

ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ КЛАСИФІКАЦІЇ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Богдан Деревянко,

*завідувач кафедри господарського та екологічного права ДЮІ МВС України,
к.ю.н., доцент*

У статті визначено основні критерії класифікації виробників освітніх послуг та інших суб'єктів господарювання, що надають послуги у сфері освіти, а також суб'єктів господарського права, що ці послуги споживають або беруть участь у правовідносинах у сфері освіти, проведено класифікацію суб'єктів господарського права у сфері освіти.

Ключові слова: освітні послуги, суб'єкти господарювання, суб'єкти господарського права, класифікація, критерії, сфера освіти.

У сфері освіти можуть надавати послуги різні суб'єкти господарювання. І хоча згідно із законодавством вони усі є некомерційними організаціями, проте можуть різнитися за організаційно-правовою формою та формою власності. В залежності від цих факторів останнім часом вченими, практиками і політиками пропонуються напрямки вдосконалення як самої системи освіти України, так і правового статусу окремих суб'єктів господарювання, що надають послуги у сфері освіти. Однак єдиної законотворчої політики в освітній сфері на сьогодні немає. Тому законодавство постійно змінюється, проте все одно потребує нових змін і доповнень. Так само потребує досліджень господарська практика діяльності навчальних закладів (далі – НЗ), які прагнуть стабільності та ефективного захисту власних, у першу чергу, приватних інтересів. Здобутки теорії права спираються на роботи вчених-юристів, які досліджували процеси функціонування освітньої сфери, державного та адміністративного управління НЗ, цивільно-правового захисту приватних інтересів учасників правовідносин у сфері освіти. Однак потребує окремого дослідження видовий склад та господарсько-правовий статус суб'єктів господарювання, які надають освітні послуги, за певними критеріями. У теорії господарського права загальні положення про суб'єкти господарського права та суб'єкти господарювання України досліджувалися О.М. Вінник, О.П. Віхровим, С.М. Грудницькою, Г.Л. Знаменським, В.К. Мамотовим, О.П. Подцерковним, Г.В. Пронською, В.В. Хахуліним, В.С. Щербиною та іншими (у тому числі визначалися критерії їх класифікації). Проте досліджень цих питань стосовно суб'єктів господарювання, що надають послуги у сфері освіти, не проводилося. Необхідне визначення критеріїв класифікації суб'єктів господарського права у сфері освіти, власне проведення такої класифікації, що сприятиме визначенню характеристик їх правового статусу з метою його удосконалення.

Отже, ціллю статті буде визначення критеріїв та проведення класифікації виробників освітніх послуг та інших суб'єктів господарювання, що надають послуги у сфері освіти, а також суб'єктів господарського права, що ці послуги споживають або беруть участь у правовідносинах у сфері освіти.

О.Ф. Мельничук вважає, що за таким критерієм, як ступінь участі суб'єктів в освітніх правовідносинах їх можна поділити на 2 групи: суб'єкти основного та додаткового складу. Суб'єктами основного складу, слід вважати особу, яка навчається, та НЗ, оскільки вони відіграють провідну роль в освітніх правовідносинах і забезпечують їх існування. До суб'єктів додаткового складу можна віднести тих учасників, які беруть участь лише в окремих видах освітніх правовідносин. Ними слід вважати батьків або осіб, які їх замінюють, представників підприємств, установ, організацій, які беруть участь у навчально-виховному процесі, громадян, які на основі ліцензії надають послуги у сфері дошкільної освіти [1, с. 53].

Тобто до суб'єктів додаткового складу вчений пропонує віднести батьків або осіб, які їх замінюють, оскільки вони у випадках, визначених законодавством, діють від імені особи, яка навчається. Участь батьків або осіб, які їх замінюють, простежується у дошкільноосвітніх, загальноосвітніх, позашкільноосвітніх правовідносинах. Крім того, до цієї групи належать представники підприємств, установ, організацій, які беруть участь у навчально-виховному процесі [1, с. 49]. Слід погодитися, що суб'єктом основного складу є НЗ. А компетенцію усіх інших учасників відносин у сфері освіти необхідно досліджувати окремо.

