



УКРАЇНА

СПІЛКА РЕКТОРІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

вул. Володимирська, 64/13, м. Київ, МСП 01601, тел. (044) 239-31-52, 239-32-20, uni_rect@univ.kiev.ua

12.08.16 № 82/ср

Міністру освіти і науки
України

Гриневич Л.М.

Шановна Ліліє Михайлівно!

Спілкою ректорів вищих навчальних закладів України розглянутий проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи вищої освіти», що розміщений у формі Порівняльної таблиці на сайті МОН для громадського обговорення.

Насамперед треба зазначити, що майже дворічна практика застосування Закону України «Про вищу освіту» засвідчує про наявність у цьому законодавчому акті суперечливих, необґрунтованих і затеоретизованих норм, що підтверджується, зокрема прийняттям впродовж короткого періоду 12-ти Законів на зміну окремих його положень. Крім того, не можна визнати ефективною роботу щодо впровадження Закону, зокрема в частині дотримання строків підготовки підзаконних актів тощо. На необхідності системного перегляду положень Закону України «Про вищу освіту» наголошують у своїх зверненнях до Спілки ректорів керівники вищих навчальних закладів.

Стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи вищої освіти» слід зазначити, що він потребує всебічного обговорення на засіданнях регіональних рад ректорів ВНЗ, які вкрай важко організувати до початку навчального року. Крім цього, його розгляд ускладнюється, певним чином, через відсутність пояснювальної записки, в якій повинна обґрунтовуватися доцільність внесення тих чи інших змін. Водночас, Спілка ректорів, враховуючи пропозиції, що надійшли з регіональних рад ректорів, висловлює свою позицію щодо окремих положень законопроекту.

1. Не може бути прийнятною заміна у тексті Закону слів "**вищий навчальний заклад**" словами "**заклад вищої освіти**", оскільки це суперечить Конституції України, а отже у такий спосіб завідомо пропонується неправильний законопроект.

2. Включення у підпункт 15 **Статті 1** слів «**ліцензійних умов**» замість слів «**стандарти освітньої діяльності**» є правильним. Водночас треба зазначити, що ці поняття не є рівнозначними, адже ліцензійні умови визначаються на підставі певних нормативів, що регламентують діяльність вищих навчальних закладів. До речі, введення у Законі поняття «**стандарти освітньої діяльності**» було помилковим (*ці застереження висловлювалися Спілкою ректорів на етапі підготовки проекту Закону*), оскільки за наявності у тексті Закону поняття «**стандарти вищої освіти**» відбулося перевантаження Закону поняттями стандартів (стандарти повинні бути одні). Причому одне з них є дійсно стандартом (**стандарт вищої освіти**), а інше (**стандарт освітньої діяльності**) - є нормативами, що регламентують діяльність вищої школи (норматив чисельності студентів на одну посаду науково-педагогічного працівника, кількість комп'ютерних місць на 100 студентів тощо).

Не може бути прийнятним механічне виключення з тексту Закону **Статті 9 «Стандарти освітньої діяльності»**. Необхідно, на нашу думку, перейменувати зазначену статтю на назву «Нормативи освітньої діяльності» або ж у відповідні статті, де визначаються повноваження органів управління вищою освітою, внести доповнення щодо нормативів, які встановлюються не лише центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, але і Кабінетом Міністрів України, іншими ЦОВВ.

3. Стосовно змін до **Статті 5 «Рівні та ступені вищої освіти»**, треба зазначити, що виключення з абзацу другої частини шостої особливої норми для здобуття ступеня доктора філософії особами, які професійно здійснюють наукову, науково-технічну або науково-педагогічну діяльність за основним місцем роботи, є логічним з правової точки зору, оскільки доктор філософії є освітньо-науковим рівнем і передбачає не лише підготовку дисертації, але й навчання. Водночас позбавлення такої категорії осіб певних особливих умов здобуття ступеня доктора філософії, зважаючи на їхній професійний статус, було б неправильним. Тому з метою дотримання правових норм реалізації освітньо-наукової програми доктора філософії найприйнятнішою формою навчання таких осіб міг би бути екстернат. Причому екстернат, на який не визначається державне замовлення, на відміну від денної і заочної форм

навчання, повинен застосовуватися лише для таких осіб. На жаль ця форма навчання була безпідставно виключена із законодавства про вищу освіту.

