

ПОЛОЖЕННЯ НОВОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО ВИЩУ ОСВІТУ ТА ЇХ ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

***Анотація.** Новий Закон України Про вищу освіту містить довгоочікувані положення, що стосуються: типів вищих навчальних закладів та рівнів вищої освіти, контролю якості освітньої діяльності, управління кадрами, формування змісту освітніх програм, навантаження науково-педагогічних працівників, порядку державного та приватного фінансування закладів освіти. В цілому Закон даючи відповідні свободи, зокрема автономію у вирішенні фінансових, господарських та кадрових питань, формує конкурентне середовище в освітній галузі та створює підстави для її реформ, зокрема, через скорочення кількості вищих навчальних закладів. Але прийнятті положення Закону мають неоднозначні трактування та можуть мати різні шляхи практичної реалізації, що потребує відповідних нормативних актів.*

***Ключові слова:** вищі навчальні заклади, закон про вищу освіту, автономія закладів освіти, оплата навчання, навчальне навантаження науково-педагогічного працівника.*

Постановка проблеми та її актуальність. Як й все суспільство України, так його окремий інститут вищої освіти повністю використав потенціал радянських часів та вимагає нових ресурсів та механізмів свого подальшого розвитку. Щодо механізмів, то прийнятий Закон про вищу освіту у серпні 2014 року є першим рухомим кроком у пошуках нових підходів та правил роботи в освітній галазі. Що стосується ресурсів, то сподіватися навіть на суттєве державне фінансування було б безглуздим, оскільки стратегічним для влади залишається інвестиції у промисловість, яка забезпечує економічну безпеку держави в цілому та в свою чергу косвено виступає інвестором для вищих навчальних закладів всіх форм власності. Враховуючи цей факт, вищі навчальні заклади вимушені планувати абсолютну більшість обсягів своїх доходів і витрат з урахуванням “приватного (контрактного) фінансування” та паралельно здійснювати заходи з розширення видів платних послуг. Розуміючи саме таким чином питання фінансового забезпечення вищих навчальних закладів України на майбутні 10-15 років, виникає ряд питань у трактуванні ряду положень нового закону з позицій їх практичного застосування. А саме:

стаття 4 про право громадян України безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі;

стаття 56 про обсяги та розміщення державногозамовлення;

статті 76 про норми робочого часу для науково-педагогічних працівників.

Аналіз попередніх положень закону про вищу освіту у порівнянні з положеннями закону 2014 року свідчать про таке. Статтею 4 попереднього Закону про вищу освіту від 17.01.2002 року №2984-III передбачалось право громадян на безоплатно здобуття вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах (ВНЗ) на конкурсній основі в межах стандартів вищої освіти, якщо певний освітньо-кваліфікаційний рівень громадянин здобуває вперше. Аналогічне положення “нового закону” також передбачає право на безоплатну вищу освіту, але за умов, що певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше *за кошти державного або місцевого бюджету*. Нова трактовка вказаного положення була уточнена та відображає існуючий порядок безоплатної вищої освіти за бюджетні кошти.

Фінансування державних навчальних закладів, як й раніш, буде здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг відповідно до державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку (з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень). Проте державне фінансування державних ВНЗ здійснювався з дотриманням пропорції — на кожні 10000 населення не менше 100 студентів у ВНЗ I і II рівнів акредитації та 180 студентів у ВНЗ III і IV рівнів акредитації. Тепер з січня 2016 року законодавством не залежно від рівня акредитації ВНЗ передбачається пропорція на кожні 10000 населення навчання не менше 180 студентів. Останній показник буде складатися з січня 2016 року із обсягів держзамовлення на навчання осіб за всіма рівнями вищої освіти. Так, загальний обсяг державного замовлення для підготовки фахівців ступенів:

молодшого бакалавра та бакалавра на поточний рік становить не менше як 51 % кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які у поточному році здобули повну загальну середню освіту;

магістра на поточний рік — становить не менш як 50 % кількості осіб, які у поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням.

Раніше показники держзамовлення на підготовку фахівців з вищою освітою формувалися центральним органом виконавчої влади, що забезпечував формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, на підставі узгодженого подання Міністерства освіти і науки України та Міністерства праці та соціальної політики України.

Права, через які будуть реалізовуватися принципи автономії та самоврядування

для ВНЗ, значно розширено, зокрема, через право *формувати та затверджувати власний штатний розпис (стаття 32 нового закону)*. Одночасно з вересня 2015 року статтею 52 “нового закону” обмежується максимальне навчальне навантаження на одну ставку науково-педагогічних працівників — *не більше 600 годин на навчальний рік*. За прикінцевими положеннями “нового закону” до вересня 2015 року максимальне навантаження буде залишатися на рівні *900 годин*. *Норми часу навчальної роботи у ВНЗ державної та комунальної форми власності (крім ВНЗ, що мають статус національного або дослідницького)* визначаються Міністерством освіти і науки України. Норми часу методичної, наукової, організаційної роботи визначаються ВНЗ.

