

О. О. Павленко, кандидат філологічних наук,
доцент, начальник відділу міжнародних зв'язків
Академії митної служби України

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НЕПЕРЕРВНОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ ФАХІВЦІВ ДЕРЖМИТСЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті описано етапи становлення і розвитку системи неперервної професійної освіти фахівців Державної митної служби України, визначено сутність і структуру цієї системи та обґрунтовано принципи її розвитку. Ці принципи визначено як засади уніфікації, дієвості й ефективності системи професійної освіти митників, що забезпечують упровадження в державі єдиної митної політики.

В статье описаны этапы становления и развития системы непрерывного профессионального образования специалистов Государственной таможенной службы Украины, определены сущность и структура этой системы и обоснованы принципы её развития. Указанные принципы определены как основы унификации, действенности и эффективности системы профессионального образования таможенников, которые обеспечивают внедрение единой таможенной политики в государстве.

Establishing and development of continuous professional education system of the State Customs Service of Ukraine specialists are described in the article, the essence and structure of this system are determined and the principles of its development are substantiated. Noted principles are defined as approaches of unification, efficiency and effectiveness of the customs officers' professional education system that provide implementation of the single customs policy in the state.

Ключові слова. Неперервна професійна освіта, Державна митна служба України, державні службовці, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

Вступ. Великі зміни, пов'язані з незалежністю України і розбудовою державних установ, прийняття програми “Освіта 2000” й Закону України “Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців” [1] обумовили нові підходи до питань розвитку професійної освіти. До останнього часу митна служба взагалі залишалася поза межами наукових досліджень у таких галузях, як лінгвістика, історія, педагогіка. Проте сучасний стан розвитку митної справи настільки наповнюється новим змістом, що цілеспрямована підготовка фахівців стає особливим завданням цієї державної служби. Саме зараз час закласти фундамент усвідомленої ступеневої підготовки до професійної діяльності, тобто концепції й системи неперервної професійної освіти працівників митної служби. У коло наукових проблем вводиться поняття системи неперервної професійної освіти фахівців митної справи, і доречно довести, що в митній службі ця система розвивається.

Постановка завдання. Мета даної статті: розглянути етапи становлення і розвитку системи неперервної професійної освіти фахівців митної служби України та проаналізувати сутність і структуру цієї системи, обґрунтувати принципи її розвитку.

Результати дослідження. Розкриваючи теоретико-методологічні засади неперервної професійної освіти митників, вважаємо за необхідне враховувати наукові здобутки дослідників систем і на їх основі формувати й аргументувати власні підходи до розгляду обраної проблеми дослідження. Отже, потрібно розпочати з поняття системи, визначення якого протягом багатьох десятиріч майже не змінюється. Так, Л. Бергалафі системою називав комплекс

© **О. О. Павленко, 2010**

елементів, що перебувають у взаємодії [2, 1]. У сучасній літературі, наприклад, у навчально-методичному посібнику для митників Росії “Управление в таможенных органах (по материалам США)”, система визначається як група організованих для досягнення мети елементів у динамічній взаємодії [3]. Функціонування системи в середовищі спирається на відповідну впорядкованість елементів, відношень і зв'язків. Структурно і функціонально різноманітні аспекти впорядкованості формують основу ієрархічної побудови системи, розбиття її на підсистеми. Головним у понятті системи є не її конкретна побудова і не тотожність елементів, а наявність відповідних зв'язків, що змінюються за формою і обумовлюють включення до системи то одних, то інших елементів, але за умови збереження прийнятності між елементами і типами зв'язку. Система будується з відносно самостійних одиниць [4].

Ураховуючи зазначені думки вчених та нижченаведену періодизацію системи професійної освіти ДМСУ, можна з упевненістю стверджувати, що дана система в митній службі України існує, бо такими одиницями тут є, насамперед, окремі відомчі навчальні заклади. Їхня самостійність полягає в тому, що в межах своєї зони діяльності вони самі здійснюють покладені на них функції. Функціональну й організаційну єдність усіх митних органів, у тому числі відомчих закладів освіти, вважаємо системотвірними факторами. Ця єдність обумовлена здійсненням у державі єдиної митної політики, що потребує розвинутої системи підготовки кадрів. Таким чином, зазначені фактори виступають засадами уніфікації та ефективності відомчої професійної освіти.