Враховуючи зазначене, пропонуємо абзац другий частини шостої Статті 5 викласти у такій редакції:

«Ступінь доктора філософії здобувається в аспірантурі (ад'юнктурі) за денною або заочною формами навчання. Особи, які професійно здійснюють наукову, науково-технічну або науково-педагогічну діяльність за основним місцем роботи, можуть здобувати ступінь доктора філософії за дистанційною формою навчання.». Водночас при підготовці змін до Закону України «Про вищу освіту» необхідно відновити екстернат як форму навчання певних категорій осіб і не лише для підготовки докторів філософії, але й для інших рівнів освіти.

Крім того, в абзаці першому частини сьомої зазначеної статті виключити слово «особою», що відповідатиме змісту викладу абзацу першого частини шостої. Також пропонуємо абзац другий частини сьомої викласти у такій редакції:

«Науковий ступінь доктора наук здобувається в докторантурі згідно з розробленою вищим навчальним закладом (науковою установою) науковою програмою або шляхом самостійної підготовки своїх наукових досягнень до захисту з наданням, у разі необхідності, творчої відпустки.»

Потребує, на наш погляд, ретельного вивчення питання тривалості перебування в докторантурі – два чи три роки.

4. Виникають певні застереження і щодо запропонованих змін до Статті 6 «Атестація здобувачів вищої освіти». Зокрема, в абзаці третьому частини другої зазначається, що атестація осіб, які здобувають ступінь бакалавра та магістра (мається на увазі підсумкова/державна), може проводитися у формі ЗНО (допущена технічна помилка – «при вступі до магістратури»). Проте важко собі уявити щоб лише на підставі ЗНО присвоювалася кваліфікація! Можна погодитися лише з фактом проведення ЗНО з якихось загальнотеоретичних питань або ж ЗНО може бути інструментом досліджень якості освіти. Отже, пропонуємо цей абзац у діючій редакції Закону і в пропозиціях до нього **виключити**.

Підтримуючи включення абзацу другого до частини шостої Статті 6 щодо плагіату, водночас вважаємо за недоцільне відображати у Законі зайву деталізацію процедури і структури Нацагенства із забезпечення якості освіти (посилання на Комітет з питань академічної доброчесності тощо) і пропонуємо таку редакцію:

«Звернення щодо плагіату та інших порушень академічної доброчесності у захищених дисертаціях розглядає Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. У разі підтвердження порушення, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти готує подання до *центрального органу виконавчої влади у сфері вищої освіти і науки* щодо скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня та позбавлення особи присудженого їй наукового ступеня. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти розглядає подання не більше як два (три) місяці.».

5. У Статті 8 «Єдина державна електронна база з питань освіти» частину другу зберегти в редакції діючого Закону.

6. Заміна у Статті 10 «Стандарти вищої освіти» поняття «робочий навчальний план» на поняття «індивідуальний навчальний план студента» є недоречним, оскільки ці документи мають різну адресність – факультет і студент. Необхідно зберегти поняття «робочий навчальний план», додавши поняття «індивідуальний навчальний план студента».

7. Підпункт 26 у Статті 13 «Повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, інших органів, до сфери управління яких належать вищі навчальні заклади», враховуючи загальноприйняті принципи нормопроектувальної роботи, доцільно викласти у такій редакції:

«26) розробляє рекомендації з питань діяльності вищих навчальних закладів;».

8. Зміст частини четвертої Статті 15 «Повноваження засновника (засновників) вищого навчального закладу» щодо відсторонення керівника вищого навчального закладу від роботи, викликає заперечення з таких підстав.

По-перше, виникає питання про доцільність цієї норми, оскільки практика діяльності вищих навчальних закладів не зумовлює її необхідність. Більше того, це суперечить демократичній процедурі виборів ректорів, оскільки трудові правовідносини виникають з основного юридичного факту - виборів колективом.

