

## **ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ ДЕРЖАВНИМИ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ**

*Охарактеризовано правовий статус державних вищих навчальних закладів як суб'єктів надання освітніх послуг, уточнено сутність таких понять, як «послуга» та «державна послуга», різновидом яких є освітні послуги; визначено мету та завдання освітніх послуг, здійснено їх класифікацію; надано пропозиції щодо удосконалення національного законодавства із зазначених питань.*

\*\*\*

*Охарактеризован правовой статус государственных высших учебных заведений как субъектов предоставления образовательных услуг, уточнена сущность таких понятий, как «услуга» и «государственная услуга», разновидностью которых являются образовательные услуги; определена цель и задачи образовательных услуг, осуществлена их классификация; даны предложения относительно усовершенствования национального законодательства по указанным вопросам.*

\*\*\*

*Legal status of state higher educational establishments as subjects of providing educational services is characterized; essence of such definitions as «service» and «state service» (subkinds of these services are educational services) is specified. Purpose and tasks of educational services are defined; their classification is made. Some offers about national legislation improvement on these problems are presented.*

Як зазначено в ст. 3 Конституції України, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави ... утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Одним із передбачених Конституцією України прав людини є право на освіту (включаючи вищу) (ст. 53), яке реалізується під час надання державними та комунальними вищими навчальними закладами освітніх послуг. Натомість, незважаючи на досить поширене використання у назві та тексті законодавчих та підзаконних актів категорії «освітні послуги», чинне національне законодавство не надає їх визначення, фрагментарно та несистематизовано визначає їх види, стисло регламентує процедурні засади їх надання тощо. Часто низькою є якість освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, про що неодноразово наголошувалося у загальнодержавних правових актах [2–5 та ін.]. Малооефективним сьогодні є державний та громадський контроль за якістю надання освітніх послуг у державі, незважаючи на те, що у ч. 3 ст. 42 Конституції зазначено, що «держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю ... усіх видів послуг». У сфері надання

освітніх послуг є низка й інших організаційних та правових проблем, які досить часто постають одним із факторів зловживань та інших незаконних дій під час розпоряджання коштами від надання освітніх послуг державними вищими навчальними закладами.

Зазначені та багато інших проблем, які мають безпосередній зв'язок із наданням освітніх послуг, насамперед пов'язані із відсутністю відповідних наукових досліджень, які могли б стати підґрунтям для подальшого удосконалення національного законодавства. Науковці, які досліджували різні аспекти діяльності державних вищих навчальних закладів (О. Ф. Андрійко, Н. С. Барабашева, М. І. Миськів, В. І. Опацький, О. В. Червякова, О. Н. Ярмиш та ін.), проблеми надання ними освітніх послуг аналізували фрагментарно або в рамках ширшої правової проблематики, без комплексного підходу, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

Метою цієї статті є визначення поняття та особливостей освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, для чого необхідно уточнити низку методологічних питань у цій сфері, насамперед: охарактеризувати правовий статус державних вищих навчальних закладів як суб'єктів надання освітніх послуг; з'ясувати сутність таких понять, як «послуга» та «державна послуга», різновидом яких є освітні послуги; визначити мету та завдання освітніх послуг, здійснити їх класифікацію; надати пропозиції щодо удосконалення національного законодавства із зазначених питань.

Не вдаючись, за браком обсягу статті, до характеристики окремих точок зору вчених з питань визначення поняття правового статусу державного вищого навчального закладу, вважаємо, що таким є сукупність нормативно закріплених елементів, які вказують на його особливість та відмінність від інших суб'єктів надання освітніх послуг. Серед науковців жваво дискутується питання про види та кількість таких елементів. Зокрема їх кількість варіюється від одного (компетенція або повноваження) [6, с. 194] до більш ніж двадцяти [7, с. 12–16] елементів правового статусу юридичної особи, якими є і державні вищі навчальні заклади. Інколи такі елементи об'єднуються у певні групи. Наприклад, Д. М. Бахрах зазначає, що адміністративно-правовий статус 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 органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість;

3) компетенційного як сукупності владних повноважень і підвідомчості [8, с. 85].