Систему професійної освіти в митній службі визначаємо як систему органічну, тобто як ціле, що саморозвивається і під час свого індивідуального розвитку проходить послідовні етапи ускладнення й диференціації. Нині період розбудови і становлення системи відомчих митних навчальних закладів складається з восьми етапів (попередній включно).

Попередній етап (липень 1990 р. – січень 1992 р.): відповідно до наказу № 153 Митного комітету СРСР від 18.07.1990 р. створено Київські зональні курси Інституту підвищення кваліфікації Митного комітету СРСР [5]. У зв'язку з ліквідацією Митного комітету СРСР їх було пізніше ліквідовано згідно з наказом № 18 МК СРСР від 30.01.1992 р. [6].

1-й етап (лютий 1992 р. – травень 1992 р.): відповідно до наказу Державного митного комітету України № 26 від 10.02.1992 р. створено курси підготовки та перепідготовки працівників митних установ (м. Київ) [7].

2-й етап (травень 1992 р. – січень 1994 р.): відповідно до наказу Державного митного комітету України від 22.05.1992 р. № 105 засновано Центральні курси підготовки та перепідготовки працівників митних установ (Київ), яким підпорядковані новостворені Південні (Одеса) й Західні (Ужгород) зональні курси [8]. Крім того, були окремі накази про створення Західних (наказ Державного митного комітету від 18.08.1992 р. № 165) та Південних зональних курсів (накази Державного митного комітету від 25.03.1992 р. № 66 та від 06.04.1992 р. № 71) [9–11]. Пізніше, 25.12.1992 р., за наказом № 242 Державного митного комітету засновано Східні зональні курси (Харків) [12], які підпорядковувалися Центральним курсам. Уже через кілька місяців ще в одному регіоні України відповідно до наказу Державного митного комітету України від 14.02.1993 р. № 330 розбудовуються не курси, а якісно новий навчальний заклад – Хмельницький учбовий центр перепідготовки та підвищення кваліфікації особового складу митних установ [13] з розширеними повноваженнями та власними завданнями.

Слід зазначити, що для процесу розбудови системи професійної освіти ДМСУ на даному етапі характерно таке: 1) *акцентування розбудови саме мережі* відомчих навчальних закладів у різних регіонах України, яка мала стати органічною системою, що саморозвивається і під час свого індивідуального розвитку проходить послідовні етапи ускладнення та диференціації; 2) необхідність установа *координаційних зв'язків, зв'язків субординації*, обумовлених походженням одних системів від інших. Результати нашого пошуку дають також можливість відзначити наявність особливих управлінських механізмів, через які структура цілого впливає на характер функціонування й розвитку частин, якими в митній системі можна вважати механізми аналізу результативності роботи як усієї служби в цілому, так і окремих митних підрозділів зокрема, і корегування відповідним чином структури всієї митної служби.

3-й етап розвитку системи відомчих навчальних закладів ДМСУ тривав два роки (січень 1994 р. – грудень 1996 р.). У цей період згідно з наказом Державного митного комітету від 04.01.1994 р. № 3 створено Учбовий центр підвищення кваліфікації та перепідготовки працівників митних органів (Київ) з філіями: 1) Південні зональні курси (Одеса); 2) Східні зональні курси (Харків); 3) Західні зональні курси (Ужгород) з відділенням у Львові [14]. Порівняно з другим етапом відбулася певна *трансформація* в системі відомчих навчальних закладів Держмитслужби України. Цей період пояснюється такою особливістю органічних систем, як *активність*. Ускладнення організації активізувало діяльність її складників, тобто простежується прагнення до поєднання всіх курсів під одним центром і територіального розширення мережі. Так, у 1995 р. створено: Львівські зональні курси – відповідно до наказу Державного митного комітету від 23.08.1995 р. № 395 на базі Львівського відділення Західних зональних курсів (Ужгород) як філія Учбового центру (Київ) [15]; Південно-східні зональні курси (Донецьк) – відповідно до наказу Державного митного комітету від 15.09.1995 р. № 453 як філія Учбового центру (Київ) [16]. Тобто розбудова системи професійної освіти митників утворювала особливі управлінські механізми координації зв'язків, субординації (на перших етапах спонукала системи до активності, а надалі – до централізації активності).

