

Проект «Польсько-українська співпраця представницьких організацій ректорів – задля вдосконалення діяльності закладів вищої освіти»

Лідер: проф.д.габ. Єжи Возьніцкий

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі - Спілки ректорів ВНЗ України*

ВИСНОВКИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ СТАТУТІВ ОБРАНИХ 10 ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ НА ФОНІ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ¹

Вступ. Вихідний аналіз норм Закону та університетські статuti²

У статті 15 Закону про вищу освіту (2014) встановлено, що *засновник закладу вищої освіти або уповноважений ним орган* (тобто Міністерство) *затверджує статут ЗВО та за поданням вищого колегіального органу громадського самоврядування ЗВО вносить до нього зміни або затверджує нову редакцію*. Ця норма встановлює *дозвільний порядок затвердження* статуту закладу вищої освіти і текстуально дублюється в усіх статутах 10 ЗВО. Це свідчить про те, що ступінь автономії ЗВО під час підготовки та ухвалення статутів обмежена. Лише в одному з 10 ЗВО (ЛНУ) виписана сама процедура підготовки та ухвалення статуту університету.

Аналіз сфери регулювання статутів ЗВО, які стосуються їх поточного правового статусу, свідчить, що Закон України «Про вищу освіту» називає сфери регулювання статутів ЗВО, визначаючи у пункті 7 статті 27 Закону 12 обов'язкових складових статуту ЗВО. Статuti усіх 10 ЗВО структуровані відповідно до зазначених у пункті 7 статті 27 Закону положень, і, в свою чергу, дублюють текст багатьох статей Закону. При цьому в статутах ЗВО спеціально не виокремлюються і не визначаються сфери діяльності ЗВО, які Закон делегує до врегулювання у статутах. Це дає підстави стверджувати про обмежену ступінь автономії університетів у сфері регулювання статутів, як актив, що визначають їх правовий статус. Це підтверджує гіпотезу про недостатню роль статуту у системі джерел права у вищій освіті.

У цілому такий стан справ обумовлено тим, що українські державні ЗВО за чинним законодавством - це бюджетні установи, що є визначальним у реалізації їх прав, особливо у сфері використання бюджетних коштів та управління фінансами, визначення розміру заробітної плати науково-педагогічного персоналу, інших працівників.

¹ Було проаналізовано положення статутів 10 закладів вищої освіти: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Національний університет "Львівська політехніка", Національний університет біоресурсів і природокористування України, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», Сумський державний університет, Львівський національний університет імені Івана Франка, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова (за рейтингом Топ-200).

² Цей Додаток має іншу структуру, ніж відповідне дослідження польських університетів, представлене у Додатку 2, з огляду на необхідність звернення уваги на законодавчих норм в Україні, і на їх фоні - формулювання коментарів та висновків до змісту статутів, з особливим акцентом на питанні автономії університету, тобто принципових питань у системі вищої освіти України.

Результати експертизи

Органи управління ЗВО

1) Усі органи управління закладів вищої освіти утворюються відповідно до вимог чинного законодавства (ст.34-39 Закону): керівник ЗВО, керівники факультетів, інститутів, кафедр, вчена рада, наглядова рада, органи громадського самоврядування (вищий колегіальний орган громадського самоврядування – Конференція трудового колективу), студентське самоврядування. Зважаючи на різну спрямованість (галузі знань, спеціальності) у підготовці фахівців, їх органи управління мають певні відмінності, відповідно до внутрішньої структури. Додатково утворюються органи управління, які забезпечують належний освітній процес, наукову діяльність тощо і відповідають напрямкам фахової підготовки, є у кожному університеті. Це не суперечать чинному законодавству і входить до повноважень ЗВО (див. інші органи).

Ректор

2) Процедура обрання ректора визначена Законом загально, відсилаючи до підзаконного акту (постанови КМУ). Вибори ректора здійснюються шляхом загального таємного голосування на конкурсній основі, конкурс оголошується Міністерством як засновником ЗВО. До виборів долучаються усі науково-педагогічні, педагогічні працівники, інші працівники університету, студенти. Процедура виборів ректора досить детально визначена в постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації ст. 42 Закону України «Про вищу освіту» № 726 від 5.12.2014 р., якою затверджені «Методичні рекомендації щодо особливостей виборчої системи та порядку обрання керівника закладу вищої освіти». Статuti усіх ЗВО дублюють положення Закону України та постанови КМУ.