Зважаючи на те, що законодавче визначення поняття «правовий статус» (конституційно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий, цивільно-правовий) відсутнє, вважаємо, що чим більше елементів правового статусу отримують нормативне закріплення, тим ефективніше буде реалізована його головна роль – відмежування одних суб'єктів правовідносин від інших. У той же час до обов'язкових елементів правового статусу будь-якої юридичної особи, зокрема державного вищого навчального закладу, пропонуємо віднести його мету, завдання, функції, повноваження та відповідальність, а також особливості його утворення, організаційно-штатної структури та підпорядкованості.

Переважна більшість згаданих елементів отримала законодавче визначення у Законі України «Про вищу освіту» [9] та Положенні про державний вищий навчальний заклад, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1074 [10]. У Законі України «Про вищу освіту» дається визначення поняття вищого навчального закладу, а також таких понять, як «вищий навчальний заклад державної форми власності», «вищий навчальний заклад, що перебуває у власності Автономної Республіки Крим», «вищий навчальний заклад комунальної форми власності», «вищий навчальний заклад приватної форми власності», сутність та особливості яких полягають у закріпленні того, яким саме суб'єктом заснований той чи інший навчальний заклад та з якого бюджету він фінансується.

Отже, головна особливість державних вищих навчальних закладів полягає у тому, що вони засновуються державою, фінансуються з державного бюджету та підпорядковуються відповідному центральному органу виконавчої влади. У той же час варто акцентувати увагу на тому, що державне бюджетне фінансування вищих навчальних закладів завжди було недостатнім, особливо у перші роки незалежності, коли радянські економічні відносини були зруйновані, а нові – ринкові, лише починали формуватися. Обмежене фінансування вищої освіти з державного бюджету призвело до погіршення стану матеріально-технічної бази вищих навчальних закладів та їх соціальної інфраструктури, гальмувало й продовжує гальмувати впровадження нових інноваційних технологій і засобів навчання. Ці обставини обумовили появу такого виду освітніх послуг, як платні, що отримали законодавче закріплення як додаткові джерела фінансування державних вищих навчальних закладів.

Крім того, до недоліків сучасної діяльності державних вищих навчальних із надання освітніх послуг варто віднести наступні: відсутність індивідуального підходу під час навчання, зниження престижу державної педагогічної діяльності, що зумовило відплив педагогічного персоналу в інші галузі економіки та за межі України; відсутність відповідальності за якість освітніх послуг, а також дієвої системи відшкодування особами витрат, пов'язаних з їх утриманням у вищих навчальних закладах, які з різних причин залишають навчання. Актуальним завданням є забезпечення доступності здобуття якісної вищої освіти протягом життя для всіх громадян та подальше утвердження її національного характеру. Мають постійно оновлюватися зміст освіти та організація навчально-виховного процесу відповідно до демократичних цінностей, ринкових засад економіки, сучасних науково-технічних досягнень.

Надання послуг є одним із видів суспільно корисної діяльності. У сучасній державі існує велика кількість послуг. Це послуги зв'язку та інформації, медичні послуги та послуги соціального характеру, аудиторські, правові, туристсько-екскурсійні, готельні, комунальні, спортивно-оздоровчі, санаторно-курортні та багато інших. Сфера послуг сьогодні – це одна з найперспективніших галузей економіки, яка до того ж швидко розвивається. Вона охоплює торгівлю і транспорт, фінанси і страхування, комунальне господарство, шоу-бізнес тощо. Поняття «послуги» має тривалу вітчизняну історію та широку правову базу. Цей термін міститься в багатьох законодавчих та підзаконних правових актах, зокрема з питань вищої освіти.

У науковій літературі можна зустріти різні визначення поняття «послуги». Наприклад, І. В. Жилінкова під послугою розуміє «певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності» [11, с. 267].

Одним із різновидів послуг є державні, особливість яких полягає у тому, що їх суб'єктами є державні органи. Поняття державних послуг, під якими розуміються «будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» надається в Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств» [12].

Вважаємо таке визначення державних послуг не зовсім вдалим з таких причин: по-перше, суб'єктом надання державних послуг можуть бути лише державні органи, відповідно суб'єктами

муниципальних (самоврядних) послуг – органи місцевого самоврядування; громадських – об'єднання громадян. Отже, якщо мова йде про державні послуги, то їх суб'єктами є лише державні органи. Винятком є тільки здійснення органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян делегованих повноважень із надання послуг. По-друге, не всі державні послуги є платними, як це зазначено у Законі України «Про оподаткування прибутку підприємств». Порівняно з безоплатними послугами їх кількість є значно меншою, і як правило, має законодавче визначення.

