

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ ВИЩИМ НАВЧАЛЬНИМ ЗАКЛАДОМ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються правові засади управління вищою освітою та державними вищими навчальними закладами освіти, робиться змістовний аналіз чинних у цій сфері нормативних правових актів. Певне місце відведено проблемам організації управління закладом освіти, особливостям його здійснення у сучасних умовах. Вноситься низка пропозицій щодо підвищення ефективності управління діяльністю вищих навчальних закладів та удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Всебічний розвиток людини як особистості та найвищої соціальної цінності суспільства забезпечується державою передусім через освіту, в сфері якої реалізуються два основні завдання: її освіта і виховання. Держава відповідно до ст. 53 Конституції України забезпечує доступність, безоплатність освіти, надає громадянам право на здобуття безоплатної вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. З метою виконання конституційних вимог, розвитку талантів людини, її розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування особистості громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, підготовки кваліфікованих фахівців для народного господарства в Україні створена розгалужена мережа вищих навчальних за-

кладів, заснованих на державній та інших формах власності. Розширення мережі навчальних закладів вищої освіти створило умови для вільного вибору профілю навчання відповідно до здібностей та інтересів громадян, але водночас з'явилася низка проблем, пов'язаних з якістю підготовки фахівців, їх працевлаштуванням, матеріально-технічним, науковим, навчальним, методичним забезпеченням відповідних закладів освіти та навчального процесу, кадрами викладачів та ін. Як свідчить практика, сьогодні громадяни віддають перевагу отриманню освіти у державних навчальних закладах, навіть якщо за це потрібно платити. Пояснюється це тим, що у державних вузах викладають справжні фахівці, знавці своєї справи, тут наявна краща навчальна база, належне науково-методичне забезпечення навчального процесу та ін. З цих причин отримання освіти у державних вищих навчальних закладах ще тривалий час буде пріоритетним. Однак це не виключає подальшого розвитку освітянської діяльності закладів освіти, заснованих на недержавній формі власності, як і підвищення рівня якості освіти у них. Сьогодні уже можна назвати кілька таких вузів, у яких працюють висококваліфіковані викладачі і де здійснюється підготовка фахівців належного рівня.

Засади організації управління вищим навчальним закладом освіти встановлені Законом України "Про освіту" [1] та затвердженим Кабінетом Міністрів України "Положенням про державний вищий навчальний заклад" [2]. Особливості управління та правового статусу вищих навчальних закладів освіти, яким надано право називатися національним закладом України, урегульовані "Положенням про національний заклад (установу) України", затвердженим Указом Президента України [3]. Крім названих, діє низка нормативно-правових актів, що регулюють відносини з різних напрямків освітньої діяльності – організації навчального процесу, атестації педагогічних працівників, інспектування та акредитації закладів освіти, встановлення державних стандартів знань з кожного предмета та ін.

Змістовний аналіз правових приписів, що регулюють управління освітою, в тому числі й вищою, дає підстави стверджувати, що вони представляють собою правову систему, яка складається з норм різного рівня, різної юридичної сили і змісту. Верхній рівень складає Конституція України. Потім йдуть закони України "Про освіту", "Про наукову та науково-технічну діяльність" [1; 4], які конкретизуються в актах управління Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України. Значне місце посідають Укази Президента України, якими затверджено Положення про Міністерство освіти і науки України [5] та інші важливі нормативно-правові акти. Акти всіх цих ступенів (рівнів, ланок) складають структуру

нормативного регулювання управління галуззю освіти. Слід також зазначити, що за останні роки оновлено переважну більшість нормативно-правових актів в галузі освіти. В основу законопроектних робіт покладено Національну державну програму (освіта) “Україна – XXI сторіччя: стратегія освіти”, розроблену та затверджену у 1993 р. Кабінетом Міністрів України.

Структура державного управління вищою освітою об'єднана двома підсистемами. Головна роль в ній належить спеціалізованому центральному органу виконавчої влади – Міністерству освіти і науки України. Другу підсистему складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своїй підпорядкованості вищі заклади освіти і здійснюють стосовно них безпосереднє управління, але діють у цій сфері під загальним керівництвом Міністерства освіти і науки, оскільки на нього покладено обов'язки щодо визначення та здійснення державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробки програми розвитку освіти, державних стандартів освіти, здійснення навчально-методичного керівництва, контролю за дотриманням державних стандартів освіти, державного інспектування тощо.