3) Обрання ректора фактично підтверджується МОН України шляхом укладання з ним контракту на 5 років. Цей абзац згідно із Законом України № 392-IX від 18.12.2019 р. після слів «її обрання» було доповнено словами «визначаючи у контракті цільові показники діяльності закладу вищої освіти, досягнення яких повинна забезпечити особа (кандидатура) на посаді керівника закладу вищої освіти в разі підписання контракту, механізми перевірки досягнення таких цільових показників, а також терміни досягнення таких цільових показників». Ці зміни дають підстави для висновку про можливість “нав’язувати” обраній особі такі умови контракту, які можуть примусити його відмовитися від підписання контракту, а у разі його підписання бути у майбутньому звільненим за порушення умов контракту. Надання засновнику необмежених повноважень стосовно визначення змісту контракту для ректора дає тепер підстави для висновку про мінімізацію рівня автономності статусу керівництва ЗВО, про певну залежність його від МОН України. Але разом з тим, Закон забезпечує обрання на посаду ректора високопрофесійної особи, здатної забезпечити ефективне управління діяльністю ЗВО.

Вчена рада/Сенат

4) Вчена рада як колегіальний, представницький орган управління є головним органом прийняття управлінських рішень. Правовий статус вченої ради ЗВО, порядок формування її складу, статус голови вченої ради в Законі України «Про вищу освіту» визначені досить докладно, що стало підставою для дублювання норм Закону про вчену раду в усіх статутах ЗВО. За посадою до складу вченої ради входить велике коло керівного складу ЗВО, 75% виборного складу вченої ради мають

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі та Спілки ректорів ВНЗ України
Висновки дослідження положень статутів обраних 10 закладів вищої освіти України...*

становити науково-педагогічні працівники (переважно керівники кафедр, професори, доктори наук), представники студентів мають 10%.

5) Обрання голови вченої ради з числа членів ради ЗВО і обов'язковість обрання на цю посаду ректора університету, який за посадою входить до вченої ради, свідчить про демократичний характер управління в ЗВО і дає підстави стверджувати певну ступінь внутрішньої автономії в університетах. Разом із тим, це може призводити до випадків двовладдя. У більшості аналізованих закладах вищої освіти має місце практика обрання головою вченої ради ректора університету, незважаючи на те, що положення статуту цього чітко не визначають.

Наглядова рада

6) Правовий статус наглядової ради ЗВО, повноваження ради, склад, функції в Законі визначені досить ґрунтовно, що було перенесено до статутів. Наглядова рада створюється за рішенням засновника – Міністерства, для здійснення нагляду за управлінням майном закладу вищої освіти, додержанням мети його створення (ст.37 п.1 Закону). Наглядова рада складається зі 100% зовнішніх членів, натомість Закон не визначає кількісний склад наглядової ради.

7) У деяких статутах закріплено, що членами наглядової ради є представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадські діячі, діячі освіти і науки, представники підприємницьких, фінансових кіл, об'єднань роботодавців, громадських об'єднань, фізичні особи, у тому числі випускники університету.

8) Закон не передбачає затвердження персонального складу наглядової ради органом влади, але в статутах деяких ЗВО, наприклад Київського національного університету імені Тараса Шевченка, він затверджується Президентом України, інших - Міністерством освіти та науки України, а Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – склад та повноваження затверджуються Вченою радою університету.

9) До компетенції наглядової ради, в основному, входить загальний нагляд, тобто контролююча функція за використанням фінансових ресурсів та управління майном ЗВО, але у багатьох статутах не визначають функції наглядової ради у стратегічному розвитку ЗВО, у створенні сучасної матеріально-технічної бази, розвитку соціальної інфраструктури, якості освітньої діяльності і конкурентоспроможності ЗВО.

10) Статути ЗВО, відповідно до положень Закону, визначають, наглядова рада працює на громадських засадах та її члени не отримують винагороди за свою роботу.

