

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАКТИКИ СТУДЕНТІВ НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОГО ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ «УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

LEGAL ANALYSIS AND OPTIMIZATION OF STUDENTS PRACTICE ORGANIZATION ON THE EXAMPLE OF UZHGOROD NATIONAL UNIVERSITY

Девіняк О.Т.,
*кандидат фармацевтичних наук,
завідувач кафедри фармацевтичних дисциплін,
заступник декана медичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Прийняття Закону України «Про вищу освіту» в липні 2014 р. дало змогу розпочати дебіюрократизацію освітнього процесу. Для цього варто ретельно вивчити правове поле, у якому знаходиться той чи інший елемент освітньої діяльності. У статті проаналізовано чинні правові норми, що мають ураховуватися під час проходження практики студентами, розглянуто чинний механізм організації практики на прикладі Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» і запропоновано напрями його оптимізації шляхом передання окремих функцій на нижчі ланки управління.

Ключові слова: вища освіта, практична підготовка, управління вищою освітою, дерегуляція освіти, автономія навчальних закладів.

Принятие Закона Украины «О высшем образовании» в июле 2014 г. позволило начать дебиюрократизацию образовательного процесса. Для этого следует тщательно изучить правовое поле, в котором находится тот или иной элемент образовательной деятельности. В статье проведен анализ действующих правовых норм, которые должны учитываться при прохождении практики студентами, рассмотрен действующий механизм организации практики на примере Государственного высшего учебного заведения «Ужгородский национальный университет» и предложены направления его оптимизации путем передачи отдельных функций на низшие звенья управления.

Ключевые слова: высшее образование, практическая подготовка, управление высшим образованием, дерегуляция образования, автономия учебных заведений.

Adoption of the Law “On Higher Education” in July 2014 has allowed to begin de-bureaucratization of the educational process. To do so, the administrative staff of university need to consider carefully the legal framework in which the particular element of educational activity is. This article analyzes the existing legal norms that must be considered in practical training of students together with existing procedure of practice organization in Uzhhorod National University. The ways of optimization of practice organization processes through the transfer of certain functions to lower levels of management are proposed.

Key words: higher education, practical training, higher education management, deregulation of education, university autonomy.

Актуальність теми. Ухвалення Верховного Радою України прогресивного Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII істотно розширило обсяг прав вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ), започаткувавши їхню автономію. Розширення прав ВНЗ зумовило супутнє зростання обов’язків і відповідальності, зокрема щодо організації освітнього процесу, частиною якого є практична підготовка осіб, котрі навчаються у ВНЗ. Так, до прийняття Закону України «Про вищу освіту» організація практичної підготовки студентів регламентувалась Наказом Міністерства освіти й науки України «Про затвердження Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України» від 08 квітня 1993 р. № 93 (далі – Наказ № 93), останні зміни до якого вносились у 1994 р., який на сьогодні є вкрай застарілим і таким, що не відповідає сучасним умовам. Отже, розробка нового, більш простого та сучасного механізму організації практики є надзвичайно необхідною. Говорячи про механізм організації практики, тут і надалі ми маємо

на увазі саме формальний документально-правовий, а не методичний чи змістовий аспекти.

Дослідження та розробка питань організації практичної підготовки як альтернативи низки положень чинного Наказу № 93 досі не проводились, що було зумовлено неможливістю їх запровадження у діяльність університетів до 06 вересня 2014 р., коли набув чинності новий Закон України «Про вищу освіту». На противагу цьому, змістове наповнення та методики проведення окремих видів практик були й надалі залишаються об’єктами інтенсивних досліджень у педагогіці вищої школи. Так, педагогічній практиці майбутніх учителів присвячені роботи Н. Казакової, Л. Кацовой, У. Новацьки. Практична підготовка фахівців соціальної роботи є предметом досліджень О. Савчук і Т. Попової. Оптимізація методичної організації практик студентів медичних спеціальностей проводилась Ю. Думанським, Л. Ковальчуком та ін. Серед закордонних науковців питаннями методичної організації практик займаються О. Ромпельман, М. Тревісан, Н. Катажавуорі, У. Вукович, Р. Елмор та ін.