Певним чином через систему своїх функцій Міністерство освіти і науки впливає і на недержавні вищі навчальні заклади освіти. Реалізуючи державну політику в галузі освіти, назване міністерство встановлює державні стандарти знань з кожного предмета, проводить акредитації вищих закладів освіти незалежно від форм власності та підпорядкованості, видає їм ліцензії, сертифікати та ін.

Акти Міністерства освіти і науки України, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для міністерств та інших органів, яким підпорядковані заклади освіти, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності.

Підготовка фахівців відповідно до існуючих напрямків освітянської діяльності здійснюється у навчальних закладах наступних типів: університет, академія, інститут, консерваторія, коледж, технікум.

Особлива роль у системі вищих навчальних закладів освіти належить університетам. Університет – це великий, багатопрофільний вищий навчальний заклад четвертого рівня акредитації, який здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців з вищою освітою. У зв'язку із значною ефективністю підготовки спеціалістів у великих навчальних закладах держава проводить політику, спрямовану на зміцнення університетів, підвищення їх ролі в системі вищої освіти, докладає зусиль до того, щоб у них відбувалася підготовка кваліфікованих кадрів

педагогічних та наукових працівників для інших вищих закладів освіти, шкіл, наукових установ. В Україні створюються технічні, технологічні, економічні, педагогічні, медичні, аграрні, мистецькі, культурологічні та інші університети, які здійснюють багатопрофільну підготовку фахівців з вищою освітою у відповідній галузі, а також проводять фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Все помітніше місце серед вищих навчальних закладів освіти посідають академії – вищі навчальні заклади освіти четвертого рівня акредитації, що здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів з вищою освітою у певній галузі знань або виробництва, проводять фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Академії є провідними науково-методичними центрами у сфері своєї діяльності. Як і університети, вони мають високий рівень кадрового та матеріально-технічного забезпечення, готують науково-педагогічні кадри не лише для себе, а й для інших закладів освіти, наукових установ, шкіл. Академічні установи певною мірою навіть почали витісняти з деяких сфер університети, що серед інших причин пояснюється і необхідністю профілізації освіти.

Певні особливості є в діяльності інших типів вищих закладів освіти, що пов'язано з рівнем, за яким вони можуть готувати спеціалістів – молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст, магістр.

Всі вищі заклади освіти отримують відповідний рівень акредитації від I до IV. Акредитовані вищі навчальні заклади у встановленому порядку можуть створювати різні типи навчальних та навчально-науково-виробничих комплексів, об'єднань, центрів, інститутів, філій, коледжів, ліцеїв, гімназій. Учасники комплексу зберігають при цьому свою юридичну самостійність.

Керівництво діяльністю державного вищого навчального закладу освіти здійснює ректор (президент, директор тощо). Керівник вищого закладу освіти, що є загальнодержавною власністю, підпорядкований Міністерству освіти і науки України, обирається за конкурсом та призначається на посаду Міністром освіти і науки України шляхом укладання з ним контракту відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Керівником вищого навчального закладу освіти призначається особа із числа найбільш кваліфікованих науково-педагогічних працівників, які мають науковий ступінь та досвід практичної роботи.

Керівники вищих закладів освіти, підпорядкованих іншим міністерствам, обираються за конкурсом і призначаються на посаду (за попереднім погодженням з Міністерством освіти і науки України) відповідними міністерствами шляхом укладання з ними контракту. Керівники вищих закладів освіти, що є комунальною власністю, призначаються на посаду облас-

ними, міськими, районними органами управління освітою за попереднім погодженням з місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Щорічно керівники вищих закладів освіти звітують перед загальними зборами (конференціями) колективу закладу освіти.

Ректор вищого навчального закладу освіти вирішує всі питання діяльності закладу, представляє його у державних та інших органах, відповідає за результати його діяльності перед органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває, є розпорядником майна і коштів, укладає угоди, дає доручення, відкриває банківські рахунки, приймає на роботу та звільняє з роботи працівників згідно із законодавством України, забезпечує охорону праці, дотримання законності та порядку, контролює виконання навчальних планів, науково-дослідних робіт, дотримання всіма підрозділами штатно-фінансової дисципліни тощо.

Разом із профспілковим комітетом (органом, який його замінює) подає на затвердження вищому колегіальному органу громадського самоврядування вищого навчального закладу правила внутрішнього розпорядку та колективний договір.

