

УДК 342.9(477)

Т.О. ШЕМИГОН, Білоцерківський національний аграрний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КЕРІВНИКА ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИЩУ ОСВІТУ» (НОВА РЕДАКЦІЯ)

Ключові слова: суб'єкт законодавчої ініціативи, законопроект, галузь вищої освіти, керівник вищого навчального закладу, зменшення обсягу повноважень, збільшення обсягу повноважень, кількісні зміни повноважень, якісні зміни повноважень

17.01.2002 р. Верховною Радою України III скликання було прийнято Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III [1]. Вже більше десяти років положення цього нормативно-правового акту прагне удосконалити не один суб'єкт законодавчої ініціативи. Питання, на які звертають свою увагу ініціатори законопроектів, є найрізноманітнішими, частина з них знаходить підтримку законодавця, інша – залишається не реалізованою. Причинами такої систематичної роботи суб'єктів законодавчої ініціативи слугують динамічні процеси, що мають місце у сфері освіти в цілому, та у галузі вищої освіти зокрема. Тенденції, що виникають в цьому середовищі, диктують напрямки розвитку в інших, не менш важливих для держави. Все це зумовлює необхідність якісного підходу до його законодавчого регулювання з метою не допущення його некерованості.

Питання, що обране для дослідження, привертає до себе увагу не лише суб'єктів законодавчої ініціативи, але і юристів-практиків та осіб, що мають безпосереднє відношення до галузі вищої освіти. Робота над новою редакцією Закону України «Про вищу освіту» триває вже два останні роки Верховної Ради України VI скликання і знайшла своє відображення у шести офіційно зареєстрованих проектах. Зосередимо увагу на аналізі одного

з останніх, а саме Проекті Закону про вищу освіту з реєстр. № 9655 від 28.12.2011 р. (далі – Проект № 9655) [2]. Основні положення цього законопроекту підтримали 84 % студентства під час проведення студентського референдуму незалежними громадськими організаціями та схвалено на III Всеукраїнському з'їзді працівників освіти як законодавчо визначеному вищому органі громадського самоврядування в освіті [3]. Натомість досить незначне число вчених долучається до формування наукової думки з цього питання, що, в свою чергу, зумовлює недослідженість більшої частини його аспектів.

Метою статті є аналіз положень одного з останніх проектів Закону України «Про вищу освіту» (нова редакція), в межах якого суб'єктами законодавчої ініціативи зроблено спробу врегулювати повноваження керівника вищого навчального закладу як одного з елементів його правового статусу.

Авторів численної кількості проектів до спеціального закону у галузі вищої освіти, можна поділити на дві великі групи – ті, які прагнуть удосконалити окрему статтю чи декілька статей Закону України «Про вищу освіту», і ті, які пропонують повну його редакцію. Цікавим є той факт, що першою офіційно зареєстрованою спробою внесення змін до цього Закону є Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» (щодо студентського самоврядування) за реєстр. № 2599 від 27.12.2002 р. [4]. В цілому проектів законів про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» за час роботи Верховної Ради України IV скликання було подано 26 [5], V скликання – 15 [6], VI скликання – 32 [7]. Не залишається осторонь законопроектної роботи у галузі вищої освіти і Президент України, про що свідчать подані ним пропозиції до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» [8–10] на розгляд кожного з наведених вище скликань законодавчого органу України.

На нашу думку, вивчення питання нормативного закріплення повноважень керівника вищого навчального закладу доцільно розпочати з виокремлення положень, які є однаковими як для чинного Закону України «Про

вищу освіту», так і для Проекту № 9655, потім проаналізувати положення, які закріплені в обох документах, але в Проекті № 9655 вони зазнали того чи іншого корегування, і на останок аналіз запропонованих нововведень.

