



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

Р І Ш Е Н Н Я

До протоколу № 39
від 15 липня 2020 року

**Про Проект Закону України
“Про внесення змін до законів України щодо фінансування вищої освіти”
(реєстр. № 2170 від 24.09.2019)**

Комітет з питань освіти, науки та інновацій є головним з опрацювання проекту Закону України “Про внесення змін до законів України щодо фінансування вищої освіти” (реєстр. № 2170 від 24.09.2019), поданого народними депутатами України Совсун І.Р., Цабалем В.В.

Підготовка цього законопроекту пов’язана з тим, що норми, закладені у Законі України “Про вищу освіту” у частині фінансування вищої освіти, які мали створити умови для розвитку університетів та суттєвого підвищення якості вищої освіти та університетської науки, виявилися або недостатніми, або неефективними.

Метою цього проекту Закону є створення фінансових стимулів до покращення якості освітньої та наукової діяльності закладів вищої освіти та оптимальних умов для такої діяльності.

Законопроектом передбачається внести зміни до Законів України “Про вищу освіту” і “Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів” у частині:

запровадження нового механізму фінансування вищої освіти за рахунок Фонду загального фінансування закладів вищої освіти, Фонду розвитку вищої освіти, Фонду соціальної підтримки у системі вищої освіти, крім військової освіти;

зміни статусу закладів вищої освіти з бюджетних установ на суспільні інституції (неприбуткові установи);

здійснення розподілу державного фінансування між закладами вищої освіти на основі формули;

запровадження моніторингу працевлаштування випускників закладів вищої освіти;

можливості створення навчально-дослідницькими закладами вищої освіти структурних підрозділів – центрів досконалості;

надання закладам вищої освіти права самостійно визначати назви та перелік посад педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників, умови оплати праці працівників, обсяги та напрями спрямування власних надходжень тощо.

На думку авторів законопроекту, реалізація Закону не потребує додаткових витрат із Державного бюджету України.

Головне науково-експертне управління, проаналізувавши поданий законопроект, висловило до нього низку пропозицій та зауважень і рекомендує повернути його суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Зокрема, у змінах до статті 27 Закону України “Про вищу освіту” пропонується, щоб заклад вищої освіти державної та комунальної форми власності діяв як суб'єкт господарювання у формі “суспільної інституції”. При цьому, “суспільна інституція” визначається як “неприбуткова установа, що створена з метою забезпечення суспільних та приватних інтересів у сфері освіти, науки та/або культури, що отримує фінансування з державного та/або місцевого бюджету та має належний ступінь автономії, необхідний для реалізації покладених на неї завдань”. Також пропонується, щоб “приватні заклади вищої освіти діяли як суспільні інституції, якщо вони відповідають вимогам до цієї організаційно-правової форми”.

Однак з подібного визначення неможливо зрозуміти місце так званої “суспільної інституції” в системі суб'єктів господарювання, що врегульована у статті 55 Господарського кодексу України.

Антимонопольний комітет України не підтримує зазначений законопроект і звертає увагу, що запропоновані заходи з фінансування закладів вищої освіти за рахунок державного і місцевого бюджетів містять ознаки державної допомоги та потребують повідомлення до Антимонопольного комітету України. Нова державна допомога, надана без повідомлення Уповноваженого органу або в період повідомлення, але до прийняття Уповноваженим органом рішення про допустимість державної допомоги для конкуренції, відповідно до пункту 8 частини першої статті 1 Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” є незаконною державною допомогою.

Міністерство освіти і науки України в межах компетенції не підтримує зазначений законопроект з огляду на таке.

1. Не визначені критерії (підстави) фінансування за рахунок державного та місцевих бюджетів закладів вищої освіти.

2. Некоректно виписано зміни до статті 1: визначення терміну “державне фінансування вищої освіти” та терміну “військові заклади вищої освіти” (по всьому тексту законопроекту).

3. Щодо змін до статті 12 Закону:

не визначений суб'єкт розробки та затвердження порядку автоматизованого моніторингу працевлаштування випускників закладів вищої освіти. Авторами законопроекту пропонується звузити функціонал системи моніторингу

працевлаштування випускників, якою наразі планується охопити випускників закладів вищої освіти, фахової передвищої освіти та професійної (професійно-технічної) освіти, що не дозволить в майбутньому запровадити моніторинг зазначених закладів освіти;

пункт 13 суперечить Закону України “Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів”;

пункт 14 частини другої статті 12 Закону не відповідає положенням, викладеним у підпункті “в” пункту 7 статті 87, пункті 46 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України та абзаці сьомому статті 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”.