Керівник вищого навчального закладу освіти відповідає за виконання покладених на заклад завдань, умов ліцензування та впровадження освітньої діяльності, результати фінансової і господарської діяльності, стан і збереження будівель та іншого майна, переданого вищому навчальному закладові у користування та володіння. Відповідно до статуту вищого навчального закладу освіти ректор може делегувати частину своїх функцій заступникам та керівникам структурних підрозділів.

Відповідно до статуту вищого навчального закладу освіти керівник створює робочі та дорадчі органи для вирішення основних питань діяльності закладу. Своїми актами він визначає їх повноваження. Провідне місце в системі органів громадського самоврядування вищого навчального закладу освіти посідає вищий колегіальний орган – загальні збори або виборний орган (конференція), до складу якого входять педагогічні, науково-педагогічні працівники, студенти, обслуговуючий персонал. Повноваження та механізм створення виборного органу визначаються статутом, який і приймається цим органом. Ним же вносяться зміни і доповнення до статуту, вирішується питання про внесення подання засновникові щодо дострокового звільнення керівника тощо.

У вищому навчальному закладі освіти можуть створюватися й інші органи самоврядування, в тому числі на рівні його підрозділів. Серед них: дорадчі органи – вчена рада та робочі органи – ректорат, деканати, приймальна комісія для вищих закладів освіти III – IV рівнів акредитації; ад-

міністративна рада, педагогічна рада, а також приймальна комісія для закладів I – II рівнів акредитації. Положення про робочі та дорадчі органи і їх функції затверджуються керівником вищого навчального закладу.

У процесі управління вищим навчальним закладом освіти керівник видає накази і розпорядження, обов'язкові для виконання всіма структурними підрозділами вузу. Обов'язковими для учасників навчально-виховного процесу і співробітників є також накази керівника вищого навчального закладу освіти, які він видає на підставі рішення вченої ради.

У вищих навчальних закладах освіти третього та четвертого рівнів акредитації можуть створюватися інститути, факультети та кафедри, які очолюють відповідно директори, декани, завідувачі. В інститутах і факультетах можуть утворюватись вчені ради, склад, функції та порядок роботи яких визначається статутом вищого навчального закладу.

Кафедра – основний навчально-структурний підрозділ вищих навчальних закладів, що створюється наказом ректора за рішенням вченої ради, погодженим з органом управління, у підпорядкуванні якого перебуває навчальний заклад. Кафедра проводить навчальну, методичну, науково-дослідну діяльність з однієї або кількох споріднених дисциплін.

Слід відзначити, що управління вищим закладом освіти здійснюється на основі суміщення прав центральних органів виконавчої влади та керівництва вищого навчального закладу, розмежування повноважень, поєднання єдиноначальності та самоврядування. Про діяльність вищого навчального закладу керівник звітує перед міністерством, у підпорядкуванні якого він перебуває.

Певні особливості є в організації управління вищими навчальними закладами освіти, що мають статус національних. Це пов'язане із загальнодержавним і міжнародним визнанням діяльності закладу, його участю в розробці і практичній реалізації найважливіших державних програм у гуманітарній сфері, наявністю визнаних на загальнодержавному або світовому рівні фахівців, їх авторських шкіл, високим рівнем професійної кваліфікації, існуванням сучасної матеріально-технічної бази.

У національних вищих закладах освіти створюється Наглядова рада для розгляду перспектив розвитку закладу, надання допомоги в реалізації планів розвитку, контролю за діяльністю керівництва. Наглядові ради можуть створюватися також в інших вищих навчальних закладах освіти III – IV рівнів акредитації.

Особами, які навчаються у вищих навчальних закладах, можуть створюватися власні органи самоврядування. Такі органи самостійно вирішують питання, що не належать до компетенції керівництва та органів громадського самоврядування, про які йшла мова раніше (загальні збори,

конференція, ректорат, деканати, адміністративні ради, вчені ради, педагогічні ради, приймальні комісії тощо). Мета студентського самоврядування – забезпечення виконання студентами своїх обов'язків та захист їх прав, сприяння гармонійному розвитку особистості студента, формуванню у нього навичок майбутнього організатора, керівника. Студентське самоврядування здійснюється на рівні академічної групи, факультету, гуртожитку, вищого навчального закладу та може здійснюватися на рівні курсу, спеціальності та ін. Компетенція органів студентського самоврядування погоджується з відповідним керівником, здійснюється в межах чинного законодавства, рішень Міністерства освіти і науки, іншого міністерства, у підпорядкуванні якого перебуває вищий навчальний заклад, його статуту, Положення про державний вищий навчальний заклад.