В умовах трансформації українського суспільства основним об'єктом державного регулювання вищої освіти стає ринок освітніх послуг та суб'єкти освітнього маркетингу, що діють на ньому: виробники освітніх послуг, їхні споживачі (суб'єкти господарювання і громадяни); посередницькі структури як державного, так і приватного, характеру (служби зайнятості, біржі праці, органи реєстрації, ліцензування й акредитації освітніх установ та ін.), а також рекламні та інформаційні установи, що сприяють просуванню освітніх послуг до споживача [2, с. 275].

Узагальнююче поняття «НЗ» або «освітній заклад» у законодавстві відсутнє. Однак є більш спеціальні поняття. Якщо у нормах Закону України «Про освіту» перераховуються лише різні види НЗ, то у згаданій статті 1 Закону України «Про вищу освіту» надано визначення ВНЗ зі звуженням його поняття за формою власності:

ВНЗ – освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність;

ВНЗ державної форми власності – ВНЗ, заснований державою, що фінансується з державного бюджету і підпорядковується відповідному центральному органу виконавчої влади;

ВНЗ, що перебуває у власності АРК, – ВНЗ, заснований органами влади АРК, що фінансується з бюджету АРК і підпорядкований органам влади АРК;

ВНЗ комунальної форми власності – ВНЗ, заснований місцевими органами влади, що фінансується з місцевого бюджету і підпорядкований місцевим органам влади;

ВНЗ приватної форми власності – ВНЗ, заснований на приватній власності і підпорядкований власнику (власникам) [3].

У статті 25 Закону «Про вищу освіту» надано визначення типів ВНЗ – університету, академії, інституту, консерваторії (музичної академії), коледжу, технікуму (училища); а статтю 26 повністю присвячено Національному ВНЗ [3].

У Законі України «Про освіту» визначено різні види НЗ.

У статті 34 «Дошкільні НЗ» названо ясла, ясла-садки, дошкільні дитячі садки, ясла-садки компенсуючого типу, будинки дитини, дитячі будинки інтернатного типу, ясла-садки сімейного типу, ясла-садки комбінованого типу, центри розвитку дитини. У статті 36 «Середні НЗ» основним видом середніх НЗ названо середню загальноосвітню школу трьох ступенів, а також дозволено для задоволення освітніх потреб населення за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування створювати навчально-виховні комплекси «дошкільний НЗ - загальноосвітній НЗ», «загальноосвітній НЗ - дошкільний НЗ» або об'єднання з іншими НЗ, а також загальноосвітні НЗ та групи продовженого дня. Для розвитку здібностей, обдарувань і талантів дітей пунктом 6 дозволено створювати спеціалізовані школи, гімназії, ліцеї, колеґіуми, а також різні типи навчально-виховних комплексів, об'єднань.

Статтею 37 «НЗ для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації» передбачено створення загальноосвітніх шкіл-інтернатів. До позашкільних НЗ відповідною статтею 39 віднесено палаци, будинки, центри, станції дитячої, юнацької творчості, учнівські та студентські клуби, дитячо-юнацькі спортивні школи, школи мистецтв, студії, початкові спеціалізовані мистецькі НЗ, бібліотеки, оздоровчі та інші заклади.

До професійно-технічних НЗ статтею 41 віднесено ПТУ відповідного профілю, ПТУ соціальної реабілітації, вище професійне училище, професійний ліцей, професійний ліцей відповідного профілю, професійно-художнє училище, художнє ПТУ, вище художнє ПТУ, училище-агрофірма, вище училище-агрофірма, училище-завод, центр професійно-технічної освіти, центр професійної освіти, навчально-виробничий центр, центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів, навчально-курсний комбінат, навчальний центр, інші типи НЗ.

Статтею 43 Закону «Про освіту» до ВНЗ віднесено технікум (училище), коледж, інститут, консерваторію, академію, університет та інші [4]. Систему вищої освіти згідно зі статтею 16 Закону України «Про вищу освіту» складають:

- ВНЗ всіх форм власності;
- інші суб'єкти господарювання, що надають освітні послуги у галузі вищої освіти;
- органи, які здійснюють управління у галузі вищої освіти.