По-друге, аналіз чинного законодавства (Кодексу законів про працю, спеціальних законів «Про державну службу», «Про банки та банківську діяльність» та ін.) дозволяє зробити висновок, що відсторонення має відбуватися за наявності підстав (юридичних фактів) та відповідної процедури. Як правило, таким фактом визнається конкретне правопорушення

з боку особи, яка відстороняється. Підстави для відсторонення, викладені у законопроекті, з правової точки зору є неправильними, оскільки сам факт проведення аудиту не може бути такою підставою і порушує принцип визначеності трудового договору. Що стосується такої підстави, як порушення кримінальної справи, то відповідно до законодавства - це прерогатива слідчих органів, прокуратури та судів.

По-третє, встановлення максимального строку відсторонення у шість місяців з огляду на чинне законодавство, яке регулює відсторонення, є неприпустимим.

По-четверте, наділення засновника вищого навчального закладу правом самостійно призначати виконуючого обов'язки керівника на час відсторонення не відповідає принципам управління вищою освітою, встановлених чинним Законом.

9. Потребує докорінного доопрацювання зміст **Статті 19 «Склад Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти»**. Принципові зміни щодо формування Нацагентства і передача цих функцій конкурсній комісії не відповідають принципу громадсько-державного управління вищою освітою. Така практика є доречною при формуванні державного апарату. Що ж до формування Нацагентства, характеру функцій та повноважень цього органу, то порядок його формування має враховувати особливий статус установ, якими є університети, з наявною у них академічною автономією.

10. Виключення із Закону **Статті 29 «Національний вищий навчальний заклад»**, а отже, треба розуміти, і позбавлення вищих навчальних закладів статусу національного, є безпідставним, оскільки суперечить законодавству України, зокрема Положенню про національний заклад (установу), затвердженому Указом Президента України від 16 червня 1995 року № 451/95, та загальноприйнятим нормам в українській державі і суспільстві щодо національних закладів та установ. Виключення із структури національних закладів та установ вищих навчальних закладів призведе до негативної суспільної реакції на національному і міжнародному рівнях. На нашу думку, необхідно переглянути норми цієї статті, а також виробити конкретні критерії надання та позбавлення статусу національного, що передбачається пунктами 3 і 6 зазначеного Положення.

11. Докорінно необхідно переглянути **Статтю 30 «Дослідницький університет»**, виходячи з таких чинників важливості цього закладу:

- дослідницькі університети надають освіту у процесі відкриттів та створенні нових знань;

- дослідницькі університети створюють нові ідеї та продукти, які можуть змінити світ;
- дослідницькі університети використовують нові знання для розв'язання важливих проблем суспільства;
- дослідницькі університети здійснюють вагомий внесок у поліпшення якості життя населення.

А тому, виходячи із світової практики, проблематичним є включення до назви статті таких типів вищих навчальних закладів як академія та інститут. Крім цього, не можна погодитися з нормою, що Кабінет Міністрів України визначає кількість вищих навчальних закладів, які мають статус дослідницького, оскільки статус дослідницького досягається, а не встановлюється (така порочна практика вже існувала). Цей процес процедурно повинен здійснюватися таким чином: університет, досягнувши певних показників, затверджених Кабінетом Міністрів України, визнається як дослідницький відповідним рішенням Уряду.

12. Не можна вважати прийнятною норму у частині п'ятій **Статті 33 «Структура вищого навчального закладу»** щодо визначення кафедри, де зазначається, зокрема, що кафедра провадить «освітню, методичну та/або наукову діяльність», адже наукова діяльність є обов'язковою складовою. Інша справа, що у творчих закладах наукова діяльність може замінюватися творчою. Тоді було б правильно дати визначення, що кафедра провадить **«освітню, методичну, наукову або творчу діяльність»**.

13. Стосовно **Статті 56 «Робочий час науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників»** треба зазначити, що у її змісті діючого Закону та у змісті проекту змін є ряд проблемних питань.

По-перше, для педагогічних і науково-педагогічних працівників визначаються різні види робіт. Для педагогічних працівників – це виконання навчальної, методичної, організаційної роботи; для науково-педагогічних працівників - навчальної, методичної, наукової, організаційної роботи. **По-друге**, для педагогічних і науково-педагогічних працівників встановлена різна система оплати праці. Зокрема, оплата праці педагогічного працівника здійснюється з розрахунку 720 годин на ставку на навчальний рік. Оплата праці науково-педагогічного працівника здійснюється за посадою – викладача, доцента, професора та ін. з визначенням йому навантаження за різними видами роботи в межах робочого часу. Причому для обох цих категорій робочий час становить 36 годин на тиждень (скорочена тривалість робочого часу). **Проте, чомусь у Законі «Про вищу освіту» така тривалість робочого часу встановлена лише для науково-педагогічних**

працівників, що матиме негативні наслідки для педагогічних працівників у разі реалізації цієї норми, зокрема в частині оплати їх праці, надання їм відпусток тощо.