Головними напрямками діяльності навчального закладу освіти є такі: організація навчання і підготовка фахівців; забезпечення післядипломної освіти і самоосвіти; підготовка, перепідготовка та атестація наукових, науково-педагогічних і педагогічних кадрів; наукова і науково-технічна діяльність. Керівництвом вищого закладу освіти вирішуються й інші питання, що стосуються фінансово-економічних відносин, міжнародного співробітництва, забезпечення виконання чинного законодавства, дисципліни праці та навчання.

Відповідно до головних напрямків діяльності на вищі навчальні заклади освіти покладено такі завдання: щодо здійснення навчальної, виховної, наукової, культурної, методичної роботи; забезпечення умов для опанування студентами системи знань про людину, природу і суспільство, формування соціально зрілої, творчої особистості, виховання морально, психічно і фізично здорового покоління громадян, яким властиві почуття патріотизму, власної гідності, відповідальності за свою долю, справи держави і людства; проведення наукових досліджень або організація творчої, мистецької діяльності; просвітницька робота тощо.

Виконання завдань в освітянській діяльності пов'язане з комплексом прав, які надані вищим державним закладам освіти щодо визначення змісту освіти, форм та засобів проведення навчально-виховного процесу, розробки та запровадження власних програм наукової діяльності, створення структурних підрозділів, розвитку власної соціальної бази, отримання коштів і матеріальних цінностей, видавничої діяльності, капітального будівництва, реконструкції та ремонту основних фондів, участі у роботі міжнародних організацій.

Держава надає вищим навчальним закладам освіти певну автономію та самостійність у вирішенні низки питань. Залежно від рівня акредитації автономія надається з визначенням змісту освіти, відповідно до установ-

лених державних стандартів, планів прийому студентів, аспірантів, докторантів та ін.

З правами закладів освіти узгоджено їх обов'язки та відповідальність щодо дотримання чинного законодавства, державних стандартів освіти, забезпечення безпечних умов проведення освітянської діяльності, дотримання договірних зобов'язань, фінансової дисципліни, соціального захисту учасників навчально-виховного процесу.

Організаційна діяльність з управління вищим навчальним закладом освіти безпосередньо пов'язана з правовим забезпеченням цього процесу. За останні роки в цьому напрямку зроблено важливі кроки, про що свідчить прийняття низки законодавчих та нормативно-правових актів нижчого рівня з питань освітянської діяльності, в тому числі й у сфері вищої освіти. Разом з тим, не можна говорити, що правове регулювання діяльності у сфері вищої освіти є достатнім. Поки що не прийнято Закон України "Про вищу освіту", проект якого підготовлений. Уявляється, що якраз у цьому законі потрібно визначити правові, організаційні, матеріальні, фінансові та інші засади забезпечення конституційного права громадян на вищу й післядипломну освіту. Названий закон створив би умови для забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях, функціонування й розвитку системи вищої освіти.

Практично не урегульовано порядок діяльності та правове положення інститутів у складі вищих навчальних закладів освіти, факультетів, кафедр, курсів. Звичайно, на локальному рівні ці проблеми вирішуються в статутах відповідних закладів, положеннях, що затверджуються керівниками. Однак не викликає сумнівів необхідність прийняття на рівні центральних органів типових положень про такі підрозділи, а на їх основі положень у вищих закладах освіти. Не вирішені також проблеми стосовно правового статусу навчальних, методичних, наукових, науково-дослідних центрів та лабораторій, конструкторських і конструкторсько-технологічних бюро, територіально відокремлених структурних підрозділів (філій, відділень, У Законі України "Про освіту" щодо автономії вищого закладу освіти сказано загальниками, а сама автономія пов'язується з рівнем акредитації. Постають резонні запитання: чим відрізняється автономія вищих навчальних закладів різних рівнів акредитації, які повноваження можуть делегуватись закладу освіти державними органами управління освітою, яким чином ці проблеми мають вирішуватися.