Інші органи (управління) ЗВО

11) Структура і модель керівних органів ЗВО залежать від його типу та величини: у класичних університетах структура органів управління більш розгалужена, внутрішня структура ЗВО технічної спрямованості достатньо відрізняється від внутрішньої структури ЗВО сільськогосподарського напрямку або юридичного профілю. Відповідно до напрямків досліджень та напрямків підготовки фахівців, у ЗВО утворюються й інші управлінські структури, які не згадані у Законі, але є у їх Статутах. Це дорадчо-консультативні робочі органи (не мають прямих управлінських функцій), адміністративні органи, наприклад, ректорат, приймальна комісія, учений секретар, директор наукової бібліотеки, керівники відділів університетської адміністрації, комп'ютерні та інформаційні центри, навчально-виробничі та творчі майстерні, навчально-дослідні господарства, виробничі структури тощо, а також інші дорадчі органи, які діють на громадських

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі та Спільки ректорів ВНЗ України
Висновки дослідження положень статутів обраних 10 закладів вищої освіти України...*

засадах – наукове товариство студентів, аспірантів, докторантів та молодих учених, рада розвитку та міжнародних зв'язків, рада роботодавців, рада інвесторів, науково-методична рада, науково-технічна рада, бюджетно-фінансова комісія, рада деканів, рада молодих учених, рада ветеранів. Особливими рисами інших органів (управління) ЗВО є те, що, незважаючи на особливості структури вишу та їх фахової спрямованості, структура таких органів управління майже тотожна для всіх ЗВО, що зумовлено вимогами чинного законодавства.

12) Закон досить детально визначає типи органів управління ЗВО, зокрема й інші, крім ректора та вченої ради, що, відповідно, має місце і в статутах. Перелік цих органів не є вичерпним і Закон залишає за ЗВО право утворювати й інші структурні підрозділи та їх органи управління. Діяльність кожної з цих структур регулюється окремим внутрішнім актом.

Статус органів, які надають наукові ступені в університеті чи інші суб'єкти, які беруть участь у формуванні наукової політики (включаючи евалюацію)

13) З огляду на положення Закону «Про вищу освіту», постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено Порядок присудження наукових ступенів та статутів закладів вищої освіти, наукові ступені кандидата наук/доктора філософії в університетах присуджують спеціалізовані вчені ради: постійні та разові. Спеціалізовані вчені ради створюються у закладах вищої освіти та акредитуються Міністерством освіти і науки України. Рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукових ступенів затверджується Міністерством освіти і науки України. Статuti дублюють положення нормативних актів. Розглядаючи статус спеціалізованих вчених рад як органів, які присуджують наукові ступені, можна зробити висновок про їх обмежений (помірний) рівень академічної та інституційної автономії.

Поняття «керівні функції» (адміністративно-управлінські функції)

14) У Законі України «Про вищу освіту» є поняття «керівник(и)» і «заступники керівників» ЗВО (ст.ст. 14, 15, 25¹, 27, 33, 34, 35, 36-44, 55 та інші). Але поняття «керівні функції» відсутнє. У статті 55, п. 13 вживається близьке поняття «адміністративно-управлінські функції». До керівних функцій відносяться: «планування», «організування», «мотивація», «контроль» та «координування». Виходячи із цього, можна вважати, що окремі керівні функції у ЗВО, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», здійснюють суб'єкти та органи управління: засновник (засновники) ЗВО (ст. 15); керівник ЗВО, який відповідно до статуту може делегувати частину своїх повноважень своїм заступникам і керівникам структурних підрозділів (ст. 34); керівник факультету, навчально-наукового інституту, кафедри (ст. 35); вчена рада (ст. 36); наглядова рада (ст. 37); робочі та дорадчі органи (ст. 38); органи громадського самоврядування (ст. 39); студентське самоврядування (ст. 40). При цьому такі терміни, як «керівництво» (факультетом, інститутом, кафедрою), «організація» і «контроль» у Законі вживаються широко і в різних значеннях. Можна також стверджувати, що в діяльності суб'єктів управління ЗВО переважають організаційна та контрольна функції. У Законі України «Про вищу освіту» немає чітко визначеного суб'єкта стратегічного планування (відділу, департаменту тощо) діяльності ЗВО. При цьому стратегічне планування не віднесено до прямих обов'язків ні засновника, ні керівника ЗВО. Ці ж зауваження стосуються статутів кожного з університетів.

Регулювання посади канцлера (фінансового директора чи відповідної) та квестора (головного бухгалтера)

15) У Законі України «Про вищу освіту» (розділ XII «Фінансово-економічні відносини у сфері вищої освіти») та статутах не врегульовано посади канцлера (фінансового директора або відповідної) та головного бухгалтера, функції канцлера відповідає посада проректора з адміністративно-господарської частини. Статус головного бухгалтера і в Законі, і в статутах визначено переважно як члена вченої ради або ректорату. У більшості статутів також зафіксовано, що «Ректор та головний бухгалтер Університету несуть персональну відповідальність за достовірність бухгалтерської та статистичної звітності».

