

О.М. Ярошенко,

*доктор юридичних наук, професор
Національний університет*

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Г.С. Гончарова,

*кандидат юридичних наук, доцент
Національний університет*

«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПЛАТНИХ ПОСЛУГ В ОСВІТЯНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ВДОСКО- НАЛЕННЯ

У статті аналізуються деякі аспекти сучасного стану регулювання платних послуг у сфері освіти. Висловлені критичні зауваження та пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: вища освіта, перелік платних послуг, держзамовлення, іноземці.

У багатьох вітчизняних та міжнародних документах зазначається, що вища освіта має вирішальне значення для загальнокультурного і економічного розвитку та створення такого майбутнього, у якому молоді покоління будуть оволодівати новими навиками, знаннями та ідеями.

У «Всесвітній Декларації про вищу освіту для XXI століття: підходи та практичні засоби» підкреслено, що вища освіта і наукові дослідження виступають у сучасних умовах як важливіші компоненти культурного, соціально-економічного й екологічного сталого розвитку людини, спільноти і нації.

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», прийнятий Верховною Радою України 1 липня 2010 року № 2411-VI, серед основних засад внутрішньої політики в гуманітарній сфері визнає необхідність підвищення ролі вищої освіти і науки як основ становлення в Україні «економіки знань».

Для втілення цих ідей Україна прийняла ряд законів і підзаконних нормативно-правових актів, що сприяють реальній реалізації права громадян на отримання вищої освіти. Так, стаття 3 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року № 1060-XII (в ред. від 23.03.1996 р.) закріпила право громадян України на безкоштовну освіту в усіх державних навчальних закладах незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин. Поряд з цим стаття 64 цього Закону передбачила можливість і платного навчання на підставі укладених договорів за рахунок юридичних або фізичних осіб, тобто окремих громадян.

Закон України «Про вищу освіту» також у статті 4 проголосив право на безоплатну вищу освіту із застереженням, якщо вища освіта здобувається вперше. Право на отримання другої вищої освіти можна реалізувати шляхом укладання контракту на платне навчання. Непросто і нелегко державі було приймати таке рішення, адже тривалий час у колишньому союзі вища освіта для усіх громадян була безоплатною. І норми законів про платне навчання не сприймалися позитивно значною частиною населення. Негативне ставлення до платних освітянських послуг залишається у багатьох громадян і в умовах сьогодні, про що свідчать акції студентів та їх звернення до судових органів про визнання деяких положень Кабінету Міністрів України № 796 від 27.08.2010 р. «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності» - незаконними. Гостроту цієї проблеми дещо пом'якшує стаття 23 Закону України «Про вищу освіту», яка встановила співвідношення між кількістю студентів, яких слід прийняти за державні кошти, і кількістю – на платній основі, а саме, у Законі передбачено, що у вищих навчальних закладах державної і комунальної форми власності кількість студентів, прийнятих на перший курс навчання за державним замовленням, повинна становити не менш ніж 51 відсоток від загальної кількості студентів, прийнятих на перший курс. Але декілька років набрання чинності цієї статті відкладалось, і фактично кількість студентів, прийнятих на контрактній основі, збільшувалася. Але при критичному ставленні до цих норм все ж таки вступники до ВНЗ мали і мають право вибору – вступати і навчатися за державні кошти, або укладати контракт на умовах платного навчання.

Разом з тим, держава враховуючи матеріальний і соціальний стан окремих осіб та сімей, встановила пільги і щодо умов прийняття до ВНЗ, і навчання, і виплати стипендій і пільги щодо проживання у студентських гуртожитках і порядку придбання навчальної літератури тощо. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р., № 2402-III (зі змінами і доповненнями) діти з багатодітних сімей, у складі яких є п'ятеро і більше дітей, а також особи віком від 18 до 23 років із таких сімей звільняються від плати за навчання у вищих навчальних закладах державної та комунальної форми власності усіх рівнів акредитації за умови, що певний освітньо-кваліфікаційний рівень вони здобувають вперше.

Проблема отримання другої вищої освіти існувала і в колишньому СРСР, де вища освіта була безкоштовною. Але і тоді діяли певні обмеження щодо отримання другої вищої освіти. За загальним правилом, держава гарантувала отримання вищої освіти за однією спеціальністю. Питання про отримання другої вищої освіти було врегульоване Інструктивним листом Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти СРСР від 09.02.1961 р. № 1-11. Цей документ у виняткових випадках дозволяв вступ до вищих навчальних закладів особам, які вже мають вищу освіту, для отримання другої вищої освіти. Перш за все цей Лист передбачав, що прийом на денні

факультети для отримання другої освіти можливий для тих осіб, вік яких не перевищує 35 років.

