

Миськів Л.І.*

МЕХАНІЗМ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИХОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВНЗ УКРАЇНИ

This research is dedicated to the analysis of the mechanism of legal framework for the educational activities of higher educational establishments of Ukraine at national, regional and local (directly at the university) levels.

Keywords: higher education, level of management, regulatory support, educational activities.

Предлагаемое исследование посвящается анализу механизма нормативно-правового обеспечения воспитательной деятельности высших учебных заведений Украины на государственном, региональном а также локальном (непосредственно в высшем учебном заведении) уровнях.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, рівень управління, нормативне забезпечення, виховна діяльність.

Мета дослідження. Вищий навчальний заклад України є безпосереднім суб'єктом реалізації державної освітньої політики, основні принципи діяльності якого знаходять своє відображення у Конституції України, Законах України «Про освіту» та «Про вищу освіту». Перелік нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється виховна діяльність у ВНЗ не вичерпується вищевказаними законами, адже механізм нормативно-правового забезпечення виховної діяльності у ВНЗ здійснюється на трьох рівнях: державному, регіональному та безпосередньо вищим навчальним закладом. Мета даного дослідження полягає у аналізі нормативно-правового забезпечення виховної діяльності ВНЗ на державному, регіональному, локальному рівнях, а також механізму взаємодії цих трьох рівнів.

Ступінь вивчення даної тематики. Аспекти реформування освіти, аналіз процесу управління вищою освітою та її якістю, питання стандартизації та фінансування знаходять відображення у працях таких дослідників як: Андрущенко В. [1], Антошкіна Л. [2], Баран М.П. [3] Бойко Є. [4], Вікторов В. [5], Журавський В. [6], Курко М.Н. [7] Кремень В. [8], Сидоренко О. [9], Стефанчук Р. [10], Опришко В. [11]. Зважаючи на ґрунтовні напрацювання вчених, варто зауважити, що механізм нормативно-правового забезпечення виховної діяльності ВНЗ не був окремим предметом досліджень науковців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реалізація положень та завдань нормативно-правових актів, національних програм здійснюється на трьох основних рівнях: державному, регіональному та локальному (вищим навчальним закладом). Характеризуючи державний рівень механізму нормативно-правового забезпечення виховної діяльності ВНЗ, зроблено висновок, що він по суті відображає державний механізм управління освітньою сферою у державі в цілому. Саме тому, варто звернутись до позицій вчених, які вка-

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Київського міжнародного університету

зують на те, що «сучасна система управління освітою відноситься до порівняно нового інституту адміністративного-державного управління. Інститут адміністративно-державного управління прийнято розглядати, як здійснення державної політики через систему адміністративних установ» [12, с.26]. Крім того Андречук С.К. визначає державне управління освітою як «організовану самостійну частину загального процесу державного управління, яка включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих, координуючих, контролюючих і мотивованих впливів на сферу вищої освіти» [13, с.6].

Отже, Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики у галузі вищої освіти, видає постанови та розпорядження Міністерству освіти і науки, молоді та спорту; Міністерствам та відомствам у підпорядкуванні яких, знаходяться ВНЗ. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту реалізує державну освітню політику, здійснюючи контроль за виконанням законодавства про вищу освіту, національних програм та концепцій навчально-виховного спрямування; визначає нормативи матеріально-технічного та фінансового забезпечення ВНЗ, здійснює організацію і контроль за навчально-виховною, навчально-методичною та науковою діяльністю ВНЗ, шляхом видання наказів та листів, розробок програм, затвердження концепцій, тощо. Які адресовані Міністерствам та відомствам у підпорядкуванні яких, знаходяться ВНЗ; державним комітетам, агентствам, комісіям; місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Аналіз завдань міністерства, дозволяє зробити висновок, про доцільність розширення кола завдань даного виконавчого органу у питаннях прогнозування та визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку виховного потенціалу вищої школи. Адже, основна частина наказів, листів та програм направлена на регулювання навчально-методичної діяльності ВНЗ, питань фінансування, вступних кампаній і т.д.