Організаційна структура

16) Закон дуже детально визначає типи організаційних підрозділів ЗВО (ст. 33): основні - факультети, кафедри, бібліотека, інші – навчально-науковий інститут, наукові, навчально-наукові, науково-дослідні, науково-виробничі та проектні інститути, навчально-науково-виробничі центри, дослідні станції, конструкторські бюро, відділи аспірантури і докторантури та ін.³ Підкреслимо, що положення про наявність у ЗВО та їх структурних підрозділах наукових товариств студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих вчених, які входять до системи громадського самоврядування відповідних закладів, слід оцінити позитивно. Однак належить привести у відповідність норми законів про вищу освіту та наукову і науково-технічну діяльність, зокрема щодо функціонування рад молодих учених.

17) Структура ЗВО, статус і функції його структурних підрозділів визначаються Статутом ЗВО та положеннями про відповідні структурні підрозділи. Структурні підрозділи утворюються рішенням вченої ради ЗВО. Однак у питанні порядку утворення ЗВО пріоритет надається Закону України «Про вищу освіту», а не Статуту ЗВО. Організаційна структура ЗВО зумовлена специфікою самих ЗВО: більше організаційно-структурне розмаїття характерне для ЗВО, які мають більшу номенклатуру спеціальностей. Законом визначено, які структурні підрозділи є основними і імперативні вимоги до них, але законодавчо встановлені вимоги щодо факультетів і кафедр подекуди безпідставно не враховують специфіку окремого ЗВО.

18) Організаційна автономія державного ЗВО є обмеженою, адже Закон України «Про вищу освіту» характеризується надмірним рівнем деталізації, у той час коли певні організаційні питання можуть бути викладені безпосередньо в Статутах ЗВО. При абсолютних умовах це обмежує свободу ЗВО для маневру. Особливо це відчувається у порівнянні із ЗВО, що не є бюджетними установами (приватні). Останні всі питання їх організаційної структури вирішують у власних Статутах. Як наслідок, державні ЗВО у цих питаннях знаходяться в нерівних умовах із

³ навчально-виробничі комбінати, експериментальні підприємства, клінічні бази закладів медичної освіти, університетські клініки та лікарні, юридичні клініки, полігони, наукові парки, технопарки, оперні студії, навчальні театри, філармонії, інші підрозділи, що забезпечують практичну підготовку фахівців певних спеціальностей та/або проводять наукові дослідження; підготовчі відділення (підрозділи), підрозділи перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, інститути післядипломної освіти, лабораторії, навчально-методичні кабінети, комп'ютерні та інформаційні центри, навчально-виробничі та творчі майстерні, навчально-дослідні господарства, виробничі структури, видавництва, спортивні комплекси, заклади культурно-побутового призначення, центри студентського спорту; спеціальний навчально-реабілітаційний підрозділ; інші підрозділи, діяльність яких не заборонена законом (наприклад, військовий навчальний підрозділ).

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі та Спільки ректорів ВНЗ України
Висновки дослідження положень статутів обраних 10 закладів вищої освіти України...*

недержавними ЗВО, істотно втрачають в оперативності й ефективності вирішення питань їх діяльності. Деякі організаційні питання повинні визначатися виключно статутами ЗВО.

Докторська підготовка

19) У статутах ЗВО по-різному сформульовано те, що міститься в положеннях Законів України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність» та «Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)», а саме: навчання аспірантів (ад'юнктів) здійснюється в аспірантурі (ад'юнктурі) за відповідними освітньо-науковими програмами на третьому освітньо-науковому рівні заочною (денною, вечірньою) або заочною формою навчання з подальшим присудженням їм спеціалізованою вченою радою наукового ступеня доктора філософії в результаті успішного виконання ними відповідної освітньо-наукової програми та публічного захисту дисертації в спеціалізованій вченій раді.

Управлінські документи

20) Єдиної системи управлінських документів у ЗВО не існує, але процедура розробки та прийняття управлінських документів пов'язана з інституційними повноваженнями органів ЗВО.