Отже, ініціатори Проекту № 9655 вважали за доцільне залишити без змін повноваження керівника вищого навчального закладу щодо:

1) затвердження навчального плану (частина п'ята статті 14 Закону України «Про вищу освіту», частина десята статті 13 Проекту № 9655);

2) відміни розпорядження декана, які суперечать закону, статутів вищого навчального закладу чи завдають шкоди інтересам вищого навчального закладу (частина перша статті 33 Закону України «Про вищу освіту», частина перша статті 31 Проекту № 9655);

3) призначення на посаду завідувача відділення (частина друга статті 33 Закону України «Про вищу освіту», частина третя статті 31 Проекту № 9655);

4) очолювання Вченої ради вищого навчального та введення в дію своїм рішенням рішень Вченої ради (частина перша статті 34 Закону України «Про вищу освіту», частина перша статті 32 Проекту № 9655);

5) приймання пропозиції від органу громадського самоврядування факультету про відкликання з посади керівника факультету (частина перша статті 37 Закону України «Про вищу освіту», частина перша статті 36 Проекту № 9655);

6) приймання за погодженням із органом студентського самоврядування рішення щодо відрахування, поновлення та переведення осіб. Які навчаються у вищому навчальному закладі (частина третя статті 38 Закону України «Про вищу освіту», частина четверта статті 37 Проекту № 9655);

7) всебічного сприяння створенню належних умов для діяльності органів студентського самоврядування (надання приміщення, меблів, оргтехніки, забезпечення телефонним зв'язком, постійним доступом до мережі Інтернет, відведення місць для встановлення інформаційних стендів тощо) (частина шоста статті 38 Закону України «Про вищу освіту», частина сьома статті 37 Проекту № 9655);

8) призначення на посаду керівника інституту (факультету), в тому числі на підставі рекомендації Вченої ради інституту (факультету) та укладення з ним контракту (абзац другої частини першої статті 31). На підставі рішення Вченої ради вищого навчального закладу або подання органу громадського самоврядування факультету може звільнити з посади керівника інституту (факультету) (стаття 40 Закону України «Про вищу освіту», стаття 39 Проекту № 9655);

9) призначення на умовах контракту виконувача обов'язків керівника новоутвореного інституту (факультету) (частина четверта статті 40 Закону України «Про вищу освіту», частина четверта статті 39 Проекту № 9655);

б) права призначення на посаду та звільнення з посади педагогічних працівників (частина четверта статті 48 Закону України «Про вищу освіту», частина третя статті 50 Проекту № 9655).

На нашу думку, окрему вагу необхідно приділити повноваженням керівника вищого навчального закладу, які є предметом регулювання чинного Закону України «Про освіту» і включені до тексту Проекту № 9655, але із новим трактуванням. Так, чинним Законом України «Про вищу освіту» у частині п'ятій статті 14 передбачено, що програми навчальних дисциплін розробляються вищим навчальним закладом і затверджуються керівником вищого навчального закладу. Відповідно ж до частини другої статті 13 Проект № 9655 повноваження щодо затвердження програм навчальних дисциплін змінює свого суб'єкта. Ним стає центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки. Положення частини другої статті 30 чинного Закону України «Про освіту» уточнено в положенні частини другої статті 28 Проекту № 9655, згідно з яким із завідувачем (начальником) кафедри керівник вищого навчального закладу укладає контракт. Відповідно до частини першої статті 32 Проекту № 9655, Вчена рада університету, академії, коледжу ухвалює за поданням керівника вищого навчального закладу рішення щодо утворення та припинення структурних підрозділів, таким же повноваженням наділена

і Педагогічна рада професійного коледжу (частина перша статті 33 Проекту № 9655). Натомість, відповідно до статті 30 Закону України «Про вищу освіту», повноваження щодо створення структурних підрозділів розмежовано наступним чином – структурні підрозділи вищого навчального закладу третього і четвертого рівнів акредитації створюються вченою радою вищого навчального закладу (частина друга), першого та другого рівнів акредитації – рішенням керівника вищого навчального закладу (частина третя).

Вартим уваги є підхід ініціаторів Проекту № 9655 у вирішенні так званих кадрових повноважень керівника. Відповідно до частини першої статті 34 Закону України «Про вищу освіту», Вчена рада вищого навчального закладу подає пропозиції керівнику вищого навчального закладу щодо призначення та звільнення з посади директора бібліотеки, а також призначення та звільнення з посади проректорів (заступників керівника), директорів інститутів та головного бухгалтера. Відповідно до частини першої статті 32 Проекту № 9655, до повноважень вченої ради університету, академії, коледжу належить погодження за поданням керівника вищого навчального закладу кандидатури щодо призначення та звільнення з посади директора бібліотеки, а також призначення та звільнення з посади проректорів (заступників керівника), головного бухгалтера. Що ж стосується повноважень Педагогічної ради професійного коледжу, то вона погоджує подання керівника вищого навчального закладу кандидатури щодо призначення на посади та звільнення з посад заступників керівника, завідувачів (начальників) відділень, головного бухгалтера та завідувача бібліотеки (частина перша статті 31 Проекту № 9655). Таким чином відбувається зміна у взаємовідносинах між керівником та колегіальним органом громадського самоврядування вищого навчального закладу.