Так, Курко М.Н. досліджуючи такий напрям державного регулювання освітянської сфери, як впровадження в життя освітніх та наукових програм відродження і розвитку національної культури, української мови та мов національних меншин, національно-культурних традицій корінних народів, наголошує на тому, щоб це питання спеціально уповноважений орган державної виконавчої влади у сфері освіти тільки координував і контролював, а організаційне його вирішення вбачається доцільним покласти а місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [7, с.116]. Дотримуючись позиції вченого, варто зауважити, що такому перерозподілу повноважень, повинен передувати законодавчо закріплений механізм організаційного забезпечення та внесення змін у відповідні законодавчі акти у частинах повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. «Доцільно Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України контролювати своєчасність забезпечення навчальних закладів по всій території України документами про вищу освіту, а також забезпечити контроль за видачею цих документів на місцях. Так, протягом останніх років має місце затримка у видачі, наприклад, дипломів бакалаврів у різних навчальних закладах» [7, с.116]. Підтримуючи позицію Курко М.Н. варто вказати на те, що вирішення цієї проблеми прописане в самому Законі України «Про вищу освіту», у п. 2 розділу XIII «Відповідальність за порушення законодавства про вищу освіту».

Враховуючи положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, щодо здійснення державної політики у галузі освіти полягає у встановленні, не нижче визначених Міністерства освіти молоді та спорту України мінімальних нормативів, обсяги

бюджетного фінансування ВНЗ; організації системи освіти, що є комунальною власністю та забезпеченні фінансування витрат на їх утримання; забезпеченні розвитку мереж закладів освіти та установ, організації системи освіти, зміцненні їх матеріальної бази, господарському обслуговуванні; здійсненні соціального захисту працівників освіти та студентської молоді, створенні умов для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; визначенні обсягу і розробці пропозицій щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону. Дійсно місцеві органи управління освітою, як складова механізму реалізації державної освітянської політики створюються за для безпосереднього забезпечення освітньо-виховних процесів у певній адміністративно-територіальній одиниці. Даний суб'єкт управлінської діяльності підпорядкований місцевим органам державної виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та державним органам управління освітою у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Серед основних напрямів діяльності місцевих органів управління освітою слід виділити наступні: нагляд та контроль за діяльністю ВНЗ комунальної форми власності, розробка проектів державних навчально-виховних програм та впровадження їх діяльність ВНЗ, визначення потреб та розроблення пропозицій, щодо формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, тощо. На обласні, районні, міські, районні у містах ради покладено завдання забезпечення фінансування ВНЗ комунальної форми власності. Крім того, даних суб'єктів забезпечення здійснення державної політики у сфері освіти уповноважено створювати при таких ВНЗ навчально-наукові виробничі комплекси, інститути, філії та коледжі.

Досліджуючи механізм адміністративно-правового забезпечення виховного процесу на регіональному рівні, зауважимо, що даний напрямок управління освіти у цілому є не у повній мірі вивченим, а питанням забезпечення виховного процесу ВНЗ на цьому рівні окремої уваги приділено не було. Хоча регіональне управління освітянськими процесами є одним із основних складових реалізації державної політики і потребує детального аналізу адже, регіон це обов'язкова складова вертикалі управління освітою в цілому. І як підкреслює Курко М.Н. «основною метою зазначених органів у сфері освіти має бути всебічний розвиток членів територіальних громад, їх розумових і фізичних здібностей, формування їх високих моральних якостей, підготовка кваліфікованих фахівців для всіх сфер життєдіяльності суспільства» [7, с.127].