21) У Статутах процедура ухвалення документів практично не виписана (або ж виписана дуже поверхнево). За напрямками регулювання (діяльності) можна виокремити такі типи документів: а) ті, які встановлюють структуру ЗВО; б) ті, які закріплюють повноваження структурних підрозділів ЗВО; в) ті, які закріплюють повноваження самоврядних органів ЗВО; г) ті, які стосуються освітнього процесу, господарської діяльності, контрольно-наглядової діяльності; д) рекомендаційні листи, висновки, аналітичні записки та ін., які самі ніяких юридичних наслідків не породжують, але мають значення для прийняття подальших управлінських рішень керівними органами. Принципове значення мають документи, які стосуються освітнього процесу, господарської діяльності, контрольно-наглядової діяльності.

Участь студентів у підготовці освітніх програм

22) Закон України «Про вищу освіту» (ч. 5 ст. 9 та п.8 ч. 2 ст. 36) надає університетам академічну свободу в розробці та затвердженні освітніх програм. У зв'язку з цим Статути всіх університетів передбачають, що: а) університет має право розробляти та реалізовувати освітні програми в межах ліцензованих спеціальностей; б) вчена рада університету затверджує освітні програми для кожного рівня вищої освіти та спеціальності.

23) При розробці освітніх програм університети в межах академічної автономії враховують спеціалізацію закладу вищої освіти у цілому, окремих інститутів/факультетів, інтереси абітурієнтів, студентів, викладачів та адміністрації університету, роботодавців; результати оцінки освітньої програми експертною панеллю з професійними практиками; конкурентоздатність фахівців, які навчалися за певною освітньою програмою та їх попит на зовнішньому та внутрішньому ринках праці (або конкурентні переваги освітньої програми на зовнішньому та внутрішньому ринках праці); відповідність освітньої програми сучасним і перспективним вимогам до професійної діяльності фахівців, їх тісним освітнім потребам; відповідність змісту освітньої програми з аналогічною програмою вітчизняних та зарубіжних ЗВО.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ ЩОДО СТУПЕНЯ АВТОНОМІЇ УКРАЇНСЬКИХ ЗВО, ЗГІДНО З МЕТОДОЛОГІЄЮ ЕУА

Проведений аналіз регулювання статутів українських ЗВО, Закону України «Про вищу освіту» та іншого законодавства, дослідження особливостей статутів українських ЗВО свідчить, що ступінь автономії ЗВО у чотирьох сферах: організаційна, фінансова, кадрова, академічна є малим (обмеженим).

Організаційна автономія

Інституційна автономія важлива для сучасних університетів і це підтримується академічними громадами українських університетів. Реальна університетська автономія як основоположний пріоритет є важливим драйвером модернізації діяльності вишів.

У цілому, положення Закону (і підзаконних актів) мають занадто високий рівень деталізації, особливо щодо організаційних питань (наприклад, щодо процедури та критеріїв відбору ректора та завідувачів кафедр, завдань та процедур вибору до Вченої Ради, структура ЗВО), це обмежує свободу університетів для ухвалення власних рішень. Певні питання мають бути закріплені в статутах університетів.

Закон визначає термін повноважень ректора (5 років), та максимальну кількість термінів (2), передбачаючи, як і в попередньому Законі, максимальну тривалість перебування на посаді. За Законом ректор укладає контракт з Міністерством як засновником, яке не може відхилити результатів виборів. Законом України № 392-IX від 18.12.2019 р. були внесені зміни у Закон «Про вищу освіту». Ці зміни, зокрема, передбачили обов'язковість включення до контракту з ректором цільових показників діяльності ЗВО, досягнення яких повинна забезпечити особа на посаді керівника закладу освіти в разі підписання з нею контракту МОН, механізми досягнення таких цільових показників, а також строки їх досягнення. Мова йде по суті про стратегічний план роботи як частини документів, які кандидати подають на вибори керівника ЗВО. Цей план входить до контракту переможця конкурсу із засновником ЗВО. Контракт буде містити ключові показники ефективності, механізми їхньої перевірки та строки виконання, а їх невиконання може бути підставою для розірвання контракту. Виходячи із задекларованої позиції МОН, при проведенні виборів ректора буде впроваджене рейтингове голосування в один тур, визначені повноваження наглядової ради проводити критеріальний конкурсний відбір із урахуванням результатів рейтингового голосування у разі відсутності лідера перегонів (60% голосів), електронна форма рейтингового голосування.

