

## РОЗДІЛ 4 «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО»

УДК 342.97

**Гарашук В.М.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

*У статті розглядаються проблеми пов'язані із сучасним станом правового забезпечення управління закладом вищої освіти. На основі аналізу статутних документів деяких провідних закладів вищої освіти, акцентується увага на сформованій в Україні практиці диференційованого підходу до розбудови самоврядних органів управління закладів вищої освіти та відсутності єдиного законодавчо-визначеного підходу стосовно закріплення та уніфікації їх правового статусу. Піддається критичному аналізу окремі норми викладені у чинному Законі України «Про вищу освіту», обґрунтовується необхідність прийняття на законодавчому рівні єдиної форми (зразку) нормативного формування самоврядних органів закладів вищої освіти, відстоюється позиція щодо необхідності типізації основних актів, спрямованих на забезпечення управлінської діяльності в закладах вищої освіти України.*

**Ключові слова:** заклад вищої освіти, управління, адміністрування, реформа вищої освіти в Україні, керівництво закладу вищої освіти.

*The article considers the problems related to the modern legal provision of higher education institution management. Based on the analysis of statutory documents of higher education institutions, attention is focused on the current practice in Ukraine of a differentiated approach to the development of self-governing bodies of higher education institutions and the lack of a single legislative approach to their legal status. Certain norms set forth in the current Law of Ukraine "On Higher Education" are criticized, the need to adopt a unified form (model) of self-governing governing bodies of higher education institutions is substantiated, the position on the need to standardize acts of management in higher education institutions of Ukraine is defended.*

**Key words:** higher education institution, management, administration, higher education reform in Ukraine, management of higher education institution.

За сучасних умов зменшення кількості абітурієнтів, пов'язаним із демографічною кризою в країні, економічним станом держави, наше суспільство здійснює пошук нових та оптимізацію існуючих моделей фінансової підтримки державою закладів вищої освіти (далі – ЗВО), адаптацію останніх до нових умов дистанційного навчання викликаного епідеміологічною ситуацією в країні і світі та ін. чинники підштовхують законодавця до прискорення розпочатого ще наприкінці ХХ ст. реформування освітнього процесу в Україні. Як показує практика, внесення змін і коригувань до будь-якої існуючої системи, як кажуть «нашвидкоруч» рідко призводить до покращення ситуації. Не є виключенням і освітня сфера. За відсутності послідовної єдиної концептуальної державної політики у сфері освіти керівництво вишів, зіткнувшись із надто швидкими змінами зовнішнього середовища, були змушені вдатися до самостійної розробки та впровадження нових, більш гнучких типів організації управління ЗВО з метою забезпечення конкурентних переваг, що не завжди позитивно відображається на якості освітнього процесу. І хоча аналіз існуючих органів управління різних ЗВО встановленим законодавчим вимогам свідчить, що всі органи управління аналізованих закладів вищої освіти утворені відповідно до

вимог чинного законодавства, одночасно ми маємо зазначити, що зважаючи на різну направленість у підготовці фахівців, їх органи управління мають чимало відмінностей за внутрішньою структурою.

Слід відмітити, що зміни внесені до Закону «Про вищу освіту» (далі – Закон) та ряду інших нормативно-правових актів присвячених питанням побудови організації управління на рівні ЗВО, не зважаючи на окреслений загальний рух до розбудови останньої в дусі західних віянь щодо її автономізації, децентралізації, гнучкості та орієнтованості на попит, фактично зосередили найбільшу концентрацію влади в руках керівника (ректора) та вченої ради вищого навчального закладу, укорінивши існуючу ієрархічну структуру. Так, положення Закону «Про вищу освіту» має доволі розгорнутий перелік стосовно компетенції керівника закладу вищої освіти (ст. 34), порядку його обрання, призначення та звільнення з посади (ст. 42) тощо, в той час як правовому статусу робочих та дорадчих органів законодавцем майже не приділено уваги [1]. Подібне перекладання законодавцем питань деталізації статусу і компетенції різних структурних підрозділів «на місця» має як свої недоліки, так і переваги.