Зменшення максимального навчального навантаження на одну ставку та право формувати власний штатний розпис разом із можливістю визначати норми часу навчальної роботи національними ВНЗ дозволяє останнім або збільшити штати, або залишити незмінними штати при зменшенні норм часу за видами навчальної роботи.

За мету статті було поставлено оцінити наслідки застосування норм “нового закону” про вищу освіту (2014 року) в діяльності державних ВНЗ на підставі співставлення актуальних положень “нового закону” з урахуванням його прикінцевих положень та закону, який втратив чинність.

Виклад основного матеріалу. Викликані часом соціально-економічні реформи в реальному промисловому секторі економіки зможуть сформувати попит на неповну вищу освіту (в термінах нового закону — на вищу освіту початкового (короткого) циклу та вищу освіту I рівня), а також на професійно-технічну освіту. Так, вже новим законом про вищу освіту передбачається, що тільки 25% випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які у поточному році здобули повну загальну середню освіту, можуть здобути за державним замовленням вищу освіту II рівня, т.б. мати ступень магістра, та не більше 51% — ступень бакалавра та молодшого бакалавра.

Сьогодні абсолютна більшість молоді прагне мати вищу освіту II рівня (освітньо-кваліфікаційний рівень магістра). Дана ситуація не є нормальною та була породжена обмеженням кількості місць у ВНЗ за радянські часи, а надалі сформувалась під впливом деградаційних процесів в промисловості, скорочень робочих місць у промисловому секторі економіки та в умовах сгортання діяльності підприємств провідних галузей економіки. Зазначені тенденції спровокували зміни пропорцій в попиті на фахівців певних професій та спеціальностей, на які держава в умовах зменшення можливостей фінансового забезпечення закладів освіти змогла зреагувати

тільки, як створити умови для появи значної кількості приватних ВНЗ та надати право державним ВНЗ здійснювати підготовку фахівців на платній основі.

З іншого боку розширення ринку надання платних послуг з вищої освіти за останні 20 років було обумовлено відсутністю робочих місць для осіб з середньою та неповною вищою освітою у промисловості в умовах високого рівня безробіття, а також намаганням роботодавців залучити тільки кадри з вищою освітою без фінансової участі в їх фахової підготовці. Такий стан справ буде зберігатися й надалі, можуть змінюватися форми навчання, структура контингенту студентів (за рахунок абітурієнтів з регіонів), але тільки відповідні реформ в суспільстві не дозволять розвиватися такому стану в бік закриття регіональних та приватних ВНЗ, їх філій, певних спеціальностей та напрямів навчання в окремих закладах через еміграційні процеси серед молоді та скорочення фінансування діяльності ВНЗ.

Якісна освіта не можлива без пристойного фінансування ВНЗ як з боку держави, так й з боку фізичних осіб. Вищі навчальні заклади крім соціально-виховної функції завжди виконувала свою основну функцію — професійну підготовку кадрів для галузей економіки. Але за радянські часи держава витратила ресурси на забезпечення ВНЗ з метою підготовки кадрів для підприємств (установ, організацій) державної форми власності. Сьогодні в економіці України до приватного сектору відноситься більшість суб'єктів господарювання. Тому загальний обсяг державного замовлення для підготовки фахівців ступенів молодшого бакалавра, бакалавра на поточний рік в розмірі не менше як 51% кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які у поточному році здобули повну загальну середню освіту, може важати досить значним. При цьому загальний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра на поточний рік становить не менш як 50% кількості осіб, які у поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням.

Таким чином, держава сприяє розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу, забезпечує доступність вищої освіти. Важливим в цьому сенсі стає порядок прийому на навчання осіб, які бажають здобути освіту ступеня молодшого бакалавра чи бакалавра *за державним замовленням* (пункт 7 статті 44). З січня 2016 року зарахування таких осіб на навчання буде, як й раніше відбувається за результатами проходження зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) через формування *рейтингового списку вступників за кожною спеціальністю, але в єдиному центрі, а не по кожному окремому ВНЗ*, які здійснюють підготовку за певною

спеціальністю. Згідно *рейтингового списку вступників* та обсягів держзамовлення на поточний рік за кожною спеціальністю абітурієнт буде повідомлен про отримання чи неотримання ним права здобувати вищу освіту за кошти державного бюджету.