Ще одним питанням, яке вирішується розробниками Проекту № 9655, є визначення повноважень структурних підрозділів вищого навчального закладу. Відповідно до частини третьої статті 34 Закону України «Про вищу освіту» у вищому навчальному закладі третього

або четвертого рівня акредитації можуть бути створені вчені ради інших структурних підрозділів. Їх повноваження визначаються керівником вищого навчального закладу. Відповідно ж до частини третьої статті 32 Проекту № 9655 в університеті, академії, коледжі можуть бути утворені вчені ради інших структурних підрозділів. Повноваження таких вчених рад визначаються керівником вищого навчального закладу за погодженням з вченою радою вищого навчального закладу відповідно до статуту цього закладу. В даному випадку керівник втрачає свою самостійність з цього питання.

Така ж тенденція зберігається і у питанні затвердження положень про робочі та дорадчі органи. Відповідно до частини першої та другої статті 36 Закону України «Про вищу освіту», положення про робочі та дорадчі органи затверджуються наказом керівника вищого навчального закладу відповідно до статуту вищого навчального закладу. В той же час відповідно до частини третьої статті 35 Проекту № 9655 положення про робочі та дорадчі органи розробляється керівником вищого навчального закладу і затверджується центральним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки. Натомість, Проект № 9655 містить положення, згідно з яким керівник вищого навчального закладу затверджує положення про інститут (факультет) (частина перша статті 31);

Зазнає змін й одне із нормативних повноважень керівника. Відповідно до частини четвертої статті 44 Закону України «Про вищу освіту», правила прийому на навчання до вищого навчального закладу затверджуються його керівником за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки. Натомість частиною третьою статті 40 Проекту № 9655 вимоги щодо погодження не передбачено.

Новелами Проекту № 9655 є:

- 1) затверджує робочий навчальний план (частина десята статті 13);
- 2) утворює педагогічну раду професійного коледжу (частина перша статті 33);
- 3) утворює вчену раду університету, академії, коледжу (частина перша статті 32);

4) визначає порядок, встановлення розміри доплат, надбавок, премій, матеріальної допомоги та заохочення педагогічних, науково-педагогічних, наукових та інших працівників вищих навчальних закладів відповідно до законодавства та колективного договору (частина друга статті 59);

5) очолює дорадчий орган університету, академії, коледжу, професійного коледжу – науково-методична рада (частина друга статті 35).

Зміни до статті 32 чинного Закону України «Про вищу освіту», яка є статтею 30 У Проекті № 9655, носять перш за все кількісний, а не якісний характер. Очевидним є те, що розробники цього Проекту зробили спробу акумулювати повноваження керівника вищого навчального закладу в межах однієї статті, але, на жаль, вона виявилася не ефективною, оскільки розпорошеність правових норм, якими визначаються повноваження керівника, і надалі має місце, що, в свою чергу, зумовлює складність їх аналізу і є основою для збільшення числа невідповідності один одним.

Що стосується позиції Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, то згідно з його висновком на законопроект, зауважень щодо положень, якими визначено повноваження керівника не надано, тільки зазначено, що законопроекті зустрічаються редакційні невідповідності та неточності й неузгодженості. У абзаці п'ятому частини другої статті 30 законопроекту зазначається, що керівник вищого навчального закладу «дає доручення», а в абзаці другому частини другої тієї ж статті – «дає обов'язкові для виконання... доручення» [11].