Важко сперечатися з фактом, що органи управління класичних університетів – ті що мають «різно векторні» напрямки підготовки фахівців (різнопрофільні факультети та інститути), певною мірою відрізняються і повинні відрізнитись від органів управління ЗВО, що готують фахівців за одним фаховим напрямком. Структура і модель керівних органів класичних університетів найбільш розгалужена. Внутрішня структура ЗВО технічної спрямованості достатньо відрізняється від внутрішньої структури ЗВО, наприклад, сільськогосподарського або юридичного профілю.

Так, наприклад, поруч з органами управління, які, відповідно до Закону України «Про вищу освіту» (ст.ст. 34-39) мають бути представлені в усіх без виключення ЗВО (керівник ЗВО, керівники факультетів, інститутів, кафедр, вчена рада, наглядова рада, органи громадського самоврядування, студентське самоврядування), ЗВО, відповідно до напрямку своєї діяльності мають, наприклад, таку структуру і такі органи управління, як: керівництво коледжів, ліцеїв, лабораторій (навчально, навчально – наукових, науково – вимірювальних тощо), центрів, частин, департаментів, управлінь, відділів, музеїв, студентських містечок, санаторіїв-профілакторіїв, оздоровчо-спортивних комплексів, астрофізичної обсерваторії (Автономна Республіка Крим), спортивно-оздоровчих таборів, Ботанічного саду імені акад. Фоміна, Канівського природного заповідника та ін. (п. 5.1) [2].

Національний університет «Львівська політехніка», як ЗВО технічного спрямування, має дещо іншу структуру і, відповідно, інші керівні органи: навчальні, науково-дослідні, проектно-пошукові, проектно-конструкторські, дослідно-конструкторські, дослідно-впровадзувальні, конструкторсько-технологічні, інформаційні, сертифікаційні, виробничі та інші підрозділи, у тому числі геодезичні полігони (бази геодезичної та будівельної практик), технопарк, навчально-виробничі майстерні, виробничі, комерційні підрозділи та ін. (п.5.2 Статуту) [3].

Основними структурними підрозділами Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Університету є факультети, кафедри, наукова бібліотека. До складу Університету також входять навчально-наукові, науково-дослідні та інші, в тому числі відокремлені, інститути, коледж, лабораторії, центри, відділи, комплекси, підрозділи громадського харчування, лікувально-профілактичні та інші структурні підрозділи. В складі Університету діють військові навчальні підрозділи (інститути, факультети), робочі та дорадчі органи статус яких визначається законодавством та відповідними положеннями про них. (п. 1.10 Статуту) [4]. Керівники цих підрозділів представляють органи управління НЮУ ім. Ярослава Мудрого.

Відтак, основні керівні органи, визначені у Законі мають усі ЗВО (їх можна назвати «обов'язковими»), оскільки ЗВО не мають можливості їх не утворювати відповідно до букви закону. Додатково утворені органи управління, які забезпечують належний науково-навчальний процес і відповідають напрямкам фахової підготовки студентів, є у кожних з аналізованих

освітнянських закладах. Такий підхід, на нашу думку, сьогодні є доречним та таким, що дозволяє спрямовувати державні ЗВО за єдиною моделлю управління, проводити корегування дій та здійснювати контроль за типовими напрямками діяльності вишів. Проблема у вітчизняній моделі організації управління вишів, за нашим переконанням, полягає у відсутності закріплення правового статусу багатьох управлінських структур, створення яких делеговано керівництву ЗВО і встановлюється на рівні їх внутрішніх статутів. Зокрема, мова йде передусім про робочі, дорадчо-консультативні органи й інші органи управління.