Ключовим моментом інституційної автономії університетів залишається визначення статусу Наглядової Ради в системі управління університетами. Положення чинного Закону щодо створення Наглядової Ради, визначення процедури її формування, компетенції, строки повноважень та робочих процедур залишають на розгляд університетів у їхніх статутах. Разом з тим, діяльність Наглядових Рад більшою мірою має формальний характер, але в умовах розширення фінансової автономії ЗВО і встановлення ключових показників ефективності діяльності керівникам їх роль має зростати. Водночас стейкхолдери, а зокрема роботодавці, які формують ринок праці для випускників, досі не мають можливості впливати на розвиток університетів. Натомість, вчені ради в ЗВО виконують невластиві їм управлінські функції.

З огляду на це, Наглядові Ради по суті мають бути органом засновника, який формується із представників держави, бізнесу та громадянського суспільства. □ Після втрати ЗВО статусу

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі та Спілки ректорів ВНЗ України
Висновки дослідження положень статутів обраних 10 закладів вищої освіти України...*

бюджетної установи Наглядова рада має отримати право моніторингу та аудиту економічної діяльності ЗВО. При цьому Вчені ради мають стати колегіальними органами управління освітньою, науковою, науково-технічною та інноваційною діяльністю ЗВО, без невластивих господарських функцій.

Спостерігається надмірна деталізація управлінських процесів керівників закладів вищої освіти. Надмірне регламентування структури ЗВО у Законі призводить до того, що вона часто не відповідає місії та потенціалу ЗВО. Крім того, ректори мають ускладнений механізм формування управлінської команди університету.

Законом України № 392-IX від 18.12.2019 р. були внесені зміни у Закон «Про вищу освіту», які надали керівникові ЗВО права самостійно призначати заступників, керівників факультетів та інститутів, інших структурних підрозділів за результатами конкурсного відбору на контрактній основі. Ці зміни розширили коло питань, які ЗВО самостійно визначає у своєму статуті, у тому числі, самостійно формувати свою структуру. За новою редакцією Закону заклади вищої освіти мають право створювати суб'єкти господарювання (безприбуткові і прибуткові), а також створювати інші структури, що закладає нові можливості для університетів.

Фінансова автономія

Закон надав університетам право керувати бюджетними ресурсами. Разом із тим державні університети за своїм статусом залишаються бюджетними установами і їх фінансові надходження та видатки досить суворо визначаються законодавством.

Важливим кроком стало прийняття Урядом окремих рішень стосовно механізмів фінансування державних ЗВО та індикативних цін на освітні послуги: згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності» № 1146 від 24.12.2019 р. змінено підхід до фінансування українських ЗВО (від моделі за кількістю студентів до моделі за результатами діяльності). Нова система фінансування базується на шести показниках: регіональний коефіцієнт; масштаб (як стимул до об'єднання); кількість студентів з урахуванням напрямку підготовки; залучені гранти або інвестиції; міжнародні рейтинги та працевлаштування випускників. Очікується, що це підвищить якість освіти, наукових досліджень і буде стимулом для підвищення ефективності економічної діяльності університетів. Але часткове запровадження нової моделі фінансування ЗВО у 2020 році свідчить про те, що вона не повністю враховує специфіку ЗВО з огляду на їх профіль, специфіку освітніх спеціальностей, реальність наявної інфраструктури, історію розвитку, внесок у розбудову галузі освіти, державності та громадянського суспільства.

Ще одна законодавча новація — впровадження індикативної собівартості навчання з метою наближення вартості навчання студентів-контрактників до того рівня, що за кожного студента-бюджетника сплачує держава. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання запровадження індикативної собівартості» № 191 від 3 березня 2020 р. з 1 вересня 2020 року для вступників на найбільш популярні спеціальності контрактне навчання коштуватиме не менш як 60% вартості, яку сплачує за бюджетні місця держава. Зміни не торкнуться студентів, які вже навчаються. Таким чином, свобода університетів вільно визначати оплату за навчання обмежена на рівні граничного мінімуму.

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі та Спілки ректорів ВНЗ України
Висновки дослідження положень статутів обраних 10 закладів вищої освіти України...*

Крім плати за навчання, як і раніше, існують також імперативні правила щодо типу інших платних послуг, які університети можуть надавати студентам, та суми, які університети можуть за них визначати.