Прийом для отримання другої вищої освіти допускався у трьох випадках:

1) коли про це було клопотання підприємства або установи, у яких працювала особа, з метою надання їй можливості оволодіння суміжною спеціальністю або перекваліфікації за наявності стажу практичної роботи не менше трьох років після закінчення денного вищого або середнього спеціального навчального закладу;

2) якщо робота за отриманою спеціальністю була протипоказана особі у зв'язку з погіршенням стану її здоров'я, що підтверджувалося висновками лікувально-медичних установ;

3) у зв'язку з переїздом за сімейними обставинами до нового місця проживання, де не було роботи за спеціальністю.

Звичайно, цей Лист втратив чинність, тому що суперечить Закону України «Про вищу освіту». Ситуація в Україні щодо отримання другої вищої освіти суттєво змінилася. Нове законодавство допускає отримання освітніх послуг за кошти фізичних і юридичних осіб, але і в сучасних умовах, за загальним правилом, держава, відповідно до Закону України «Про вищу освіту», гарантує отримання вищої освіти за державні кошти, якщо це відбувається вперше.

Проте і зараз обставини іноді складаються таким чином, що спеціаліст не може працювати за отриманою спеціальністю з об'єктивних причин. Після прийняття Закону «Про вищу освіту» це питання вирішували Умови прийому до вищих навчальних закладів України, які щорічно затверджує Міністерство освіти і науки України. Вже в Умовах прийому до вищих навчальних закладів № 2012, затверджених Міністерством освіти і науки України 07.04.2003 р., було передбачено, що громадяни України, які за станом здоров'я втратили можливість виконувати службові та посадові обов'язки за отриманою раніше кваліфікацією, мають право безкоштовно отримати другу вищу освіту за наявності висновків медико-соціальної експертної комісії. Такі особи додають до заяви довідку медико-соціальної експертної комісії [4]. Таке ж положення містять і Умови прийому до вищих навчальних закладів України, що їх ухвалювали в наступні роки, у тому числі і на 2009-2010 рр.

Таким чином, сучасні нормативні акти, на відміну від Інструктивного листа СРСР, дозволяють отримувати другу вищу освіту за державним замовленням лише в одному випадку: у зв'язку зі станом здоров'я, підтвердженим належним чином, який не дозволяє працювати за отриманою спеціальністю. І це важливе положення не закріплене в Законі «Про вищу освіту». Замість цього МОН кожного року надає таке право громадянам України при затвердженні Умов прийняття до вищих навчальних закладів України. Щоб усунути непорозуміння і підвищити гарантії реалізації права громадян України на безоплатну освіту, вважаємо за доцільне доповнити ст. 4 Закону України «Про вищу освіту» положенням про можливість

отримання другої вищої освіти за державні кошти особами, які за станом здоров'я втратили можливість виконувати свої обов'язки за раніше отриманою кваліфікацією.

Кабінет Міністрів України періодично переглядає перелік платних освітянських послуг. І кожен раз намагається його розширити. Але відчувши супротив з боку студентів, скасовує деякі види платних послуг. Так було з оплатою у разі ліквідації студентами заборгованості при переведенні їх до інших навчальних закладів або при поновленні на навчання, що виникала внаслідок розбіжностей у навчальних планах. Треба було «доздати» деякі предмети, щоб поновитися на певному курсі. Вищі навчальні заклади, користуючись правом самостійного вирішення цієї проблеми інколи нараховували такі суми, які перевищували навіть вартість навчання за навчальний рік. Ситуація з вирішенням вартості такої платної послуги викликала непорозуміння і навіть здивування, суперечки, і Кабінет Міністрів скасував цю платну послугу на підставі Постанови № 1264 від 14.XI.97 р. Новий перелік платних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року № 796 також вже декілька разів змінювався. Про що це свідчить? Про те, що деякі платні послуги вводяться необгрунтовано, так би мовити, у «ручному порядку», а інколи і всупереч чинному законодавству.