Якісно новим кроком у розбудові системи неперервної професійної освіти митників було створення Академії митної служби Державного митного комітету України – відповідно до наказу Державного митного комітету України від 05.07.1996 р. № 302 і на виконання Указу Президента України від 11.06.1996 р. № 1145/96 [17; 18]. Наявність у системі відомчих навчальних закладів свого, відомчого, вищого навчального закладу III або IV рівня акредитації дає можливість, *по-перше, залучити до професійної освіти фахівців усіх рівнів*, у тому числі керівної ланки, *по-друге, втілювати в життя принцип неперервності* професійної освіти.

На *4-му етапі* (грудень 1996 р. – березень 1998 р.) наказом Державної митної служби України від 31.12.1996 р. № 595 [19] на виконання п. 1 Указу Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145/96 “Про державну митну службу” [18] проведено *реорганізацію* відомчих навчальних закладів і створено: 1) Академію

митної служби України на базі ліквідованої Академії митної служби Державного митного комітету України; 2) Київський центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів із філіями в Одесі (Південні зональні курси) та Харкові (Східні зональні курси); 3) Хмельницький центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів із філіями: Карпатські зональні курси (на базі ліквідованих Західних зональних курсів) і Західні зональні курси (на базі ліквідованих Львівських зональних курсів).

Через *оптимізацію мережі* навчальних закладів у 1997–1998 рр. згідно з наказом Державної митної служби України від 25.02.1997 р. № 85 ліквідовано Південно-східні зональні курси, а згідно з наказом Державної митної служби України від 08.06.1998 р. № 328 – Південні зональні курси (Одеса), Східні зональні курси (Харків), Карпатські зональні курси (Ужгород), Західні зональні курси (Львів) [20, 21]. Наш аналіз показав, що на цьому етапі помітна *тісна залежність між системою та її компонентами*: закономірності розбудови та структура системи професійної освіти митників визначають розвиток компонентів системи. Зрозуміло, що поза системою окремих навчальних заклад не може ефективно виконувати свої функції. Якщо систему реформувати в цілому, це не може не спричинити перебудови кожного із систементів.

Тому на *5-му етапі* (березень 1998 р. – січень 2000 р.) на виконання п. 6 Указу Президента від 23.03.1998 р. № 216/98 у Державній митній службі України створено **національну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи** в такому складі [22].

1. Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ) – головна навчально-методична установа. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів від 06.07.1998 р. № 1009 та спільним наказом Міністерства освіти і Державної митної служби від 30.07.1998 р. № 281/454 створено коледж Академії митної служби на базі ліквідованого Дніпропетровського коледжу автоматики та телемеханіки [23, 24].

2. Київський центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

3. Хмельницький центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

У системі неперервної професійної освіти митної служби, як у ході розвитку будь-якої органічної системи, постійно відбувається якісна трансформація частини разом із цілим. На наш погляд, важливо, що на етапі проголошення і створення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи академія як заклад вищого рівня акредитації (порівняно з іншими в системі відомчих навчальних закладів) не є тим систементом, якому підпорядковані інші заклади професійної освіти. Йдеться лише про наскрізні навчальні плани, розподіл завдань, ступеневість і наступність освіти тощо. Всі відомчі навчальні заклади підпорядковані центральному апарату, а ступінь підпорядкованості і свободи залежить від складності завдань, поставлених перед кожним навчальним закладом. Отже, розкриваючи засади неперервної професійної освіти, вважаємо за необхідне відзначити централізацію організації та управління цією системою освіти з метою забезпечення єдиного підходу, якісного виконання завдань, оперативного узгодження і контролю.