Метою статті є визначення правових умов і обмежень під час організації практик, розробка технічного завдання щодо нового спрощеного механізму організації практик та окреслення шляхів його досягнення на прикладі Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» (далі – УжНУ).

Виклад основного матеріалу. Безпосередньою юридичною основою організації практики студентів ВНЗ є положення про проведення практики ВНЗ, яке вводиться в дію наказом ректора ВНЗ. У випадку УжНУ це положення доповнено наказом ректора «Про затвердження переліку документів для проходження практики студентами університету», яке конкретизує документальне забезпечення як організації, так і самого процесу практики. Документами вищої юридичної сили, що стосуються проведення практики, є Наказ № 93, який станом на 01 вересня 2015 р. не скасовано, і Закон України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. При цьому обов'язковість норм Наказу № 93 суперечить принципу автономії ВНЗ, упровадженому Законом. Так, п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» визначає автономію ВНЗ як самостійність, незалежність і відповідальність ВНЗ у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, **організації освітнього процесу**, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору й розстановки кадрів у межах, установлених цим Законом [1]. При цьому практична підготовка є, згідно зі ст. 50 цього Закону, однією з форм організації освітнього процесу. Крім того, ч. 2 ст. 46 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р. зазначає, що права ВНЗ, які визначають зміст його автономії, визначаються Законом України «Про вищу освіту» й не можуть бути обмежені іншими законами та нормативноправовими актами [2]. Отже, маємо складний силлогізм:

- Права ВНЗ, що визначають зміст його автономії, не можуть бути обмежені іншими законами та нормативноправовими актами (ч. 2 ст. 46 Закону України «Про освіту»).

- Організація освітнього процесу є складовою змісту автономії ВНЗ (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту»).

- Практична підготовка є формою організації освітнього процесу (п. 3 ч. 1 ст. 50 Закону України «Про вищу освіту»).

Отже, права ВНЗ щодо організації практичної підготовки не можуть бути обмежені іншими законами та нормативноправовими актами.

Єдиним джерелом правових норм і обмежень для організації практики у ВНЗ є Закон України «Про вищу освіту». Ст. 51 цього Закону «Практична підготовка осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах» складається із трьох частин:

1. Практична підготовка осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, здійснюється шляхом проходження ними практики на підприємствах, в установах та організаціях згідно з укладеними вищими навчальними закладами договорами, або у

його структурних підрозділах, що забезпечують практичну підготовку.

2. Керівники підприємств, установ та організацій зобов'язані забезпечити створення належних умов для проходження практики на виробництві, дотримання правил і норм охорони праці, техніки безпеки й виробничої санітарії відповідно до законодавства.

3. Проходження практики студентом здійснюється відповідно до законодавства [1].

Частина 1 роз'яснює механізм взаємодії ВНЗ і підприємств, установ та організацій, де планується проходження практики, який полягає в укладанні цивільно-правових договорів.

Частина 2 визначає обов'язки для керівників підприємств, установ та організацій, де проводиться практика. Цей пункт є нормою для ВНЗ лише у випадках проходження практики на базі власних підрозділів ВНЗ і, зокрема, зобов'язує керівників практики проводити інструктажі з техніки безпеки та охорони праці із їх реєстрацією у відповідних журналах. Згідно з цим пунктом, під час практики на підприємствах, установах та організаціях саме останні, а не ВНЗ мають обов'язок щодо проведення інструктажів, причому цю норму доцільно відобразити в договорі ВНЗ із базою практики (у такій самій редакції, яка наведена в додатку 1 до Наказу № 93 [3]). Тобто, ВНЗ проводить інструктажі лише у випадку проходження практики на базі підрозділів цього ВНЗ.