Новим в цьому порядку для закладів освіти є те, що перед складанням ЗНО кожний вступник формує свій перелік ВНЗ у пріоритетному для себе порядку, в яких він бажає отримати освіту молодшого бакалавра чи бакалавра з обраної спеціальності за державним замовленням. Цей момент координально змінює порядок розподілу держзамовлення та абітурієнтів за рівнем їх підготовки між ВНЗ. По-перше, державне замовлення будуть отримувати ті ВНЗ, які визначені перед проходженням ЗНО абітурієнтами як *пріоритетні*. По-друге, на бюджетні кошти будуть вчитися студенти з найбільш високим рівнем знань з числа тих, хто виявив бажання вчитися за державним замовленням.

При цьому список майбутніх студентів-бюджетників може буде сформованим простим відсіканням осіб з вищим рейтингом в *рейтингового списку вступників* за певною спеціальністю в кількості, що дорівнює *загальному обсягу держзамовлення* на підготовку фахівців певною спеціальністю *на поточний рік*. За таких умов при розподілі бюджетних місць з високим ступенем ймовірності буде виникати небажана ситуація, коли все держзамовлення за певною спеціальністю буде зосереджено в невеликій кількості ВНЗ та може сягати обсягів їх ліцензійного набору за певною спеціальністю. З одного боку, таким чином створюється конкурентне середовище в освітній діяльності навчальних закладів, але з іншого — не враховується галузева спеціалізація конкретного навчального закладу та потреба регіонів у фахівцях певних спеціальностей. Крім того, досягнення кількості прийнятих на навчання за держзамовленням ліцензійному обсягу за певною спеціальністю може відносно зменшувати фінансові ресурси ВНЗ з високим рейтингом серед абітурієнтів, оскільки оплату послуг за держзамовленням може бути суттєво нижчою, ніж контрактна вартість навчання в таких закладах. Для уникнення зазначених моментів, крім Правил прийому до спеціально уповноваженої установи, що проводить ЗНО, кожний вищий навчальний заклад, що претендує на отримання державного замовлення, повинен подати обсяги держзамовлення на підготовку фахівців ступеня молодшого бакалавра або ступеня бакалавра, що попередньо розподілені між ВНЗ “...на конкурсних засадах” та “...на принципах добросовісної конкуренції, відкритості та прозорості, рівноправності, об’єктивного та неупередженого оцінювання пропозицій учасників конкурсу” (пункт 3 статті 72). Але виходячи із змісту пункту 5 статті 72, можна зробити

висновок, що попереднього розподілу держзамовлення між ВНЗ не передбачається: “Державне замовлення на підготовку фахівців ступеня молодшого бакалавра або ступеня бакалавра ... розміщується шляхом укладення відповідних договорів між державними замовниками, до сфери управління яких належать ВНЗ, та відповідними ВНЗ, що в установленому порядку надали інформацію про вступ до них осіб, які на конкурсних засадах отримали право на здобуття вищої освіти за бюджетні кошти”.

В той же час виконання пункту 2 статті 72 передбачається попередній розподіл сформованого обсягу державного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра на поточний рік, оскільки за нормою цього пункту ВНЗ із статусом дослідницького мають переважне право на отримання державного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра в обсязі до 75% обсягу випуску бакалаврів. Таким чином, для надання переважного права таким ВНЗ необхідно кількісно визначити їх обсяг держзамовлення та розподілити частку держзамовлення, що приходить на долю ВНЗ без статусу дослідницького. Порядок такого розподілу вимагає додаткових інструктивних актів.

Чітко непрописаним в законі також залишився порядок конкурсного набору на платне навчання за контрактом у ВНЗ в межах їх ліцензійного набору за спеціальностями після проведення прийому на навчання осіб, які бажають здобути освіту ступеня молодшого бакалавра чи бакалавра за державним замовленням. Оскільки конкурсний набір може проводитися за існуючим порядком, т.б. згідно поданих заяв абітурієнтів кожний навчальний заклад по кожній спеціальності в межах їх ліцензійного набору формує свій рейтинговий список майбутніх студентів-контрактників, який може уточнюватися під час першого або другою “волни набору”. Або набір на навчання студентів-контрактників по спеціальностям та ВНЗ може бути технічно прив'язаним до *рейтингового списку вступників*, який вже сформувався для розподілу державного замовлення.

Виникає не менше питань та необхідність в додаткових офіційних роз'ясненнях щодо виконання норм статті 56 (набуває чинності з вересня 2015 року) із прикінцевими та перехідними положеннями.

Так, робочий час науково-педагогічного працівника включає час виконання ним навчальної, методичної, наукової, організаційної роботи та інших трудових обов'язків. При цьому національні та дослідницькі ВНЗ самостійно визначають норми часу на всі види роботи своїх науково-педагогічних працівників, а ВНЗ без відповідного статуту на всі, крім навчальної роботи. Максимальне навчальне навантаження на одну ставку

науково-педагогічного працівника зменшено новим законом з 900 годин до рівня 600 годин на рік. При цьому прикінцевими та перехідними положеннями нового закону передбачено, що зменшення річного максимального навчального навантаження не є підставою для збільшення чисельності штатних одиниць, що можливо, як зазначалось вище, при зменшенні норм часу за видами навчальної роботи.