Окрему увагу законодавцем присвячено післядипломній освіті, до закладів якої статтею 48 віднесено академії, інститути (центри) підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення, навчально-курсні комбінати; підрозділи ВНЗ (філіали, факультети, відділення та інші); професійно-технічні НЗ; науково-методичні центри професійно-технічної освіти; відповідні підрозділи в організаціях та на підприємствах [3].

Для самоосвіти громадян статтею 49 передбачено можливість створювати державними органами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, громадянами відкриті та народні університети, лекторії, бібліотеки, центри, клуби, теле-, радіонавчальні програми тощо [3].

За суб'єктами утворення НЗ можна поділити на ті, що утворюються: а) органами державної виконавчої влади; б) органами місцевого самоврядування; в) суб'єктами господарювання незалежно від форм власності; г) громадянами України [1, с. 53].

Класифікаційним критерієм поділу договорів з надання послуг на види слід обрати, на думку Г.А. Осетинської, критерій поділу залежно від «суб'єктного складу». За цим критерієм зобов'язання з надання послуг можна поділити на зобов'язання з надання побутових послуг (якщо суб'єктами правовідносин є споживачі) і зобов'язання з надання послуг у сфері підприємницької діяльності [5, с. 255]. Відповідно і суб'єктів господарювання можна поділити на тих, що надають послуги громадянам; суб'єктам господарювання; і громадянам, і суб'єктам господарювання. За цим класифікаційним критерієм суб'єкти господарювання у сфері освіти можуть надавати послуги громадянам і суб'єктам господарювання. Проте громадянам ці послуги надаються безпосередньо, а суб'єкти господарювання вимагають безпосереднього надання послуг певним громадянам.

Серед НЗ можна провести класифікацію за формою власності та організаційно-правовою формою. За формою власності усі НЗ можуть бути державної форми власності, власності АРК, комунальної форми власності, приватної форми власності.

Слід трохи більше уваги приділити НЗ приватної форми власності.

За роки незалежності в Україні сформувалася й набула розвитку приватна система вищої освіти. Станом на 2004 рік діяло 180 ліцензованих ВНЗ приватної форми власності, з них 12 – університетів, 3 – академії, 110 – інститутів, 55 – коледжів, технікумів, училищ, де навчається понад 210 тис. студентів, або 14 % від загальної кількості [6, с. 64-65; 7, с. 64-65]. Зараз ще більша кількість НЗ працює на основі приватної та колективної форм власності.

На сьогодні ВНЗ України незалежно від форми власності мають некомерційний характер. У зв'язку з цим виникають питання відносно інтересів і доходів приватного ВНЗ.

Статтею 86 ЦК України визначено, що невідприємницькі товариства (споживчі кооперативи, об'єднання громадян тощо) та установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню [8]. Отже, основна мета діяльності приватного ВНЗ і його основні завдання (у т.ч. як вони сформульовані у статті 22 Закону України «Про вищу освіту») усе ж повинні бути включені у структуру його господарсько-правового статусу [9, с. 62]. Із другою частиною цього висновку слід погодитися. А наведене положення статті 86 ЦК України, як і аналогічні норми спеціального законодавства потребують окремого подальшого аналізу та коригування.

Державні та муніципальні освітні установи, будучи суб'єктами освітніх відносин, діють переважно як суб'єкти публічного, а не приватного права. Названі установи, як і інші колективні організації, виступають суб'єктами різних відносин, у т.ч. набувають статус юридичної особи для здійснення різних угод і ведення підприємницької діяльності. Але визнання освітньої установи юридичною особою зовсім не означає, що вона виступає такою і в сфері своєї основної діяльності – освіти, організації та управління освітнім процесом. Тут діє правова конструкція, притаманна для будь-якого органа державної влади, який постає юридичною особою, проте ця обставина ніяк не відбивається на його суті як суб'єкта адміністративних, владних відносин [10, с. 71-72]. Можна частково не погодитися із таким твердженням, адже не дивлячись на схожість із статусом державного органу, НЗ є повноцінними суб'єктами господарювання.