Так, відповідно до Статуту ОНУ імені І. І. Мечникова робочими органами управління в університеті виступають: ректорат, деканат, приймальна комісія (п.9.3), а з метою провадження освітньої та наукової діяльності за основними напрямками в ОНУ імені І. І. Мечникова діють на громадських засадах дорадчі (дорадчо-консультативні) органи (рада розвитку та міжнародних зв'язків, рада роботодавців, рада інвесторів, рада бізнесу тощо), науково-методична рада, науково-технічна рада, бюджетно-фінансова комісія, рада деканів, комісія з питань економіки та розвитку ОНУ імені І. І. Мечникова, рада молодих учених, рада ветеранів ОНУ імені І. І. Мечникова, стипендіальна комісія тощо [5]. В той же час, у вже згаданому Національному університеті «Львівська політехніка», до робочих органів згідно п. 7.32. віднесено ректорат, дирекції інститутів, приймальна комісія. Зокрема, Дирекції інститутів організовують, координують та контролюють освітню, наукову, методичну та господарську діяльність кафедр навчально-наукових інститутів. Дирекцію очолює директор інституту. Порядок формування, склад та повноваження дирекції інституту визначаються у положенні про інститут, яке затверджує Вчена рада Університету (п.7.34) [3]. Київський національний університет імені Тараса Шевченка має дещо іншу структуру. Зокрема, Статут визначає робочими органами: 1) ректорат, деканати, приймальну комісію, адміністративну раду, науково-методичну раду, науково-технічну раду тощо, а дорадчо-консультативними - раду роботодавців, раду інвесторів, раду бізнесу, студентську, наукову раду, раду старійшин тощо [2].

Однак, незважаючи на певні відмінності у питаннях будівництва робочих та дорадчо-консультативних органів управління ЗВО, як їх загальну особливість можливо визначити те, що не зважаючи на різність найменувань, специфіку їх складу і фахову спрямованість відповідних структурних підрозділів, за змістом і характером управлінської діяльності відповідні органи управління майже тотожні для всіх ЗВО. При чому, слід звернути увагу, що всі названі органи мають скоріше забезпечувальний характер впровадження політики закладу освіти визначеного вищим керівництвом, яке, у свою чергу, спирається на політику держави у цьому питанні. На сьогоднішній день, фактично ті ж ректорати та інші органи, що віднесені законодавцем до категорії «робочі» по суті лише забезпечують поточну діяльність ЗВО, прийняття та виконання наказів і інших актів управління керівника (ректору) навчального закладу державної форми власності та мають достатньо умовну управлінською автономію. Це ж стосується і дорадчо-консультативних органів в назві яких прямо розкривається зміст їх діяльності.

Створення законодавцем відповідної моделі регулювання відносин розбудови структурних підрозділів ЗВО з одного боку, дозволяє більш диференційовано підійти керівництву ЗВО до формування внутрішньої структури органів управління, врахувати галузеву специфіку, а з іншого – відмова від типового зразка формування статутних документів визначаючих на законодавчому рівні права і обов'язки органів управління ЗВО, призводить до зайвої різнобічності у підходах до розбудови самоврядної системи управління ЗВО. Важливо наголосити, що мова передусім йде про заклади вищої освіти державної і комунальної форм власності (зараз це ЗВО, засновником якого є юридична особа публічного права), публічно-управлінська діяльність яких повинна бути чітко окресленою. У державних вишах, на нашу думку, не має бути «зайвої» автономії, яка заважатиме загальнодержавному регулюванню освітянського процесу. Внутрішнє – не державне самоврядне управління може мати, та по факту має більшу автономію в усіх досліджених нами вишах. Така автономія, на наш погляд, є виправданою та такою, що дозволяє вирішувати ЗВО завдання,

похідні від їх спеціалізації.