Відомо, що умовою стабільності органічних систем є *постійне оновлення* її систементів. Від січня 2000 р. розпочато *6-й етап* становлення системи відомчих митних навчальних закладів, який тривав до грудня 2008 р. Цей етап характеризується *поширеною увагою до нормативного регулювання питань професійного навчання кадрів*, тому що законодавче та нормативно-правове забезпечення навчання державних службовців – працівників митної служби – одна з передумов успішного функціонування та розвитку системи їх підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, досягнення професіоналізму, а значить і ефективності митної служби. У 2002 р. на *зміну виключно організаційно-структурному підходу до подальшої розбудови та вдосконалення системи професійної освіти в митному відомстві приходить науковий підхід, який дає змогу включати різнопорядкові систементи*. Так, у п. 1.3 проекту “Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів Державної митної служби України” зазначається, що **державну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації особового складу ДМСУ** становлять: підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційними рівнями; освітньо-професійні програми перепідготовки; професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців – працівників митних органів України; акредитовані та ліцензовані митні заклади освіти, що реалізують зазначені програми; професійне навчання без відриву від служби безпосередньо в митному органі; підготовка та підвищення кваліфікації працівників митних органів з іноземних мов; органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації працівників митних органів України [25].

У грудні 2008 р. з реструктуризацією Київського центру підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів у Науково-дослідний інститут Державної митної служби України було розпочато *7-й етап* становлення та розвитку системи професійної освіти в Держмитслужбі [26, 27], який збігається з періодом активізації процесів глобалізації, міжнародної інтеграції вищої освіти [28], зі стрімким поширенням міжнародних професійних стандартів у галузі митної справи, що безпосередньо матиме вплив на подальшу розбудову національної системи професійної освіти митників як системи *відносно відкритої* (дотримання, з одного боку, національних стандартів підготовки митників у межах існуючої системи професійної освіти, а з іншого – узгодженість з міжнародними нормами та вимогами, відкритість для апробації, адаптації та впровадження уніфікованих професійних стандартів).

Таким чином, у нормативних документах ДМСУ зафіксовано, що в митній службі існує *національна* система професійної освіти [20, 30].

Вважаємо, що логічно її зарахувати до систем функціональних, якими вважаються штучні системи [31]. Їх створення і розвиток базуються на виконанні об'єктивно необхідних функцій, зумовлених їх призначенням. Саме така закономірність простежується впродовж більш ніж п'ятнадцятилітнього періоду становлення і розвитку системи професійної освіти в ДМСУ.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зробимо певні висновки. У виконаному дослідженні визначено сутність і структуру системи неперервної професійної освіти Держмитслужби. На підставі аналізу наукових праць та нормативних документів нами обґрунтовано *принципи* розвитку зазначеної системи, а саме:

- ▶ органічності (саморозвитку);
- ▶ науковості;
- ▶ неперервності професійної освіти;
- ▶ функціональної та організаційної єдності усіх митних органів;
- ▶ наявності особливих управлінських механізмів координації зв'язків, субординації;
- ▶ централізації організації та управління цією системою освіти зі збереженням відносної самостійності систементів;
- ▶ активності одиниць системи;
- ▶ постійного оновлення, реорганізації систементів;
- ▶ оптимізації мережі відомчих навчальних закладів;
- ▶ відносної відкритості.

Наш аналіз підтвердив, що вищезазначені принципи можна вважати засадами уніфікації, дієвості й ефективності системи професійної освіти митників. Вони забезпечують упровадження в державі єдиної митної політики і тому перспективні для подальших наукових пошуків.