Враховуючи зазначене, необхідно норму про скорочену тривалість робочого часу поширити на педагогічних працівників та встановити для них річне навчальне навантаження 720 годин на ставку. *(До речі, зараз у «старих», але діючих підзаконних актах, що відповідає старій редакції Закону України «Про вищу освіту», розрахунок навчального навантаження для педагогічних працівників здійснюється за нормою 72 години на місяць впродовж 10 місяців.).*

Для науково-педагогічних працівників, виходячи із особливостей оплати праці (за посадою), виключити із Закону норму максимального навчального навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника 600 годин та запропоновану норму 400 годин аудиторного навантаження і надати **автономне право** вищим навчальним закладам встановлювати мінімальний і максимальний обсяг навчального навантаження науково-педагогічного працівника на ставку у межах його річного робочого часу з урахуванням виконання ним методичної, наукової та організаційної роботи. Запровадження такої норми дасть можливість вищим навчальним закладам розширити діапазон регулювання обсягу навчального навантаження науково-педагогічних працівників в залежності від його структури та від виконання ними інших видів роботи (методичної, наукової, організаційної). Особливо позитивно це позначиться на мотивації тих викладачів, які активно займаються науковою роботою. Встановлення на сьогодні Законом жорсткої фіксованої норми у 600 годин позбавляє вищі навчальні заклади ефективно регулювати ці процеси, а навпаки - змушує штучно підганяти обсяг навчального навантаження під таку норму, навіть виключаючи деякі нормовані види навчальної роботи з обліку. Важливо зазначити, що постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. N 1134 «Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності» приймалася на основі з розрахунку середнього значення навчального навантаження на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника в обсязі 800 годин.

Вважаємо за доцільне абзац другий частини другої Статті 56 викласти у такій редакції:

«Норми часу навчальної роботи визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки за погодженням з іншими центральними органами виконавчої влади. Норми часу методичної, наукової, організаційної роботи визначаються вищим навчальним закладом.».

Встановлення таких єдиних норм без виокремлення національних, дослідницьких та приватних вищих навчальних закладів зумовлена необхідністю єдиної системи обліку роботи для оплати праці та для проведення порівняльних досліджень тощо.

14. Потребує доопрацювання зміст Статті 58¹ «Відповідальність науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників», в якій відповідальність зазначених категорій працівників встановлюється лише з питань академічної доброчесності. Це ж саме стосується і Статті 63¹ «Відповідальність осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах».

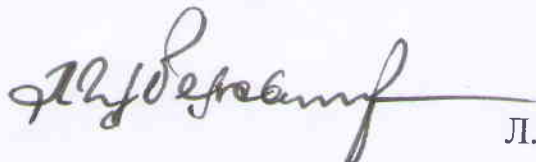
15. Суперечливим у Статті 73 «Платні послуги у сфері вищої освіти» є надання права вищим навчальним закладам встановлювати плату за навчання в іноземній валюті.

Вищими навчальними закладами висловлюються також пропозиції про внесення змін до Закону «Про вищу освіту» щодо рівнів вищої освіти, типів вищих навчальних закладів у частині конкретизації вимог до них, норм ліцензування і акредитації, встановлення однакових вимог для вищих навчальних закладів незалежно від форми власності тощо.

Враховуючи ці обставини, Спілка ректорів не підтримує зазначений законопроект і пропонує після початку навчального року створити робочу групу для підготовки системних змін до Закону «Про вищу освіту» з урахуванням набутої практики його застосування та напрямків і принципів розвитку європейського простору вищої освіти, визначених у документах Конференції країн-учасниць Болонського процесу (Єреван, 2015).

Спілка ректорів зацікавлена у системних реформах вищої освіти і готова взяти участь у розробці законодавчих, нормативно-правових і програмних документів.

З повагою,
Президент Спілки ректорів



Л.В.Губерський