Вчені-адміністративісти зазначають, що адміністративно-правовий статус НЗ складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органа або суб'єкта, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенційного як сукупності владних повноважень і підвідомчості [11, с. 85]. Схожі елементи (блоки) є й у господарсько-правовому статусі суб'єктів господарювання у сфері освіти. Проте їх перелік не визначається законодавчо, а тому не є виключним. Можна навести наступні елементи правового статусу ВНЗ МВС України, які виділив С.І. Мандрик:

1. Зовнішня відокремленість: ВНЗ МВС мають статус юридичної особи, власну назву, статут, прапор, символіку, відокремлене майно, рахунки в банках, печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, від свого імені набувають майнових та особистих немайнових прав, мають обов'язки, є позивачами та відповідачами у суді;

2. Основне призначення – надання освітніх послуг, які можуть мати як платний, так і безоплатний характер;

3. Специфічна організаційно-штатна структура (інститути, факультети, кафедри, філії, бібліотеки, курси, підрозділи забезпечення навчального процесу тощо, які між собою можуть перебувати як у вертикальних, так і горизонтальних управлінських підрозділах);

4. Наявність відомчого (у МВС) та міжвідомчого (у МОНмолодьспорт України) підпорядкування;

5. Особливий правовий статус постійного складу та перемінного складу ВНЗ МВС;

6. Притаманність внутрішньо-організаційних адміністративних відносин, які складаються з різних питань їх діяльності: кадрових, економічних, організаційних тощо;

7. Адміністративно-правові норми, що регулюють діяльність ВНЗ МВС України, можна об'єднати у кілька груп, які визначають: а) засади державного управління у галузі вищої освіти та регламентують відповідні права і свободи громадян; б) стандарти вищої освіти; в) правовий статус ВНЗ МВС України, порядок створення, реорганізації та ліквідації, ліцензування їх освітньої діяльності, акредитацію; г) встановлення порядку проходження служби; г) форми та методи управлінської діяльності; д) способи і порядок забезпечення законності та дисципліни в діяльності ВНЗ МВС України; е) адміністративно-правові засади організації їх діяльності;

8. Управління ВНЗ здійснюють як загальні (ВР України, Президент України, КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, громадяни України та громадські організації; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, громадяни України та громадські організації), так і спеціальні суб'єкти (МОНмолодьспорт України, МВС України, ректор (начальник), проректори (заступники начальника); вчені ради; наглядові ради; робочі та дорадчі органи; органи громадського самоврядування; органи курсантського (слухацького, студентського) самоврядування);

9. Діяльність ВНЗ МВС України провадиться за напрямками: навчально-методична робота; наукова робота; виховання; матеріально-фінансове та господарське забезпечення, які скеровують відповідні проректори (заступники ректора, начальника) ВНЗ згідно з їх посадовими інструкціями;

10. Фінансування ВНЗ МВС України здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, призначених для фінансування МВС, та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством [12, с. 200-203].

Є.В. Булатов та І.М. Острівний вважають, що визначальну роль для функціонування усіх ВНЗ має програмний елемент правового статусу, що включає ціль і завдання НЗ. Проте далі вчені вказують, що ВНЗ з точки зору свого основного призначення є негосподарськими організаціями, а отже, їх основні цілі полягають за межами безпосередньо господарсько-правового регулювання; господарська діяльність має для ВНЗ (у т.ч. і приватних) додатковий, допоміжний характер, і, відповідно, вірним буде утвердження про те, що у сфері господарювання вони вирішують єдине завдання, яке полягає у матеріально-фінансовому забезпеченні головної своєї місії – реалізації освітньо-професійних програм вищої освіти [9, с. 62].