Частина 3 розширює дію інших нормативно-правових актів, охоплених терміном «законодавство», на проходження практики студентами ВНЗ. Чи означає це, що норми Наказу № 93 все одно обов'язкові до виконання як частина національного законодавства? Насправді, термін «законодавство» не має єдиного чіткого трактування й, згідно з О. Скакун, може розглядатись у широкому, середньому («традиційному») та вузькому розумінні [4, с. 312]. За першого підходу вважається, що поняттям «законодавство» охоплюються всі нормативно-правові акти, які прийняті відповідно до своїх повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування, а також їхніми повноважними посадовими особами [5, с. 47]. Цей підхід використовувався в радянський період, коли підзаконні нормативні акти були найбільш поширеним джерелом права. У «традиційному» розумінні до обсягу поняття «законодавство» входять закони та нормативно-правові акти, які видані вищими органами державної влади (парламентом, главою держави й урядом). При цьому відомчі акти, у т. ч. накази міністерств, у цей обсяг не включаються. У вузькому значенні під терміном «законодавство» розуміють систему законів України, що формується Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади. До цієї категорії також належать міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ратифікацію відповідного договору. Прибічниками вузького підходу до визначення поняття «законодавство» є О. Скакун, Г. Дутка, Р. Лівшиц, М. Кравченко, В. Сущенко [4–8].

За застосування серединного підходу висловлювався В. Шаповал [9, с. 6]. Крім того, саме таку позицію вибрав Конституційний Суд України (далі – КСУ) у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (рішення КСУ від 09 липня 1998 р. № 12-рп/98), зазначивши, що поняттям «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України й законів України. Отже, у юридичній практиці не прийнято включати нормативно-правові акти міністерств і відомств до складу поняття «законодавство», хоча право остаточного тлумачення щодо кожної конкретної ситуації залишається за КСУ. Тому можна вважати, що Наказ № 93 не створює жодних правових умов та обмежень при організації практик у ВНЗ.

Ураховуючи вищевикладене, технічне завдання до механізму організації практик у ВНЗ містить низку таких вимог:

1. Студентам по можливості надається право вибирати базу практики.

2. Із базами практик повинен укладатись договір від імені ВНЗ про проведення практики.

3. При проходженні практики у підрозділах ВНЗ студенти проходять вступний і первинний інструктаж з охорони праці.

4. Організація практики повинна займати мінімум часу та дій персоналу ВНЗ, забезпечуючи при цьому можливість обліку й контролю.

Так, у чинному положенні про практику УжНУ з метою звільнення керівного персоналу від рутинних операцій повноваження щодо укладання договорів із базами практик було делеговано нижчим ланкам управління, зокрема деканам і керівникам практик від кафедри, передбачивши диференціювання обліку та зберігання договорів залежно від терміну їхньої дії: короткостроковий договір (до 3-х років) – реєструється в Журналі реєстрації договорів для проходження практики, що ведеться кафедрою та зберігається на профільній кафедрі; довгостроковий договір (3–5 років) реєструється деканатом у Журналі реєстрації довгострокових договорів для проходження практики й зберігається в деканаті. Такий механізм має певні недоліки, а саме:

1) використання двох реєстрів договорів утруднює складання списку баз практик, із якими укладені договори, для ознайомлення з ним студентів і вчинення вибору;

2) укладання саме строкових цивільно-правових договорів призводить до необхідності слідкувати за термінами дії та вчасно поновлювати договори;

3) керівництво практики від кафедри є функціональним обов'язком, а не посадою й може змінюватись щороку. Керівник практики від кафедри не є посадовою особою, не має, на відміну від декана,

печатки, однак наділяється повноваженням, характерним для посадових осіб, виступає в договорі від імені ВНЗ. Це є недоцільний крок, який може нести певні ризики.

Ураховуючи зазначене, варто внести зміни до локальних нормативних актів УжНУ, визначивши типову форму безстрокового договору про безоплатне проходження практики, що може бути розірваний за ініціативи будь-якої зі сторін у будь-який час із письмовим попередженням про це, наприклад, за один місяць до розірвання. Повноваження укладати такі договори варто залишити лише деканам факультетів (директорам інститутів), а облік покласти на працівників деканату із веденням єдиного реєстру договорів про практику.