Є проблеми в організації виховного процесу, організації практики майбутніх фахівців, їх стажування, забезпечення умов проживання при проходженні виробничої практики та стажування, матеріального забезпечення учасників навчально-виховного процесу. Проблемним є повне за-

безпечення їм доступу до інформації в усіх галузях знань. Державні заклади вищої освіти не спроможні самостійно, без допомоги держави вирішувати ці питання. Скрутне матеріальне становище стримує розвиток навчальної бази, впровадження новітніх технологій навчання.

Явища і процеси, що відбуваються сьогодні в українському суспільстві, позначаються і на системі вищої освіти. Економічні негаразди, нестача коштів стримують або унеможлиблюють виконання деяких планів, програм, напрацювань, що зароджуються у системі вищої школи, реалізацію наукових доробок.

Однак досвід роботи вищих навчальних закладів освіти показує, що навіть у складних економічних умовах є можливості для підвищення ефективності їх діяльності завдяки таким заходам: а) удосконаленню законодавчої та всієї нормативно-правової бази; б) підвищенню рівня організаційно-управлінської діяльності, удосконаленню управління вищою освітою взагалі, структури та управління в межах конкретного закладу; в) удосконаленню і підвищенню ефективності навчального процесу – покращанню якості викладання, методичної роботи, впровадженню нових методик навчання, нових методів організації навчального процесу, ширшому залученню інформаційних та інших новітніх технологій у навчальний процес; г) удосконаленню виховної роботи, професійної орієнтації, професійного відбору; д) розширенню наукових розробок з проблем вищої освіти та організації управління освітніми закладами.

Література:

1. Закон України “Про освіту” // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 21. – Ст. 84.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Положення про державний вищий навчальний заклад” // Збірник Постанов України. – 1996. – № 17. – Ст. 483.
3. Указ Президента України “Положення про національний заклад (установу) України” // Урядовий кур’єр. – 1995. – № 93. – С. 2.
4. Закон України “Про наукову та науково-технічну діяльність” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 2 – 3. – Ст. 20.
5. Указ Президента України “Положення про Міністерство освіти і науки України” // Офіційний вісник України. – 2000. – № 23. – Ст. 934.

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Науковий збірник № 1(9), 2001 р.

Заснований у 1997 р.

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 2971

Виходить тричі на рік

Редактори	<i>В.С.Лебець, Н.І.Столярова</i>
Відповідальний за випуск	<i>О.Ю.Амосов</i>
Комп'ютерний набір і верстка	<i>І.М.Меркушева</i>
Коректор	<i>Т.О.Євтухова</i>

- А 43** **Актуальні проблеми державного управління:**
Науковий збірник. – Х.: УАДУ ХФ, 2001. – № 1 (9). – 188 с.
ISBN 966-7798-09-7

Науковий збірник, що складається з п'яти розділів, висвітлює питання теорії і практики в галузях регіонального управління і місцевого самоврядування, галузевого управління, організації і управління в державних установах, теорії та історії державного управління, філософії державного управління. Досить представницький авторський склад: голови обласних державних адміністрацій, провідні вчені регіону намагаються знайти вирішення найгостріших проблем сьогодення, розповідають про здобутки, висловлюють пропозиції щодо подолання системної кризи у суспільстві.

Розрахований на слухачів, студентів, викладачів, державних службовців.

Pressing problems of public administration: Collection of Scientific Works. – Kharkiv: Ukrainian Academy of Public Administration (Kharkiv Branch), 2001. – № 1 (9). – 188 p.
ISBN 966-7798-09-7

The collection of scientific works comprises five sections and elucidates problems of theory and practice of regional administration and local government, departmental management, organization and management in State-owned institutions, throws lights on the theory and history of public administration, philosophy of public administration. A very honorable collective of authors: heads of oblast state administrations, leading scientists of the region make attempts to find solutions for the present burning issues, reflect on the achievements, express propositions on overcoming system crisis in the society.

This publication is designed for undergraduate and graduate students, professorial staff and scholars engaged in addressing problems of public administration, public servants.

Підписано до друку 09.02.2001. Формат 84x108/32. Папір офсетний. Гарнітура тип Таймс. Друк офсетний. Ум.-друк. арк. – 9,87. Обл.-вид. арк. – 13,72. Тираж 300 прим.

Українська Академія державного управління при Президентові України (Харківський філіал), 61050, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (0572) 21-14-23, електронна адреса: sciencedpt@kbuara.kharkov.ua.