Концепція

проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» стосовно повноважень та відповідальності органів управління вищих навчальних закладів»

Однією з важливих проблем вдосконалення законодавства «Про вищу освіту» є уточнення розподілу повноважень між органами управління вищих навчальних закладів. Її актуальність, зокрема, зумовлена такими факторами:

* передача значного обсягу додаткових повноважень вищим навчальним закладам, відповідно до ухваленого у 2014 р. нового Закону України «Про вищу освіту»;
* загострення проблеми так званого ректорського феодалізму в умовах відсутності ефективної системи стримувань і противаг;
* прихід до керівництва нового покоління освітян, частина яких не має достатнього досвіду роботи на тлі скасування значної кількості нормативних документів, що регламентували роботу вищих навчальних закладів.

Досвід європейських університетів свідчить, що ефективні системи управління можуть бути досить різними. Але їм властиві певні більш-менш загальні тенденції. Насамперед, це:

* спеціалізація органів управління;
* розподіл відповідальності та повноважень між декількома органами управління;
* залучення до управління представників всіх основних груп інтересів – викладачів, інших співробітників, студентів, представників місцевих громад, випускників;
* надання певної автономії структурним підрозділам;
* виконання адміністративних повноважень професійними менеджерами.

Пропонована Концепція сприятиме вирішенню проблеми підвищення ефективності управління вищими навчальними закладами шляхом внесення до ст. 15, 34 – 39 Закону України «Про вищу освіту» пакету змін, спрямованого, насамперед, на:

* більш чітке визначення повноважень передбачених Законом органів управління та процедур їх реалізації;
* позбавлення вчених рад ВНЗ не властивих їм повноважень, що не стосуються освітньої, наукової та інноваційної діяльності, і передача цих повноважень іншим органам;
* посилення повноважень наглядових рад вищих навчальних закладів;
* зміну порядку формування вчених і наглядових рад вищих навчальних закладів;
* підвищення ролі структурних підрозділів в управлінні вищим навчальним закладом.

Зокрема пропонується внести такі зміни.