Також слід звернути увагу, що аналіз положень Закону України «Про вищу освіту» дозволяє стверджувати, що за відповідною конструкцією правових норм які наразі є у Законі, про наявність реальної автономії та можливості керівниками структурних підрозділів провадити самостійну політику у питаннях прийняття управлінських рішень в підпорядкованих їм підрозділах на сьогоднішній день ми не можемо. Зокрема, якщо проаналізувати текст викладений у ч. 4 ст. 35 Закону України «Про вищу освіту»: «Декан (начальник) факультету, директор (начальник) навчально-наукового інституту видають розпорядження щодо діяльності відповідного факультету (навчально-наукового інституту), які є обов'язковими для виконання всіма учасниками освітнього процесу факультету (навчально-наукового інституту) і можуть бути скасовані керівником закладу вищої освіти, якщо вони суперечать законодавству, статуту закладу вищої освіти чи завдають шкоди інтересам закладу вищої освіти» [1]. За застосованою законодавцем занадто абстрактною конструкцією, а саме надання можливості керівнику ЗВО скасувати будь-яке розпорядження керівних органів структурних підрозділів на основі «шкоди інтересам закладу вищої освіти», створено ситуацію коли під рамки цієї «шкоди» можна «підігнати» будь-яке управлінське рішення декану чи директору інституту, що фактично зводить до мінімуму реальність вливу на справи навчального закладу останніх. По суті за діючим законодавством декан (начальник) факультету або директор (начальник) навчально-наукового інституту залишаються представниками вищого керівництва ЗВО на місцях, закріплюючи ієрархічну вертикаль влади, зосереджуючи усі важелі керування в особі ректора. Подібний стан законодавчого відсторонення від наповнення деталізації правового статусу органів управління та їх посадових осіб ми спостерігаємо і по відношенню до керівників кафедр, які на відміну від тих же деканів, взагалі реалізують лише функції по забезпеченню організації освітнього процесу, виконання навчальних планів і програм навчальних дисциплін, контролю за якістю викладання навчальних дисциплін, навчально-методичною та науковою діяльністю викладачів (п. 7 ст. 35) фактично не маючи жодних можливостей вплинути на підпорядкованих їм членів кафедри адміністративними важелями [1]. Детальний опис їх повноважень також оминається законодавцем.

Однак несправедливо було б звинувачувати ректорів в узурпації влади та в інших прогалинах системи. Ректори не створювали подібні умови, вони скоріше пристосувались до існуючої моделі управління ЗВО, проблеми якої, за нашим поглядом, пов'язані насамперед із недоліками нормотворчої техніки допущених українським законодавцем. При цьому, слід зауважити, що система, за якою ректор відповідає перед засновником, а керівництво органів управління і структурних підрозділів ЗВО – перед ректором є традиційною для країн СНД. Вона, хоча і не без проблем, все ж таки не погано показувала себе на протязі тривалого часу. Але останні тенденції розвитку освітнянського процесу в Україні, пов'язані передусім із ухваленням концепції переходу до моделі «Більше грошей – сильнішим» [Див. 6, 7], якою уряд фактично оголосив конкурс, «гонитви» за абітурієнтами, міжнародними грантами та формальними показниками, апріорі запроваджує нову систему вимірів результативності ЗВО замість планового та поетапного розвитку якості освітніх послуг. Подібна переорієнтація і намагання повторити західний досвід реформування ЗВО на американський лад за сучасних соціально-економічних умов, слабкої економіки держави (якій не потрібно стільки фахівців, що «продукують» виші), старої нормативно-правової бази управління ЗВО, на наш погляд, створюють реальну загрозу стану якості освіти, який і без того погіршується. Нагадаємо, що у країнах заходу розбудова університетів шляхом «підприємницького типу», орієнтованого на потреби ринкової економіки супроводжувалась цілим комплексом засобів щодо впровадження елементів функціональної, матричної та інших організаційних систем управління ЗВО, децентралізації управління та носила точковий, апробаційний характер, не руйнуючи існуючу на момент реформації систему управління освітою, а здійснювалась обережно, базуючись на всебічній підтримці держави (як

економічній, так і нормативній). Крім того, навіть у найбільш економічно розвинутих країнах широко представлені заклади вищої освіти «старого» зразку [Див. 8, 9]. Україні ж, на наш погляд, спочатку слід підняти економіку, створити реально працюючий ринок праці, а вже потім, під його потреби реформувати систему освіти. До слова, реформою найважливішої сфери нашого суспільства мають займатися не учорашні випускники ЗВО з сумнівними дипломами та відсутністю досвіду в цій сфері, а справжні фахівці освітньої сфери.