Поступна О.В. досліджуючи питання удосконалення механізмів державного управління вищою освітою на регіональному рівні пропонує власну концепцію управління вищою освітою в регіоні і зазначає, що «з метою вдосконалення організаційної структури державно-громадського управління вищою освітою на регіональному рівні необхідно розширити горизонтальні зв'язки шляхом створення додаткових центрів, які б функціонували на громадських засадах. Такими центрами можуть бути: центр науково-педагогічної підтримки; інформаційно-консультативний центр; регіональний центр психологічної підтримки студентів; центр сприяння міжнародному співробітництву, тощо» [15, с.13]. Як бачимо, дослідник акцентує увагу на конкретних напрямках розвитку освітянської сфери, але оминаючи, один із ключових елементів, які потребують детального аналізу - це виховні процеси у регіоні, їх організація та дослідження, розробка програм та вдосконалення існуючих. Крім того, сама пропозиція створення центрів на громадських засадах не вирішить проблем регіонального розвитку освіти, в тому числі і у навчально-виховній сфері взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із вищими навчальними закладами. По суті, такі громадські центри будуть дублювати існуючі державні органи на які законодавством покладені відповідні повноваження.

Так, зрозумілим є те, що виховна діяльність ВНЗ здійснюється у відповідності із нормативно-правовою базою державного та регіонального рівня (постанови та розпорядження, накази та листи, програми та статuti, нормативи, вимоги, критерії тощо). Крім того, вищий навчальний заклад також реалізує механізм адміністративно-правового забезпечення виховної діяльності. Отже, ректор ВНЗ видає обов'язкові для виконання усіма структурними підрозділами накази та розпорядження («Про затвердження структури ВНЗ», «Про затвердження штатного розпису ВНЗ», «Про відрахування із ВНЗ», «Про проведення конкурсу художньої самодіяльності у ВНЗ», «Про заохочення чи накладення дисциплінарного стягнення» тощо). Повноваженнями керівника ВНЗ передбачено створення робочих та дорадчих органів, таких як ректорат, деканат, приймальна комісія, тощо. Діяльність даних суб'єктів забезпечення вирішення основних питань функціонування ВНЗ визначається безпосередньо керівником ВНЗ у відповідності із статутом закладу і знаходить своє відображення у відповідних наказах та розпорядженнях.

Колегіальні органи, як провідний суб'єкт функціонування ВНЗ здійснюючи свої завдання використовують такі форми управлінських актів як: ухвали, подання, звернення. Вищим колегіальним органом громадського самоврядування є загальні збори (конференція) трудового колективу, на які законом покладено значний і вагомий важіль у забезпеченні виховної діяльності навчального закладу. Адже прийняття статуту ВНЗ, визначення претендента на посаду керівника закладу, затвердження правил внутрішнього розпорядку закладу, затвердження положення про органи студентського самоврядування є основою функціонування усієї виховної системи ВНЗ. Не зважаючи на те, що рішення органів студентського самоврядування мають дорадчий характер, варто віднести їх до колегіальних органів ВНЗ. І якщо розглядати місце даних органів у механізмі реалізації адміністративно-правового забезпечення виховної діяльності у навчальному закладі, то безперечно це одне із провідних, без якого реалізація демократичного стилю функціонування ВНЗ неможлива. Вчена рада ВНЗ, як колегіальний орган має досить широку компетенцію у сфері навчально-виховного процесу. Це перш за все подання до загальних зборів закладу проекту статуту ВНЗ, ухвалення навчальних планів та програм, ухвалення рішень, що стосуються організації навчально-виховного процесу, тощо. Повноваження Вченої Ради факультету визначені Законом України «Про вищу освіту», крім того законом передбачено можливість створення вчених рад інших структурних підрозділів. Ухвали, подання, звернення колегіальних органів ВНЗ мають два вектори, один з яких направлений керівнику ВНЗ – ухвали колегіальних органів реалізуються шляхом видання наказу ректора; крім того колегіальний орган має право подання пропозицій, щодо змін, доповнень у діяльність ВНЗ; звернення щодо розгляду питань, які вважають за необхідне розкрити, тощо. Інший вектор ухвал та рішень адресований структурним підрозділам ВНЗ, які в свою чергу мають право так би мовити організаційних пропозицій, щодо розгляду певних аспектів діяльності ВНЗ.