Враховуючи тенденції, що панують у галузі вищої освіти, які сформувалися навколо питання прийняття нової редакції Закону України «Про вищу освіту», запропонованих досить великим числом законопроектів, доцільним є порівняння останніх із чинним законодавством на наявність переваг та недоліків. Оскільки керівник є особою, яка здійснює безпосереднє управління вищим навчальним закладом, то цілком виправданою є увага до запропонованих підходів суб'єктами законодавчої ініціативи у регулюванні його правового статусу, а саме його повноважень. За ре-

зультати проведеного нами аналізу чинного спеціального закону у галузі вищої освіти та одного із останніх проектів, можна стверджувати, що кардинальної зміни щодо кількісного та якісного складу повноважень керівника вищого навчального закладу не передбачається. Більша частина його прав та обов'язків залишається незмінною і повністю дублюється Проектом № 9655. Інша ж включена до тексту законопроекту у змінений формації. Так, в одних питаннях керівник втрачає самостійність, в інших – набуває її. До числа повноважень керівника включено й ті, якими за чинним законодавством він не наділений, але вони відіграють роль скоріше уточнюючих вже існуючі повноваження, і додаткової самостійності керівнику не надають.

Враховуючи не одностайність законопроектної роботи, яка триває і на даний час у галузі вищої освіти, питання правового регулювання повноважень керівника вищого навчального закладу не може бути вичерпане до кінця в межах цієї статті.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про вищу освіту» : від 17.01.2002 р., № 2984-III // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
2. Проект Закону про вищу освіту : від 28.12.2011 р., реєстр. № 9655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42241.
3. Урядовий проект Закону України «Про вищу освіту» максимально відображає бачення експертами освітнього процесу у вищій школі та оптимально враховує сучасний стан нашого суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/index.php/ua/7546-11111111>.
4. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» (щодо студентського самоврядування) : від 27.12.2002 р., реєстр. № 2599 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=13929.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5

_1_J?ses=10007&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%E2%E8%F9%F3+%EE%F1%E2%B3%F2%F3&out_type=&id=&page=1.

6. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_J?ses=10006&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%E2%E8%F9%F3+%EE%F1%E2%B3%F2%F3&out_type=&id=&page=1.

7. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_J?ses=10005&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%E2%E8%F9%F3+%EE%F1%E2%B3%F2%F3&out_type=&id=&page=1.

8. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» : від 23.11.2007 р., реєстр. № 0854 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1

?id=&pf3511=30720.

9. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» : від 13.04.2007 р., реєстр. № 0809 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27272.

10. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» : від 17.03.2006 р., реєстр. № 3323 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14664.

11. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на Проект Закону про вищу освіту : від 28.12.2011 р., реєстр. № 9655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42241.

Шемігон Т. О. Правове регулювання повноважень керівника вищого навчального закладу у проекті Закону України «Про вищу освіту» (нова редакція) / Т. О. Шемігон // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 785–789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12stoonr.pdf>

Досліджені засади правового регулювання повноважень керівника вищого навчального закладу. З'ясоване місце суб'єктів законодавчої ініціативи у визначенні кола повноважень керівника вищого навчального закладу як одного із елементів його правового статусу. Виконано порівняльно-правовий аналіз чинного Закону України «Про вищу освіту» та одного із проектів Закону України «Про вищу освіту» (нова редакція), визначені переваги та недоліки законопроекту.

Шемігон Т.А. Правовое регулирование полномочий руководителя высшего учебного заведения в проекте Закона Украины «О высшем образовании» (новая редакция)

Исследованы основы правового регулирования полномочий руководителя высшего учебного заведения. Выяснено место субъектов законодательной инициативы в определении круга полномочий руководителя высшего учебного заведения как одного из элементов его правового статуса. Выполнен сравнительно-правовой анализ действующего Закона Украины «О высшем образовании» и одного из проектов Закона Украины «О высшем образовании» (новая редакция), определены преимущества и недостатки законопроекта.

Shemigon T.O. Legal Regulation of Powers of the Head of a Higher Educational Institution in the Bill of Ukraine «On Higher Education» (New Edition)

The basis of legal regulation of the head office of higher education investigated. A place subjects of legislative initiative in determining the terms of reference of the head of institution of higher education as an element of its legal status Found. A complete comparative legal analysis of the current law of Ukraine «On Higher Education» and a draft Law of Ukraine «On Higher Education» (new edition) is made, identifies the advantages and disadvantages of the bill.