р. № 964 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/search>.
4. Про затвердження Примірного положення про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради : наказ Міністерства освіти і науки України від 1 квітня 2003 р. № 192 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/fpart96/idx96450.htm>.
5. Про затвердження Типового положення про Головне управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти і науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 22 серп. 2000 р. № 1326 // Уряд. портал : єдиний портал органів викон. влади України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/search>.
6. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?jsessionid=9E26177487C70F25B60E50F24B64864E?art_id=35812.
7. *Кремень В. Г.* Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати / В. Г. Кремень. – К. : Грамота, 2005. – 448 с.
8. *Лунячек В. Е.* Деякі практичні питання управління освітою в США / В. Е. Лунячек // *Нова педагогічна думка*. – 2008. – № 1. – С. 16–20.
9. *Лунячек В. Е.* Підготовка магістрів державного управління до забезпечення якості освіти: теорія та практика : монографія / В. Е. Лунячек. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. – 372 с.
10. *Лунячек В. Е.* Професійна підготовка керівних кадрів для управління освітою в умовах магістратури: світові практики / В. Е. Лунячек // *Вісн. Чернігів. нац. пед. ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. Сер. “Педагогічні науки”*. – Чернігів, 2012. – С. 119–125.
11. *Хохлов А. А.* Проблемы подготовки кадров для органов власти / А. А. Хохлов // *Образование – XXI век: непрерывное образование – основа социализации личности : материалы междунар. науч.-практ. конф.* ; под ред. Н. А. Проворотовой, П. А. Бабкина. – Воронеж, 2004. – С. 139–144.

Надійшла до редколегії 06.03.2013 р.