1. У п. 7 частини 3 статті 34 передбачити, що керівник призначає на посаду та звільняє з посади працівників за результатами конкурсу або за поданням керівників відповідних підрозділів. Фактично у багатьох випадках саме так і робиться. Але важливо виключити можливість призначення без конкурсу чи подання керівника підрозділу.
2. У п. 9 частини 3 статті 34 передбачити, що керівник визначає функціональні обов’язки працівників за поданням керівників відповідних підрозділів. Тут важливо виключити можливість визначення обов’язків працівників без узгодження з керівником підрозділу.
3. У п. 12, 14 частини 3 статті 34 передбачити, що керівник забезпечує якість вищої освіти та якість освітньої діяльності вищого навчального закладу. Чинні норми говорять про забезпечення організації та здійснення контролю за виконанням навчальних планів і програм навчальних дисциплін та контролю за якістю роботи педагогічних, науково-педагогічних, наукових та інших працівників, що є складовими забезпечення якості вищої освіти та освітньої діяльності ВНЗ.
4. У частині 4 ст. 34 передбачити, що керівник відповідає за результати, а не за провадження освітньої, наукової, науково-технічної, та інноваційної діяльності.
5. Виключити частину 8 ст. 34, за якою після виходу на пенсію з посади керівника вищого навчального закладу особа, яка працювала на цій посаді не менш як 10 років підряд, може бути призначена радником керівника вищого навчального закладу на громадських засадах або за рахунок власних надходжень вищого навчального закладу в порядку, визначеному статутом вищого навчального закладу. Таке право доцільне, але якщо на громадських засадах або за рахунок власних надходжень – це має бути питанням компетенції ВНЗ.
6. Включити до ч. 3 ст. 35 положення, що декан (начальник) факультету, директор (начальник) навчально-наукового інституту відповідає за результати освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності відповідного факультету (інституту). Також передбачити в цій частині, що Положення про факультет (навчально-науковий інститут) затверджується вченою радою вищого навчального закладу за поданням вченої ради факультету (інституту) або керівника вищого навчального закладу. Доцільно, щоб Положення про себе, як правило, розробляв факультет (інститут), можливо, на основі типового.
7. У частині 7 ст. 35 передбачити, що керівник кафедри забезпечує виконання не навчальних планів і програм навчальних дисциплін, як передбачено сьогодні Законом, а вимог стандартів вищої освіти та освітніх програм. У парадигмі нового Закону про вищу освіту навчальні плани і програми є додатковими до стандартів і освітніх програм документами. До того ж, навчальні плани передбачають не менше 25% вибіркового змісту, а навчальні програми мають бути гнучкими. Також за аналогією з повноваженнями керівника факультету (науково-дослідного інституту) пропонується додати до цієї частини норму, що повноваження керівника кафедри визначаються положенням про кафедру, яке затверджується вченою радою вищого навчального закладу за поданням вченої ради факультету (навчально-наукового інституту), до якого належить кафедра.
8. За аналогією з частиною 4 пропонується додати до ст. 35 частину 8, відповідно до якої, керівник кафедри в межах своїх повноважень видає розпорядження щодо діяльності відповідної кафедри, які є обов’язковими для виконання всіма працівниками кафедри і можуть бути скасовані керівником вищого навчального закладу, якщо вони суперечать законодавству, статуту вищого навчального закладу чи завдають шкоди інтересам вищого навчального закладу.
9. Із частини 1 ст. 36 пропонується вилучити норму, за якою склад вченої ради затверджується наказом керівника вищого навчального закладу протягом п’яти робочих днів з дня закінчення повноважень попереднього складу вченої ради. Це має усунути надмірний вплив керівника на склад вченої ради.
10. Із частини 2 ст. 36 пропонується вилучити п. 3, 5, 6, за якими вчена рада ухвалює фінансовий план і річний фінансовий звіт вищого навчального закладу, рішення про розміщення власних надходжень у територіальних органах центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або в банківських установах, а також за поданням керівника вищого навчального закладу рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію структурних підрозділів. Це не належить до освітньої, наукової або інноваційної діяльності, тому може бути передано до повноважень наглядової ради або вищого колегіального органу громадського самоврядування.
11. До частини 3 ст. 36 пропонується додати норму, що головою вченої ради не можуть обиратися керівник вищого навчального закладу, його заступники, а також керівники і заступники керівників факультетів (навчально-наукових інститутів). Також у цій частині пропонується виключити норми, за якими до складу вченої ради за посадами входять заступники керівника, директор бібліотеки, головний бухгалтер, керівники органів самоврядування та виборних органів первинних профспілкових організацій працівників вищого навчального закладу, виборні представники, які представляють інших (не науково-педагогічних, педагогічних і наукових) працівників вищого навчального закладу. Якщо компетенція вченої ради обмежується питаннями освітньої, наукової та інноваційної діяльності, то немає потреби включати до її складу представників адміністративного та допоміжного персоналу.