Так, стаття 65 Закону України «Про вищу освіту» заборонила надавати платні послуги у галузі вищої освіти та пов'язаних з нею інших галузях діяльності на заміну або в рамках освітньої діяльності, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Деякі ВНЗ намагаються надавати платні послуги для поглибленого вивчення окремих предметів, при відсутності заяв з боку слухачів і студентів, посиляючись на недостатню кількість годин, передбачених у робочих та навчальних планах. Цього робити не можна. І Міністерство освіти і науки України у Наказі від 10 травня 2002 р. № 296 «Про застосування Закону України «Про вищу освіту» ще раз звернуло увагу керівників ВНЗ на необхідність дотримання вимог, передбачених в абзаці 3 статті 65 Закону України «Про вищу освіту» і приведення у відповідність до цих вимог діяльності вищих навчальних закладів державної та комунальної форми власності, виходячи з того, що ВНЗ не може надавати платні послуги на заміну або в рамках освітньої діяльності, що фінансується за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Викладачі дуже часто висловлюють невдоволення робочими планами і вважають, що для навчання складних і важливих предметів планується недостатня кількість годин. Але такі скарги не можна брати до уваги. Сучасний стан розвитку науки, невідпинне збільшення обсягу наукових знань дійсно вимагає від університетів, академій, інститутів постійного оновлення й розширення змісту навчальних дисциплін. Тож перед ВНЗ постає дилема: або збільшувати кількість навчальних годин, а отже, й науково-педагогічне навантаження, або збільшувати кількість науково-педагогічних працівників і термін навчання у ВНЗ. Ні перше, ні друге не можна вважати прийнятним. Слід погодитися з думкою Т. В. Красюк про

те, що цю проблему слід вирішувати через удосконалення навчального процесу, підвищення ролі самостійної та індивідуальної роботи, запровадження новітніх сучасних, педагогічних та інформативних технологій [5], а не введення додаткових платних послуг.

Міністерство освіти і науки України Листом від 03.10.2005 № 1/9-549 [6] також попереджало керівників ВНЗ про недопустимість запровадження безпідставних вимог з боку деканатів і керівників структурних підрозділів про оплату за перескладання заліків, екзаменів і пропусків занять.

У Листі № 4.2-17/1450 від 03.07.2007 р. «Про основні завдання вищих навчальних закладів України на 2007/2008 навчальних рік» Міністерство освіти і науки України знову попередило керівників ВНЗ про недопустимість встановлювати в ході вступної кампанії непередбачені відповідними нормативними документами платні послуги, а також використовувати форми договорів на підготовку фахівців, що відмінні від Типового договору, затвердженого Наказом Міністерства освіти і науки України від 11.03.2002 р. № 183. Міністерство освіти і науки також заборонило здійснювати переведення студентів, які навчаються за кошти фізичних та юридичних осіб, на вакантне місце державного замовлення без проведення конкурсного відбору за участю органів студентського самоврядування і взагалі самовільне збільшення обсягів державного замовлення. Адже відомими є факти, що більшість осіб, які вступають за конкурсом, тривалий час готуються до зовнішнього тестування і демонструють кращі знання, витрачають багато зусиль, щоб навчатися за бюджетні кошти, а ті, хто укладає контракт, інколи не докладають таких зусиль, а тому вимога дотримуватися конкурсного порядку при переведенні на бюджетні місця є обґрунтованою і справедливою.

Разом з тим, навіть несподівано Кабінет Міністрів знову вніс доповнення до вищезгаданого Переліку платних послуг від 27 серпня 2010 року, і передбачив плату за проведення пробного зовнішнього оцінювання Українським центром оцінювання якості освіти та його регіональними підрозділами. Така оплата, на наш погляд, нічим не обґрунтована. Вона не впливає із законодавчих актів. Адже загальна середня освіта в Україні безкоштовна, а зовнішнє оцінювання – це є перевірка знань, набутих у середній загальноосвітній школі. Ця оплата є черговим невиправданим намаганням держави комерціалізувати освіту, а це суперечить функціями держави. Адже загальна освіта – це функція держави, і вона не має права заробляти на цьому, загальна освіта є безоплатною і обов'язковою. Така комерціалізація може зашкодити суспільству і державі.

На нашу думку, правильно зауважив С. Загородній [7], який визнав, що поширення платних освітніх послуг обумовлено недостатнім бюджетним фінансуванням. Держава не може в умовах сьогодення забезпечити надання усім бажаючим безоплатну вищу освіту. А між іншим, у багатьох державах вища освіта безоплатна. А тому слід прийняти скороченню платної вищої освіти. Вища освіта на контрактній основі у державних та комунальних ВНЗ викликає багато непорозумінь і скарг з боку студентів у зв'язку з погіршенням матеріа-

льного стану їх батьків, які оплачують навчання. Збільшилася кількість заяв на переведення контрактників на бюджетну форму навчання. Студенти та їх батьки «штурмують» ректорів, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, коли з'являться вакантні бюджетні місця.