Відповідно до вищенаведеного засновникам ВНЗ рекомендується працювати з вересня 2015 року за освітніми програмами за умов, що обсяг одного кредиту ЄКТС складає не 32-36 години, а 30 годин (т.б. зменшуються обсяги навчальної роботи через скорочення кількості годин лекційних, практичних, лабораторних занять).

Для забезпечення максимального річного навчального навантаження на рівні 600 годин, крім зменшення кількості аудиторних занять ВНЗ змушені будуть перегнути й інші види навчальної роботи, що в цілому може призвести до погіршення якості освітнього процесу. Запобігти цьому взмозі будуть ті ВНЗ, які зможуть розширювати або залишити незмінними штати через відносно збільшення чисельності студентів без зменшення загальної кількості годин навчальної (аудиторної) роботи. Хоча деяке розширення штатів через зменшення навчального навантаження на одну штатну одиницю цілком правомірне. Так, за статтею 32 нового закону ВНЗ мають “права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування”, зокрема право: приймати на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників; формувати та затверджувати власний штатний розпис. Користуючись таким правом, ВНЗ зможуть збільшити кількість штатних одиниць.

Крім того, звертає на себе увагу, що пункт прикінцевих та перехідних положень нового закону, яким оговорюється, що зменшення річного максимального навчального навантаження не є підставою для збільшення чисельності штатних одиниць, сформульован як рекомендація та починається із слів:

“... рекомендувати засновникам вищих навчальних закладів:...”.

Іншим шляхом виконанням вимоги про незбільшення штатних одиниць при зменшенні годин навчального навантаження може слугувати приймання на роботу позаштатних працівників, які викладають певну дисципліну (є працівниками “вузької спеціалізації”) в багатьох або в декількох навчальних закладах. Саме можливість учасників освітнього процесу викладати в іншому вищому навчальному закладі (науковій установі) на території України чи поза її межами складають академічну мобільність, яка характеризує сучасний освітній процес (стаття 1).

Таким чином, зменшення навчального навантаження на одного науково-педагогічного працівника є можливим та виправданим з точки зору забезпечення якості освітнього процесу тільки для ВНЗ з відносно значною кількістю студентів. Для невеликих навчальних закладів такі кроки обернуться падінням рівня якості освіти та подальшим скороченням контингенту студентів. Враховуючи майбутні зміни попиту на ринку праці, а саме збільшення попиту на працівників з професійно-технічною освітою та вищою освітою І рівня, логічним є скорочення кількості закладів вищої освіти та концентрації освітнього процесу в обмеженому колі ВНЗ. За таких умов логічним стає розглянуте законодавча норма про зменшення навчального навантаження науково-педагогічних працівників. Тому в стратегічному масштабі така законодавча норма є виправданою та складає ефективний механізм державного регулювання освітньої діяльності в Україні.

Висновки та рекомендації. Аналіз практичного застосування окремих положень нового закону України про вищу освіту свідчить про необхідність додаткових нормативних актів (інструкцій) для ефективного впровадження, зокрема:

1) положення про безоплатне здобуття вищої освіти на конкурсній основі передбачає розподіл державного замовлення як серед вступників, так й серед ВНЗ, при чому вказані обидва процеси можуть здійснюватися: або одночасно в “єдиному центрі”, або конкурсу вступників може передувати розміщення держзамовлення між ВНЗ — тому визначення чіткої процедури розміщення держзамовлення потребує додаткових інструктивних документів;

2) порядок конкурсного набору на платне навчання у ВНЗ в межах їх ліцензійного набору після проведення прийому на навчання за держзамовленням новий закон залишив також не відрегульованим;

3) положення про зменшення навчального навантаження на одного науково-педагогічного працівника виступає стратегічною умовою підвищення якості освітніх послуг та концентрації “освітніх потужностей” у провідних ВНЗ України, які обираються абітурієнтами як пріоритетні, при тому, що загальна кількість навчальних закладів вищої освіти буде скорочуватися.

Список використаної літератури:

1. Постанова КМУ від 20 травня 2013 р. № 363 «Про затвердження Порядку розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів».
2. Закон про вищу освіту від 17.01.2002 року №2984-III.
3. Постанова ВРУК про прийняття проекту Закону України про вищу освіту.

Рекомендовано до публікації

Зав.кафедрою обліку і аудиту КНУТД

М.І.Скрипник

Стаття надійшла до редакції/ Article received: (*заповнює редакція*)