За нашим переконанням, подібні новели законодавця виглядають не стільки реформуванням, скільки дистанціюванням від проблем, що накопичились в освітній сфері. Замість внесення змін і коригувань до нормативно-правових актів з питань управління ЗВО та реорганізації підходу управління, тобто спроби налагодити, оптимізувати забезпечення надання освітніх послуг, держава, фактично, перекладає відповідальність за якість освіти в Україні на керівний склад ЗВО, завідомо пов'язуючи успіх від реформи не з підвищенням самої якості освіти, а з ефективністю маркетингу та менеджменту в самих ЗВО, наявністю матеріально-технічної бази, затребуваності профілю спеціальностей на ринку, кількості наукових робіт, проведених наукових заходів тощо. Ми переконані що, така спроба змусити державні заклади грати за правилами недержавних (читай — комерційних) – може привести до негативних наслідків в освітній царині.

Приведений вище аналіз показав, що децентралізації у системі управління фактично не має, як не має і автономізації структурних підрозділів ЗВО. Певний рівень автономізації побудований лише у відносинах держава-вище керівництво ЗВО. А отже, переваги від делегування державою питань деталізації статусу і компетенції різних структурних підрозділів є мінімальними. Безумовно, мова не йде про встановлення зобов'язань створення усіх без виключення органів управління ЗВО. Наприклад в НЮУ імені Ярослава Мудрого немає необхідності в утворенні науково-технічної ради (не ведуться дослідження в галузі техніки). Немає в НЮУ і ради деканів, що стало наслідком достатньо монолітної структури вишу. В той же час, у Національному технічному університеті «Дніпровська політехніка», зважаючи на його технічну спрямованість, утворюються такі допоміжні органи управління дорадчо-консультативної спрямованості, як комп'ютерні та інформаційні центри, навчально-виробничі та творчі майстерні, навчально-дослідні господарства, виробничі структури. (ст. 4.4 Статуту) [10]. Але у разі створення структурного підрозділу чи органу управління, вважаємо, що це має бути зроблено на основі прийнятого державою відповідного типового нормативного акту (наприклад — Положення), що окреслював би обсяг прав і обов'язків відповідного обов'язкового для вишу органу (органів). Особливо це стосується тих структурних підрозділів ЗВО, які є класичними (ректорат, приймальна комісія тощо). До запропонованих змін підштовхує і те, що в сучасних Статутах ЗВО процедура ухвалення внутрішніх документів практично не виписана (або ж виписана дуже поверхнево). А отже, за нашим переконанням, необхідності у встановлення єдиної форми потребують не лише акти, що визначають правовий статус самоврядних органів управління ЗВО, а й інші акти управління.

Оцінка управлінських документів аналізованих ЗВО надає змогу класифікувати їх за наступними критеріями:

1) Органами, які їх приймають: а) документи прийняті органами управління ЗВО; б) документи, прийняті самоврядними структурами ЗВО.

2) За напрямками регулювання: а) ті, які виписують структуру ЗВО; б) ті, які закріплюють правовий статус структурних підрозділів ЗВО; в) ті, які закріплюють повноваження самоврядних органів ЗВО; г) ті, що визначають порядок контрольно-наглядової діяльності на рівні ЗВО; д) ті, які безпосередньо встановлюють правила освітянського процесу, регламентують господарські питання, питання забезпечення науково-дослідної роботи, організації і стимулювання праці тощо. У свою чергу до останніх можна віднести: ті, що затверджують індивідуальні умови та плани прийому; визначають нормативи кількості студентів, слухачів, аспірантів, ад'юнктів, докторантів, здобувачів наукових ступенів доктора філософії і доктора наук на одну штатну посаду науково-

педагогічного працівника Університету; затверджують навчально-методичні матеріали; встановлюють правила відрахування студентів з ЗВО; затверджують штатні розписи; встановлюють надбавки, доплати, премії та інші умови матеріального стимулювання працівників, згідно із законодавством; установлюють премії для відзначення викладачів, науковців; заохочення для студентів; кошти, які сплачуються студентами за навчання та ін.