Слід не погодитися із таким твердженням авторів. Виходить, що будь-яка негосподарська організація або некомерційний суб'єкт господарювання має цілі і завдання, що є за межами господарсько-правового регулювання. Крім того слід подивитися визначення поняття «господарська діяльність» у статті 3 ГК України: діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [13]. При цьому господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність) [13]. Також необхідність отримання для НЗ будь-якої форми власності ліцензії свідчить про здійснення ним господарської діяльності, оскільки Закон має назву «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а стаття 9 Закону має назву «Види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню». Серед цих видів пунктом 7 частини першої визначено діяльність у сфері освіти [14]. Виходячи з викладеного можна не погодитися навіть із тим, що господарська діяльність має для ВНЗ додатковий характер. А з тим, що їх основні цілі полягають за межами безпосередньо господарсько-правового регулювання погодитися не можна категорично.

Ще одним критерієм визначення видів класифікації суб'єктів, що надають послуги у сфері освіти, є територіальний критерій. Завдяки йому можна виділити НЗ, спрямовані на підготовку фахівців для окремого міста з визначеного кола спеціальностей; НЗ, спрямовані на підготовку фахівців для окремого регіону зі спеціальностей, необхідних у цьому регіоні; загальнодержавні НЗ, спрямовані на підготовку спеціалістів для потреб великої кількості регіонів держави з великим набором спеціальностей.

Таким чином, основними критеріями класифікації НЗ є критерії: акредитаційний (за рівнем акредитації), територіальний, ступеня участі суб'єктів в освітніх правовідносинах, форми власності, визначення типів та видів НЗ, суб'єктів утворення НЗ, суб'єктів-споживачів, форми власності та організаційно-правової форми. За посередництва цих критеріїв було класифіковано НЗ, і робить можливим майбутній аналіз правового статусу суб'єктів господарювання, що надають послуги у сфері освіти та суб'єктів господарського права, які беруть участь у правовідносинах у сфері освіти.

Література:

1. Мельничук О.Ф. Поняття та види суб'єктів освітніх правовідносин / О.Ф. Мельничук // Держава і право. — 2011. — Вип. 51. — С. 48—54.
2. Маркетинг в отраслях и сферах деятельности: Учебник / Под ред. проф. В.А. Алексунина. — 2—е изд. — М.: Дашков и К, 2002. — 614 с.
3. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
4. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року № 1060—XII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 34. — Ст. 451.
5. Осетинська Г.А. Проблеми визначення класифікаційних критеріїв відмежування зобов'язань з надання послуг та поділу їх на види / Г.А. Осетинська // Вісник господарського судочинства. — 2004. — № 2. — С. 251—256.
6. Кучма Р. Теоретичні аспекти функціонування вищої освіти в трансформаційний період / Р. Кучма // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. — 2003. — № 1. — С. 204—210.
7. Дубровка О.В. Особливості державного регулювання ринку послуг вищої освіти / О.В. Дубровка // Педагогіка і психологія. — 2004. — № 4. — С. 63—72.
8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.
9. Булатов Е.В. Структура хозяйственно-правового статуса высших учебных заведений частной формы собственности / Е.В. Булатов, И.Н. Остривный // Экономика та право. — 2010. — № 1. — С. 61—66.
10. Сырых В.М. Образовательные услуги и образовательные правоотношения: дискуссионные взгляды и действительное содержание / В.М. Сырых // Журнал российского права. — 2010. — № 4. — С. 69—78.
11. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. — М.: БЕК, 1996. — 368 с.
12. Мандрик С.І. Особливості вищих навчальних закладів МВС України як суб'єктів адміністративного права / С.І. Мандрик // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2008. — Вип. 43. — С. 199—204.
13. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144.
14. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 року № 1775—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.

The basic criteria of classification of producers of educational services and other subjects of management, givings services in the field of education, and also economic legal subjects which are the users of these services or participate in legal relationships in the field of education are certain in the article. Classification of economic legal subjects in the field of education was conducted

В статтє определены основные критерии классификации производителей образовательных услуг и других субъектов хозяйствования, предоставляющих услуги в сфере образования, а также субъектов хозяйственного права, которые являются потребителями этих услуг либо участвуют в правоотношениях в сфере образования, проведена классификация субъектов хозяйственного права в образовательной сфере.