Кадрова автономія

За Законом прийняття на роботу та звільнення працівників університету, у тому числі і педагогічного персоналу, – відповідальність університетського керівництва. Закон визначає перелік основних науково-педагогічних посад (ч. 1 ст. 55): завідувач/начальник) кафедри; професор; доцент; старший викладач, викладач, асистент, викладач-стажист. Статут закладу вищої освіти може встановлювати додаткові вимоги до осіб, які можуть займати посади педагогічних працівників.

Але у встановленні цих засад ЗВО також обмежені підзаконними актами та документами, які мають рекомендаційний характер⁴. Отже, залишається високий рівень законодавчого унормування питання комплектування науково-педагогічного персоналу університетів, що відповідно, зменшує ступінь кадрової автономії.

Загальновизнаним є факт того, що в системі вищої освіти відчувається гострий кадровий дефіцит через брак фахівців з достатньою підготовкою та досвідом, а також питання академічної доброчесності викладачів та університетського менеджменту, що не може не впливати на якість освіти та репутацію ЗВО. У той же час питання працевлаштування та підвищення кваліфікації науково-педагогічного персоналу також занадто урегульовані на рівні підзаконних актів⁵, що майже не залишає місця для реальної автономії у провадженні кадрової політики. Що стосується академічної доброчесності, то загальні вимоги Закону означають розвиток політики академічної доброчесності через внутрішні процедури її постійного забезпечення перед академічною спільнотою, що має втілюватися через перевірку академічної доброчесності при укладенні контрактів на посаду науково-педагогічних працівників, а також при призначенні на керівну посаду в ЗВО.

Академічна автономія

Чинний Закон впроваджує для університетів більшу свободу створювати свої навчальні програми. Так, Закон (ст. ст. 1, 9, 36) надає університетам академічну свободу в розробці та затвердженні освітніх програм, що означає право університетів розробляти та реалізовувати свої освітні програми в межах ліцензованих спеціальностей та повноваження Вченої ради університетів щодо затвердження освітніх програм для кожного рівня вищої освіти та спеціальності. Це надає потенційні можливості університетам вибудовувати освітню політику закладу вищої освіти у цілому, окремих інститутів/факультетів; інтереси абітурієнтів, студентів, викладачів та адміністрації

⁴ Проєкт Методичних рекомендацій щодо проведення конкурсного відбору при заміщенні вакантних посад науково-педагогічних працівників та укладення з ними трудових договорів (контрактів) МОН передбачає, що з метою добору компетентних та професійних науково-педагогічних працівників під час заміщення вакантних посад має бути дотриманий принцип конкурсності. Конкурсна комісія утворюється у складі не менше 5 та не більше 9 членів. До конкурсної комісії обов'язково входять керівник юридичної та кадрової служби закладу вищої освіти.

⁵ Законом України № 392-IX від 18.12.2019 р. були внесені зміни у Закон «Про вищу освіту», які стосуються створення резерву кадрів і передбачають та розробку професійного стандарту науково-педагогічного працівника, створення системи навчання та планування кар'єри. Постанова Кабінету Міністрів України «Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників» № 800 від 21.08.2019 р.

*Додаток 3 до Спільної Резолюції № 3
Конференції ректорів академічних шкіл Польщі та Спільки ректорів ВНЗ України
Висновки дослідження положень статутів обраних 10 закладів вищої освіти України...*

університету, роботодавців; забезпечити відповідність змісту освітньої програми змісту аналогічної програми вітчизняних та зарубіжних ЗВО тощо. Разом з тим кожна освітня програма, за якою здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, має пройти процедуру акредитації, яку здійснює Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти – постійно діючий колегіальний орган уповноважений Законом України «Про вищу освіту» (стаття 17, п.1) на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Це позитивний крок на шляху до зменшення державного втручання.

Законом України № 392-IX від 18.12.2019 р. були внесені зміни у Закон «Про вищу освіту», що скасовують дипломи державного зразка.

Мовою освітнього процесу в ЗВО є державна мова. При цьому ЗВО мають право прийняти рішення про викладання англійською мовою за умови, що всі здобувачі освіти, які вивчають відповідні дисципліни, володіють англійською мовою (ст. 48 Закону).

Проте, Уряд досі продовжує приймати рішення про місця, що фінансуються державою.

*Проф. д.ю.н. Вячеслав Комаров
Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого,
к.філол.н. Ірина Дегтярьова,
Варшавська Політехніка, Програмний координатор Проєкту*