4. Щодо змін до статті 13 Закону:

пункт 24 частини першої не відповідає положенням, викладеним у підпункті “в” пункту 7 статті 87, пункті 46 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України та абзаці сьомому статті 24 Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”;

пункт 4 частини другої не є предметом регулювання Закону України, а відповідні положення у разі необхідності доцільно визначити в порядку розподілу обсягу видатків загального фонду державного бюджету між закладами вищої освіти на підготовку кадрів на умовах державного замовлення та забезпечення діяльності їх баз практики.

5. Незрозуміла мета внесення зміни до пункту 2 частини першої статті 14 Закону.

6. У змінах до статті 27 Закону не визначені суб’єкти створення суспільних інституцій та критерії “належного ступеню автономії”.

7. Щодо змін до статті 28 Закону:

Відповідно до статті 19 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” наукова та науково-технічна діяльність у вищих навчальних закладах є невід’ємною складовою освітньої діяльності і провадиться з метою інтеграції наукової, освітньої і виробничої діяльності в системі вищої освіти.

Таким чином, вважаємо неприпустимим поділяти заклади вищої освіти на навчальні та навчально-дослідницькі залежно від того, чи здійснюють вони наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність.

Крім того, у змінах до статті 28 Закону положення щодо “основного виду діяльності” не формалізоване; не зрозуміла хронологія і повноваження суб’єктів при наданні закладу вищої освіти статусу “навчально-дослідницького”.

8. Щодо змін до статті 32 Закону:

у частині права закладів вищої освіти на самостійне визначення кількості, найменування та чисельності посад працівників необхідно узгодити з вимогами законодавства у сфері оплати праці, пенсійного забезпечення тощо;

незрозумілим є положення щодо “формування інноваційних структур різних типів”, а також щодо “утворення разових спеціалізованих вчених рад” та “самостійного визначення статей та обсягів витрат”.

9. Щодо доповнення Закону статтею 33-1. “Центр досконалості”:

Частиною сьомою статті 33 Закону України “Про вищу освіту” встановлено, що структурними підрозділами закладу вищої освіти можуть бути наукові, навчально-наукові, науково-дослідні, науково-виробничі та проектні інститути, навчально-науково-виробничі центри (сектори, частини, комплекси тощо), дослідні станції, конструкторські бюро, відділи аспірантури і докторантури, навчально-виробничі комбінати, експериментальні підприємства, клінічні бази закладів медичної освіти, університетські клініки та лікарні, юридичні клініки, полігони, наукові парки, технопарки, оперні студії, навчальні театри, філармонії, інші підрозділи, що забезпечують практичну підготовку фахівців певних спеціальностей та/або проводять наукові дослідження.

Окремо слід зазначити, що пропозиція щодо надання таким центрам права отримувати особливий статус в рамках закладу вищої освіти та встановлювати особливі умови працевлаштування та оплати праці посилить дискримінацію в оплаті праці, оскільки підвищення заробітних плат має відбуватись комплексно, на єдиних принципах і засадах формування посадових окладів та умов оплати праці наукових працівників.

Таким чином, Міністерство освіти і науки України вважає недоцільним введення поняття “центрів досконалості” та їх створення, оскільки на законодавчому рівні передбачена можливість створення різних форм структурних підрозділів закладів вищої освіти. Водночас закріплення на законодавчому рівні можливості надання їм особливого статусу порушує принцип недискримінації.

Крім того, деякі статті законопроекту передбачають участь Наукового комітету Національної ради з питань розвитку науки і технологій України у підготовці нормативно-правових актів, зокрема Порядку конкурсного відбору центрів досконалості для отримання фінансування з Фонду розвитку вищої освіти, Порядку надання рекомендацій про зміну статусу закладу вищої освіти з навчально-дослідницького на навчальний, розробці формули розподілу фонду загального фінансування закладів вищої освіти.

Слід зазначити, що Науковий комітет - це робочий колегіальний орган Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, що представляє інтереси наукової громадськості. Повноваження Наукового комітету визначені у статті 21 Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, відповідно до якої Науковий комітет проводить лише експертизу нормативно-правових актів та надає до них свої рекомендації, однак розробником нормативно – правових актів Науковий комітет бути не може.