Ректори у таких ситуаціях керуються існуючими нормативно-правовими актами, а саме «Положенням про порядок переведення, відрахування та поновлення студентів вищих навчальних закладів освіти», затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 15.07.96 р. № 245. У ньому передбачено, що особи, які навчаються в державному вищому навчальному закладі освіти на договірній основі можуть бути переведені і на вакантні місця державного замовлення в даному чи іншому навчальному закладі освіти на конкурсній основі і за умови згоди замовників. Але за наявності вакансій звертаються частіше особи з багатодітних сімей, інваліди, тобто ті особи, які мають пільги щодо отримання вищої освіти. Вакантні місця з'являються на різних курсах, факультетах. І студенти наполегливо вимагають надати їм можливість безкоштовно продовжувати навчання незалежно від того, на якій курсах вони навчаються, і на яких курсах є вакансії. Щоб якось забезпечити справедливість при заповненні вакантних бюджетних місць Міністерство освіти і науки України видало Лист № 1/9-21 від 21.01.2010 р. «Про переведення на вакантні місця державного замовлення». Міністерство, по-перше, роз'яснило, заповнення вакантних місць державного замовлення, у разі їх виникнення є обов'язковим. А по-друге, правом першочергового переведення на навчання на вакантні місця державного замовлення користуються студенти, право яких на безоплатне навчання визначено відповідними законами України, Наказами Президента України та Урядовими рішеннями. Водночас право брати участь у конкурсі на вакантні місця можуть й інші особи, а саме ті студенти, вступили до інших ВНЗ, навчалися за рахунок державного бюджету і отримали згоду керівників навчальних закладів на переведення до даного вищого навчального закладу.

За відсутності вакантних місць державного замовлення на даному напрямі використання вакантних місць з інших напрямів (спеціальностей) здійснюється лише з дозволу органу виконавчої влади, якому підпорядкований ВНЗ і в межах державного замовлення відповідного року. Це обумовлено тим, що державне замовлення видається на підготовку фахівців з певних спеціальностей.

Міністерство освіти і науки України у Листі від 30.08.2006 р. № 1/9-550 ще раз звернуло увагу на недоліки, пов'язані з платним навчанням і недопустимість порушення умов переведення студентів з контрактної форми навчання на навчання за кошти державного бюджету, встановлення плати за освітні послуги, не передбачені відповідними нормативними актами. В сучасних умовах, коли підвищена роль органів студентського самоврядування, питання переведення осіб, які навчаються за контрактом за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб, на навчання за державним замовлен-

ням слід вирішувати за погодженням з органами студентського самоврядування (ст. 38 Закону «Про вищу освіту»).

Необґрунтоване і невмотивоване введення додаткових платних послуг приводить до скарг, які розглядаються у судових органах.

Так, наприклад, позивач Г. звернувся до окружного адміністративного суду м. Києва з позовом про визнання незаконними деяких Положень вищезгаданої Постанови Кабінету Міністрів України № 796 від 27 серпня 2010 року, зокрема про необхідність оплатити студентами, курсантами та працівниками ВНЗ вартості обмундирування, статутами яких передбачено носіння форменого одягу, виконання складних тематичних інформаційних та довідково-бібліографічних запитів на замовлення фізичних та юридичних осіб, зокрема, за попереднім замовленням, а також забезпечення доступу до локальних і корпоративних комп'ютерних мереж, Інтернету, автоматизованих баз даних та пошукових систем через сегменти локальних і корпоративних мереж.

Позовні вимоги обґрунтовані тим, що, наприклад, встановлення плати за доступ до Інтернету тощо створює перешкоди для здобуття вищої освіти, робить її менш доступною і суперечить статті 54 Закону України «Про вищу освіту», якою передбачено право фізичної особи, яка навчається у ВНЗ, на безкоштовне користування у ВНЗ інформаційними фондами. Незаконною є і плата за користування бібліотекою.

Суд уважно розглянув і проаналізував зазначені позовні вимоги, адміністративний позов Г. частково задовольнив і визнав протиправними і нечинними положення Постанови № 796 від 27.08.2010 р. в частині платних послуг за користування бібліотеками і доступ до локальних і корпоративних комп'ютерних мереж, автоматизованих баз даних та пошукових систем через сегменти локальних і корпоративних мереж. І судові рішення слід визнати правильним.