Серед контрольно-наглядових документів, які, на наш погляд потребують типізації, можемо назвати: а) ті, що встановлюють форми контролю та звітності; б) безпосередні звітні документи співробітників; в) звітні документи керівництва ЗВО; г) звітні документи органів студентського самоврядування та ін. Зауважимо, що деякі з наведених вище управлінських документів на сьогоднішній день все ж таки є типізованими, але не всі (Див. напр. [11]).

Доречно згадати і про необхідність типізації інших документів, які за своїм характером не є управлінськими але стосуються питань внутрішнього контролю або засвідчують будь-який факт (наприклад, виписка з диплому, відповідь на зовнішній запит, матеріальна допомога особі з боку профспілкової організації, осуд поведінки студента з боку органу студентського самоврядування та ін.). Частково до «інших документів» можна віднести рекомендаційні листи, висновки, аналітичні записки та ін. які самі ніяких юридичних наслідків не породжують, але мають значення для прийняття подальших управлінських рішень керівними органами. Їх форми у Статутах вишів не означені.

Запропонований перелік не є вичерпним. Документи ЗВО можна, також, класифікувати й за іншими ознаками. Важливо те, що всі названі критерії обов'язково мають бути однаковими для всіх ЗВО, оскільки без окреслення у внутрішніх актах цих питань неможлива ефективна робота закладу незалежно від профілю ЗВО, рівня акредитації, матеріально-технічної бази та ін. характеристик. Неможлива і ефективна форма обліку випускників вишів, рух відповідних документів про закінчення того чи іншого вишу (маємо приклади...) та ін.

Підводячи підсумок викладеному маємо зазначити, що процедура прийняття управлінських документів хоч і відповідає чинному законодавству, є єдиною для аналізованих вишів та знаходить своє відбиття в різних внутрішніх актах, управлінські акти в державних вишах за змістом і характером є єдиними і мають бути законодавчо типізованими.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про вищу освіту: Закон України № 1556-VII. Відомості Верховної Ради. – 2014. - № 37-38. – Ст. 2004.
2. Статут Київського національного університету імені Тараса Шевченка затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України від 24.07.2015 р. № 802. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prof.univ.kiev.ua/prof/2011-06-14-16-17-19/2011-06-24-09-20-58/75-2013-01-16-01-00-41.html>.
3. Статут Національного університету «Львівська політехніка» затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України від 25.02.2019 р. № 247. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://lpnu.ua/sites/default/files/attach/2017/5515/n.r. statutu nu lp - 2019 .pdf>.
4. Статут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України від 25.06.2018 р. № 688. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://nlu.edu.ua/files/norm\\_doc/statut\\_nlu\\_20180625.pdf](https://nlu.edu.ua/files/norm_doc/statut_nlu_20180625.pdf).
5. Статут Одеського національного університету імені Мечникова затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України від 10.01.2017 р. № 30. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://onu.edu.ua/pub/bank/userfiles/files/documents/statut-onu-2017.pdf>.
6. Офіційний сайт Міністерство освіти і науки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/bilshe-groshej-silnishim-mon-opublikovalo-rozpodil-derzhfinansuvannya-universitetiv-u-2020-roci>.

7. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності: Постанова КМУ від 24 грудня 2019 р. № 1146. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF#Text>.

8. Левина Е. Ю. Модели управления высшим образованием: кросс-культурный странный анализ // Казанский педагогический журнал, №. 1 (120), 2017, с. 36-45.

9. Беляков С.А. Зарубежный опыт совершенствования управления образованием: основные модели // Университетское управление: практика и анализ. — 2009. — № 1. — С. 45-63.

10. Статут Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України від 29.03.2018 р. № 294.

11. Про документи про професійну (професійно-технічну) освіту державного зразка і додатки до них: Постанова КМУ від 22 липня 2015 р. № 645 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/645-2015-%D0%BF#Text>.