Таким чином, зазначені норми суперечать чинному законодавству у сфері наукової та науково-технічної діяльності.

10. Зміни до статті 71 Закону втручаються у сферу бюджетного законодавства, однак не узгоджені зі змінами, що вносяться до Бюджетного кодексу України. Крім того, ці зміни некоректно і незрозуміло виписані, носять несистемний характер, не узгоджені з іншими положеннями цього ж законопроекту.

11. У змінах до статті 72 Закону порівняльна таблиця у частині внесення змін до цієї статті не відповідає тексту законопроекту, не є зрозумілим механізм

поєднання конкурсного вступу та одночасно переважного права на отримання державного фінансування.

Крім того, запропонована редакція частини сьомої статті 72 Закону у частині термінології не відповідає законодавству, що діє в даній сфері правового регулювання.

Водночас, законопроект пропонує визначити окремі елементи питання запровадження фінансової автономії закладів вищої освіти. Разом з цим запровадження фінансової автономії закладів вищої освіти потребує комплексного підходу до зміни законодавства, що регламентує функціонування закладів вищої освіти.

Міністерство фінансів України, розглянувши цей законопроект, висловило до нього низку зауважень і вважає, що зазначений проект Закону України потребує доопрацювання. На думку його фахівців, реалізація положень законопроекту впливає на видаткову частину державного і місцевих бюджетів. Зокрема, прийняття проекту Закону України впливатиме на виконання Закону України про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді, оскільки він набиратиме чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Окрім того, Міністерство фінансів України звертає увагу, що законопроектом передбачається перехід від принципу оплати послуг з підготовки фахівців на умовах державного замовлення до державного фінансування закладів вищої освіти. Вказане не узгоджується зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р, відповідно до якої основним завданням є підвищення ефективності державних видатків та зміна підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг.

На думку фахівців Міністерства фінансів України, запровадження нового механізму фінансування вищої освіти при збереженні діючих норм, якими встановлено мінімальну чисельність бюджетних місць, а також запровадження моніторингу працевлаштування випускників закладів вищої освіти та створення навчально-дослідницькими закладами вищої освіти структурних підрозділів – центрів досконалості, потребуватиме додаткового бюджетного фінансування.

Окремі норми законопроекту потребують узгодження зі статтями 13, 22, 27, 39, 40, 87 Бюджетного кодексу України.

Крім того, надання права закладам вищої освіти самостійно визначати назви та перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників не відповідає положенням статті 63 Закону України “Про освіту”, якою встановлено, що Кабінет Міністрів України затверджує перелік посад науково-педагогічних і педагогічних працівників закладів освіти.

Законопроектом пропонується відповідно до спрямованості діяльності закладу вищої освіти визначати його статус як навчального або навчально-дослідницький заклад вищої освіти. Водночас чинним Законом України “Про вищу освіту” передбачається можливість для національного закладу вищої освіти, що забезпечує проривний розвиток держави в певних галузях знань за моделлю поєднання освіти, науки та інновацій, сприяє її інтеграції у світовий

освітньо-науковий простір, має визнані наукові здобутки, отримати статус дослідницького університету строком на сім років.

Національна академія педагогічних наук України, відзначаючи позитивні положення цього акту, звертає увагу на системні недоліки та неузгодженості, які стануть перешкодою для досягнення мети законопроекту, і рекомендує повернути його суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Спілка ректорів вищих навчальних закладів України звертає увагу, що зазначений законопроект містить низку суперечливих позицій.

Підкомітет з питань вищої освіти, розглянувши та обговоривши на своєму засіданні 27.11. 2019 р. зазначений законопроект, а також, беручи до уваги висновки Головного науково-експертного управління, Антимонопольного комітету України, Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України, Національної академії педагогічних наук України, Спілки ректорів вищих навчальних закладів України, рекомендує повернути його суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Враховуючи зазначене, **Комітет з питань освіти, науки та інновацій вирішив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 1 частини третьої статті 114 Регламенту Верховної Ради України проект Закону України "Про внесення змін до законів України щодо фінансування вищої освіти" (реєстр. № 2170 від 24.09.2019), поданий народними депутатами України Совсун І.Р., Цабалем В.В., повернути суб'єктам права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

2. Доповідачем на пленарному засіданні Верховної Ради України з цього питання визначити Голову Комітету з питань освіти, науки та інновацій С.В. Бабака.

Голова Комітету



С.В. Бабак