Наведені матеріали свідчать про недопустимість довільного, безпідставного розширення переліку платних послуг в освітянській сфері. Така політика не сприяє виконанню основного завдання, яке передбачено у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Закон «Про вищу освіту» надає право отримувати вищу освіту в Україні й іноземцям та особам без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Але стаття 4 Закону містить застереження, що вони не мають права здобувати вищу освіту за рахунок коштів державного бюджету України та місцевих бюджетів, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Що стосується вартості навчання іноземних студентів, то відповідно до Листа Міністерства освіти і науки від 03.11.2010 р. № 1/9-784 «Щодо розроблення правил прийому до вищих навчальних закладів» іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, приймаються до вищих навчальних закладів у порядку, передбаченому для громадян України.

У статті 14 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», якою був прийнятий Закон № 3930-ХІІ від 4 лютого 1994 року і введений в дію з 5 березня 1994 року, яка присвячена праву на освіту, також було передбачено таке: «Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також яким надано статус біженця в Україні, мають право на освіту нарівні з громадянами України». А це означає, що ті іноземці, які мають безстрокову посвідку на проживання, вважаються такими, проживають постійно. А тому вони повинні сплачувати за навчання так як і громадяни України. У статті 3 нового Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який прийнятий Верховною Радою України 22 вересня 2011 року і набрав чинності з 26 грудня 2011 року, також передбачено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тимисамимиправами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Що стосується визначення вартості навчання для іноземців, то в Законі це питання не вирішено, але можна зробити висновок про те, що ті іноземці, які постійно проживають в Україні, на підставі посвідки на постійне проживання, мають право вносити плату за навчання у такому ж розмірі, як і громадяни України. Але це питання слід більш чітко врегулювати у нових нормативно-правових актах України тому, що окремі навчальні заклади стягують оплату як з іноземних громадян.

Вдосконалення чинного законодавства про навчання іноземців в Україні буде сприяти залученню більшої кількості іноземних громадян для навчання в Україні, а це означає, що Україна отримає додаткові інвестиції в освітню сферу.

Насамкінець зауважимо, що від платного навчання ми в умовах сьогодення відмовитися не можемо, але законодавство про умови навчання на платній основі має бути чітко врегульованим, обґрунтованим і стабільним, що дозволить уникати скарг з боку громадян України.

Література:

1. Голос України, 2010, 20 липня, № 132.
2. Офіційний вісник України, 2010, № 67, ст. 2410; № 78, ст. 2770.
3. Офіційний вісник України, 2001, № 22, ст. 981.
4. Офіційний вісник України, 2003, № 17, ст. 808.
5. Красюк Т. В. – Правове регулювання робочого часу та часу відпочинку науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів III та VI рівнів акредитації. Автореферат канд. дис. Харків, 2008, стор. 2.
6. Освіта України, № 76, 14 жовтня 2005 р.
7. Загородній С. Окремі аспекти визначення та співвідношення освітніх послуг і послуг з професійної підготовки особи. – Журнал. Підприємництво, господарство і право, 2010, № 6, стор. 8.
8. Голос України, 1994 р., 30 березня, № 58.

Ярошенко О. Н., Гончарова Г. С. Правовое регулирование предоставления платных услуг в образовательной сфере и проблемы его усовершенствования.

В статье анализируются некоторые аспекты современного состояния регулирования платных образовательных услуг. Высказаны критические замечания и предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: высшее образование, перечень платных услуг, госзаказ, иностранцы

Yaroshenko O. M., Goncharova G. S. Legal regulation of paid services in the field of education and the problems of its improvement.

This article examines some aspects of the current state of paid educational services regulation. Critical remarks and suggestions for improvement have been stated.

Keywords: higher education, list of paid services, government orders, foreigners

УДК 349.2

М.І. Іншин,

*доктор юридичних наук, Заслужений юрист України,
завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

ТРУДОВІ ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Статтю присвячено розгляду трудових прав в системі прав громадян України. Визначено організаційно-правові форми залучення громадян до праці. З'ясовано основні ознаки трудових прав в системі прав громадян України.

Ключові слова: трудові права, система прав громадян України.

Відповідно до ст. 22 Конституції України [1], права та свободи людини і громадянина, які конституційно закріплені, не є вичерпними; гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Конституційні права і свободи є основними тому, що з їх допомогою регулюються найбільш важливі відносини та зв'язки громадянина з державою. З огляду на означене ми можемо вести мову саме про наявність у громадянина України конституційних прав.

Проте, права людини в Україні не обмежуються лише конституційними, про що свідчать наукові пошуки багатьох вчених як України так і ін-