Підставою для направлення студентів на практику в УжНУ, згідно з чинним положенням, є наказ ректора, оформлення, підписання та реєстрація якого відволікає працівників ВНЗ від виконання інших обов'язків. Справді, наказ ректора є необхідною підставою у випадку оплати праці безпосередніх керівників практиками від баз практик. Однак насправді майже всі практики відбуваються на безоплатній основі, що дає змогу делегувати право направлення на практику студентів на нижчі рівні управління. Найнижчою ланкою у ВНЗ, що може видавати розпорядження щодо діяльності відповідного факультету, які є обов'язковими для виконання всіма учасниками освітнього процесу факультету (ч. 4 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту»), у т. ч. студентами, є декан факультету. При цьому всі розпорядження декана підлягають реєстрації у відповідному журналі деканату, що забезпечує можливість обліку й контролю організації практик. Отже, у випадку проведення практик на безоплатній основі право направляти студентів на практику доцільно делегувати деканам факультетів. У випадку ж проведення практики студентів із оплатою праці керівникам від баз практики договори з такими базами практики повинні підписуватись проректором, що має право підпису на фінансових документах ВНЗ, оскільки декан не володіє достатнім обсягом повноважень для цього. Відповідно, підставою для направлення на таку практику має залишатись наказ ректора.

Документом студента, що є підставою для його прибуття і практичного навчання на базі практики, є направлення на практику. Згідно з чинними внутрішніми наказами УжНУ, направлення на практику готується керівником практики від кафедри й підписується деканом. Цей елемент також можна спростити, уносячи в текст направлення посилання на розпорядження декана й, отже, підписуючи лише керівником практики від кафедри без залучення декана до підписання численних направлень.

Висновки. Автономія ВНЗ, упроваджена Законом України «Про вищу освіту» № 1556-VII, надає можливість спростити й покращити організацію освітнього процесу. При цьому важливо ретельно аналізувати правове поле діяльності, оскільки багато нормативних актів досі залишаються не приведеними до вимог нового прогресивного закону. Так, у

випадку організації практики не скасованим залишається Наказ Міністерства освіти й науки України «Про затвердження Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України» від 8 квітня 1993 р. № 93, факт чинності якого суперечить Закону, що було доведено у статті. У статті також окреслено вимоги до організації практики студентів, а саме:

- право студентів ВНЗ на вибір бази практики;
- укладання ВНЗ договорів із базами практик;
- проведення ВНЗ інструктажів з охорони праці в разі проходження практики в одному з підрозділів університету;

• мінімум витрат часу та мінімум відволікання інших, крім керівника практики, працівників ВНЗ.

Спираючись на ці вимоги, проаналізовано чинний порядок організації практики в Державному вищому навчальному закладі «Ужгородський наці-

ональний університет» і запропоновано деякі кроки щодо його оптимізації, а саме:

- запровадження єдиної форми безстрокових договорів про безоплатне проходження практики, що укладаються деканами й реєструються в єдиних реєстрах, які ведуться деканатами, замість ведення двох видів строкових договорів із реєстрацією у двох реєстрах;

• направлення студентів на практику розпорядженням декана, замість оформлення наказу ректора (у разі проходження практики на безоплатній основі);

- підписання направлень на практику керівником практики від кафедри, замість декана.

Для успішної імплементації змін і виключення можливих упущень у менеджменті практики потрібне застосування функціонального моделювання чинного та пропонованого механізмів організації практики, чому буде присвячена наступна стаття.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
2. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
3. Про затвердження Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України : Наказ Міністерства освіти й науки України від 08.04.1993 р. № 93.
4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави / О.Ф. Скакун. – К. : Правова єдність, 2010. – 525 с.
5. Кравченко М. Поняття та елементи національного законодавства України / М. Кравченко // Держава і право : зб. наук. праць / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2009. – Вип. 52. – С. 102–107.
6. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.І. Дутка. – К., 2003. – 21 с.
7. Лившиц Р.З. Теорія права : [учебник] / Р.З. Лившиц. – 2-е изд. – М. : БЕК, 2001. – 224 с.
8. Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України / В. Сущенко, О. Царенко // Юридичний журнал. – 2003. – Вип. 5(11). – С. 128–129.
9. Шаповал В.М. Верховенство закону як принцип Конституції України / В.М. Шаповал // Право України. – 1999. – № 1. – С. 5–7.