12. У частині 5 ст. 36 встановити, що порядок проведення виборів вченої ради та затвердження їх результатів визначається Статутом вищого навчального закладу. Виборні представники з числа науково-педагогічних та наукових працівників вищого навчального закладу обираються шляхом прямих таємних виборів працівниками структурних підрозділів, у яких вони працюють (у тому числі на основі штатного сумісництва).
13. До частини 6 ст. 36 додати норму, що рішення вченої ради вищого навчального закладу, прийняті в межах чинного законодавства і Статуту, є обов’язковими для виконання керівником вищого навчального закладу.
14. У частині 7 ст. 36 передбачити, що створення вчених рад факультетів (навчально-наукових інститутів) є обов’язковим, а їх повноваження визначаються вченою радою вищого навчального закладу у Положеннях про відповідні структурні підрозділи. Такі ради потрібні для балансування повноважень і відповідальності всередині факультетів (інститутів).
15. У ст. 37 передбачити, що до складу наглядової ради вищого навчального закладу можуть входити провідні науковці та педагоги, представники органів влади та місцевого самоврядування, роботодавці, відомі випускники вищого навчального закладу, громадські діячі. Строк повноважень членів наглядової ради не може перевищувати чотирьох років. До складу наглядової ради не можуть входити особи, які працюють або навчаються у вищих навчальних закладах, члени спеціалізованих вчених рад, створених при вищому навчальному закладі, а також члені сімей і близькі родичі таких осіб. Особи, що входять до складу наглядової ради вищого навчального закладу, не можуть здобувати наукові ступені та вчені звання у цьому закладі. Такі обмеження зумовлені тим, що це наглядова рада – зовнішній по відношенню до колективу орган. Обмеження для працівників і студентів інших ВНЗ зумовлене конфліктом інтересів. Вони представляють конкурентів.
16. Передбачити у ст. 37, що наглядова рада вищого навчального закладу має повноваження: вносити вищому колегіальному органу громадського самоврядування вищого навчального закладу подання про відкликання керівника вищого навчального закладу з підстав, передбачених законодавством, статутом вищого навчального закладу, контрактом; здійснювати моніторинг діяльності вищого навчального закладу та інформувати засновника (засновників) про його результати; розглядати за поданням керівника вищого навчального закладу та схвалювати стратегічний план розвитку; затверджувати фінансовий план; затверджувати річний фінансовий звіт минулого бюджетного періоду; подавати засновнику (засновникам) пропозиції щодо розвитку вищого навчального закладу, реорганізації чи ліквідації; призначати аудитора для оцінки роботи закладу, виконання стратегічного плану за визначений період, ефективності порядку визначення доплат, надбавок та премій; здійснювати зв’язки із громадськістю та роботодавцями.
17. Передбачити у ст. 37, що члени наглядової ради мають право брати участь у роботі вищого колегіального органу громадського самоврядування вищого навчального закладу з правом дорадчого голосу; рішення наглядової ради вищого навчального закладу приймаються більшістю голосів від складу ради; організаційно-технічне та матеріальне забезпечення роботи Наглядової ради покладається на керівника вищого навчального закладу та здійснюється за рахунок коштів вищого навчального закладу.
18. Додати до частини 2 ст. 38, що право утворювати на громадських засадах дорадчі (дорадчо-консультативні) органи (раду роботодавців, раду інвесторів, раду бізнесу, студентську, наукову раду тощо) мають не тільки керівник, але також вчена та наглядова ради ВНЗ.
19. Частину 5 ст. 39 доповнити нормами, що вищий колегіальний орган громадського самоврядування заслуховує щороку звіт вченої ради вищого навчального закладу та оцінює її діяльність; розглядає за обґрунтованим поданням наглядової ради або керівника вищого навчального закладу питання про дострокове припинення повноважень вченої ради вищого навчального закладу.

Реалізація наведеної Концепції не вирішує всіх проблем, пов’язаних із забезпеченням ефективності управління ВНЗ. Значна частка цих проблем пов’язана із зовнішніми умовами, ресурсним забезпеченням та іншими факторами. Тим не менше, реалізація зазначених норм необхідна для ефективного управління.

Реалізація деяких пропозицій може передбачати необхідність зміни інших норм Закону. Зокрема може бути доцільною зміна порядку виборів (призначення) керівника вищого навчального закладу. Деякі пропозиції можуть викликати необхідність певного перегляду концептуальних засад Закону, зокрема, принципу єдиноначальності керівника ВНЗ. Тому можливим варіантом є поетапна реалізація пропонованих норм.

Як альтернативний варіант вирішення проблеми можна розглядати внесення частини пропонованих принципів не до Закону про вищу освіту, а до Статутів вищих навчальних закладів. Але у цьому випадку, варто передбачити в Законі створення типового Статуту ВНЗ, який би мав рекомендаційний характер, або розробку рамкових вимог до Статутів ВНЗ, як нормативного документу.

Головний експерт групи Освіта РПР В. Бахрушин