Література

1. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців : Концепція Закону, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 727-р.
2. L. von Bertalanffy. General System Theory / L. von Bertalanffy // General Systems. – 1956. – Vol 1. – P. 1.
3. Управление в таможенных органах (по материалам США) : учебно-методическое пособие / под ред. Н. М. Блинова, С. И. Съедина. – М., 1995.
4. Проблемы методологии системного исследования / под ред. Блауберга И. В., Садовского В. Н., Юдина В. Г., – М., 1970.
5. Про створення Київських зональних курсів Інституту підвищення кваліфікації Митного комітету СРСР : наказ № 153 Митного комітету СРСР від 18.07.1990 р.
6. Про ліквідацію Київських зональних курсів Інституту підвищення кваліфікації Митного комітету СРСР : наказ № 18 Митного комітету СРСР від 30.01.1992 р.
7. Про створення курсів підготовки та перепідготовки працівників митних установ (м. Київ) : наказ Державного митного комітету України від 10.02.1992 р. № 26.
8. Про заснування Центральних курсів підготовки та перепідготовки працівників митних установ (м. Київ) : наказ Державного митного комітету України від 22.05.1992 р. № 105.
9. Про створення Західних зональних курсів: наказ Державного митного комітету від 18.08.1992 р. № 165.
10. Про створення Південних зональних курсів : наказ Державного митного комітету від 06.04.1992 р. № 71.
11. Про створення Південних зональних курсів : наказ Державного митного комітету від 06.04.1992 р. № 71.
12. Про заснування Східних зональних курсів (м. Харків) : наказ Державного митного комітету від 25.12.1992 р. № 242.
13. Про створення Хмельницького учбового центру перепідготовки та підвищення кваліфікації особового складу митних установ : наказ Державного митного комітету України від 14.02.1993 р. № 330.
14. Про створення Учбового центру підвищення кваліфікації та перепідготовки працівників митних органів (м. Київ) із філіями: Південні зональні курси (м. Одеса); Східні зональні курси (м. Харків); Західні

зональні курси (м. Ужгород) з відділенням у м. Львові : наказ Державного митного комітету від 04.01.1994 р. № 3.

15. Про створення на базі Львівського відділення Західних зональних курсів Львівських зональних курсів як філії Учбового центру (м. Київ) : наказ Державного митного комітету від 23.08.1995 р. № 395.

16. Про створення Південно-східних зональних курсів (м. Донецьк) як філії Учбового центру (м. Київ) : наказ Державного митного комітету від 15.09.1995 р. № 453.

17. Про створення Академії митної служби Державного митного комітету України : наказ Державного митного комітету України від 05.07.1996 р. № 302.

18. Про Державну митну службу України : Указ Президента України від 11.06.1996 р. № 1145/96 // Основні нормативні акти митної служби України. – Дніпропетровськ : АМСУ, 1998.

19. Про реорганізацію відомчих навчальних закладів Державної митної служби України : наказ Державної митної служби України від 31.12.1996 р. № 595.

20. Про ліквідацію Південно-східних зональних курсів : наказ Державної митної служби України від 25.02.1997 р. № 85.

21. Про ліквідацію Південних зональних курсів (м. Одеса), Східних зональних курсів (м. Харків), Карпатських зональних курсів (м. Ужгород), Західних зональних курсів (м. Львів) : наказ Державної митної служби України від 08.06.1998 р. № 328.

22. Про створення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи : Указ Президента від 23.03.1998 р. № 216/98.

23. Про створення Коледжу Академії митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів від 06.07.1998 р. № 1009.

24. Про створення Коледжу Академії митної служби : Спільний наказ Міністерства освіти і Державної митної служби від 30.07.1998 р. № 281/454.

25. Про складання галузевих кваліфікаційних іспитів : наказ Голови Державної митної служби України № 767 від 26 грудня 2000 р.

26. Про ліквідацію Київського центру підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів Державної митної служби України : наказ Держмитслужби України від 08 жовтня 2008 р. № 1115.

27. Про утворення Державного науково-дослідного інституту митної справи : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 852.

28. Кольчугина М. Международная интеграция в сфере высшего образования / М. Кольчугина // Мировая экон. и междунар. отношения. – 2005. – № 11. – С. 55–64.

29. Про створення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи : Указ Президента від 23.03.1998 р. № 216/98.

30. Павленко О. О. Развитие та становлення системи безперервної професійної освіти фахівців митної служби / О. О. Павленко // Педагогіка і психологія формування творчої особистості: проблеми і пошуки : зб. наук. пр. / редкол. : Т. І. Сущенко (відп. ред.) та ін. – Київ – Запоріжжя, 2002. – Вип. 24. – 414 с. – 365–369.

31. Курдюмов Г. С. Социкультурные факторы институциональных изменений в таможенной службе России : дис. ... канд. соц. наук : 22.00.06 / Г. С. Курдюмов. – Ростов н/Д., 2002. – 152 с.