Досліджуючи механізм нормативно-правового забезпечення виховної діяльності вищих навчальних закладах України, звертається увага на позиції науковців, які займаються проблематикою законодавчого регулювання освітньої сфери. Так, Огаренко В.М. [16, с.10] зазначає, що при всій прогресивності нормативно-правових документів, прийнятих в останні роки й спрямованих на розвиток системи освіти, для них характерна суперечливість, неоднозначність тлумачення, не контрольованість виконання низки положень. Вчений визначає основні принципи розвитку й удосконалення законодавчо-нормативної бази системи освіти, до їх переліку відносить наступні: забезпечення єдності, системності і наступності в нормативних документах різного статусу і рівня;

розробку законодавства, що припускає розподіл повноважень у прийнятті законодавчо-нормативних актів між органами законодавчої, виконавчої влади й органами управління системою освіти; кодифікацію законодавчо-нормативних актів у галузі освіти за основними об'єктами правовідносин; широку соціальну базу нормативних актів; контроль за виконанням положень нормативно-правових актів.

Отже, аналіз трьох рівнів механізму нормативно-правового забезпечення виховної діяльності дозволяє зробити висновок про:

- доцільність розширення кола завдань Міністерства освіти молоді та спорту у питаннях прогнозування та визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку виховного потенціалу вищої школи. Адже, основна частина наказів, листів та програм направлена на регулювання навчально-методичної діяльності ВНЗ, питань фінансування, вступних кампаній тощо;

- недостатність досліджень теоретичних положень регіонального рівня управління освітою, а також питань забезпечення виховної діяльності ВНЗ на даному рівні.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В.П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: Досвід соціально-філософського аналізу / В.П. Андрущенко – К.: ТОВ «Атлант ЮЕМСі», 2005. – 498 с.
2. Антошкіна Л.І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти. автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.02.03. «організація управління, планування і регулювання економікою» / Л.І. Антошкіна – К., 2006 – 34 с.
3. Баран М. П. Нормативно-правове забезпечення управління розвитком вищої школи за роки незалежності України / М. П. Баран // Університетські наукові записки. – 2008. – № 4 – С. 324-330.
4. Бойко Є. Сучасний стан і напрямки реформування системи вищої школи Є. Бойко // Фінанси України / – Київ, 1999. – № 9 – С. 45 – 51
5. Вікторов В. Г. Управління якістю освіти (соціально-філософський аналіз): Монографія / В. Г. Вікторов – Дніпропетровськ: Пороги, 2005. – 286 с.
6. Журавський В.С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В.С. Журавський – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 416 с.
7. Курко М.Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні : монографія / М.Н. Курко. – Х. : Вид-во Харківського національного ун-ту внутр. справ, 2010. – 376 с.
8. Кремень В. Освіта і наука України: шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи) / Кремень В. – К.: Грамота, 2003. – 216 с.
9. Сидоренко О.Л. Приватна вища освіта: шляхи України у світовому вимірі. / О.Л. Сидоренко – Х.: Основа, 2000. – 256с.
10. Стефанчук Р. Сучасні проблеми юридичної освіти і науки / Р. Стефанчук // Юридична освіта в Україні, 2009. - № 1, С. 15-17
11. Опришко В. Освіта – це новаторство / В. Опришко // Юридична освіта в Україні / Опришко В. – 2009. – № 1, С. 21–25
12. Новіков Б.В. Основи адміністративного менеджменту / Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. – К.: Центр навчальної літератури, 2004 – 26 с.
13. Андрейчук С.К. Державне управління реформуванням вищої освіти в Україні в контексті Болонського процесу: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ. спец: 25.00.01 «теорія та історія державного управління» / С.К. Андрейчук. – Львів, 2007. – 19 с.

14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // [Електронний Ресурс] – Режим доступу: <http://www.osvita.com>
15. Поступна О.В. Механізм державного управління вищою освітлю на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.02 – «механізми державного управління» / О.В. Поступна. – Харків, 2010. – 19 с.
16. Огаренко В. М. Державне регулювання розвитку вищих навчальних закладів в Україні: автореф. дис. на здобуття наук ступеня докт. держ. управ. наук: 25.00.01. «механізми державного управління» / В.М. Огаренко – Київ, 2005. – 36 с.