Розробники проекту Концепції реформи адміністративного права [13] під державними послугами пропонують розуміти діяльність органів виконавчої влади (а також органів місцевого самоврядування), їх посадових осіб з виконання обов'язків держави перед людиною і громадянином щодо створення умов для повноцінної реалізації ними своїх прав і свобод. На нашу думку, таке визначення більше характеризує не державні послуги взагалі, а адміністративні, суб'єктами надання яких є органи публічного управління (органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування).

В адміністративно-правовій літературі залежно від форм реалізації послуг їх прийнято поділяти на такі групи: 1) державні послуги, пов'язані із забезпеченням здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина (медичні послуги, послуги в сфері культури, соціального захисту, освіти та інші), суб'єктами надання яких є не лише органи виконавчої влади; 2) адміністративні (управлінські) послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод людини і громадянина (реєстрація і перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності; видача ліцензій на певні види діяльності; надання дозволів; видача документів, що засвідчують права фізичних осіб; видача дублікатів різних документів фізичним особам тощо) [14, с. 174; 15, с. 125–126].

Таким чином, поняття «державні послуги» є ширшим, ніж «адміністративні (управлінські) послуги», оскільки, крім останніх, воно включає також послуги, які надаються не лише органами виконавчої влади, а й іншими державними установами, підприємствами та організаціями, і які не пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Вважаємо, що у понятті «послуги» увага акцентується на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Таке розуміння повніше відповідає новій ідео-

логії «служіння держави» людині [16, с. 38]. У цьому сенсі саме термін «послуги» дає змогу чітко визначити місце держави та її органів у відносинах із громадянами. Організація системи надання адміністративних послуг має виходити з інтересів громадян, а не чиновників, як це залишилося в спадок від радянської держави.

Як було зазначено вище, освітні послуги є одним із видів державних послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами. Проте варто наголосити на тому, що однією з умов надання державними вищими навчальними закладами освітніх послуг є отримання відповідної ліцензії, що саме є одним із різновидів адміністративних послуг. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг» ліцензуванню у сфері вищої освіти підлягають: підготовка фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів за напрямками (спеціальностями); військова підготовка студентів вищих навчальних закладів за програмою офіцерів запасу; перепідготовка за спеціальностями; розширення профілю (підвищення кваліфікації), спеціалізація; підготовка іноземців, що прибули в Україну для навчання, до вступу у вищі навчальні заклади; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації іноземців, що прибули в Україну для навчання; підготовка до вступу у вищі навчальні заклади [17].

Зважаючи на те, що у чинному законодавстві поняття, мета, завдання та види освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, чітко не визначені або визначені фрагментарно, оскільки містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили, вважаємо необхідним прийняття комплексного правового акта з цих питань, наприклад Положення про надання освітніх послуг державними вищими навчальними закладами. Крім поняття, мети, завдань та видів освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, цим Положенням мали б бути врегульовані: умови та порядок ліцензування діяльності з надання освітніх послуг; умови та порядок укладення Типового договору про надання освітніх послуг із визначенням його основних положень (насамперед прав та обов'язків сторін такого договору); видів та порядку надання платних освітніх послуг державними навчальними закладами тощо.

Перш ніж сформулювати поняття освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, визначимо їх мету та завдання, а також охарактеризуємо їх окремі види. Так, метою освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, є задоволення потреб особи, суспільства та держави. Зокрема потреби особи полягають в отриманні таких

знань, умінь та навичок, які дозволять їй вільно конкурувати на ринку праці. Відповідно, потреби суспільства та держави полягають у забезпеченні суспільних потреб у кваліфікованих фахівцях, здатних виконувати покладені на них завдання та обов'язки згідно з отриманою спеціальністю.

Наведена вище загальна мета освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, реалізується у таких завданнях: розширення доступу громадян до здобуття вищої освіти; забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, у душі патріотизму і поваги до Конституції України; підвищення освітньо-культурного рівня громадян; підготовка фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до стандартів вищої освіти на умовах, передбачених у Типовому договорі (контракті); забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб, а також наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація; проведення наукових досліджень.

Що стосується видів освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, то їх можна класифікувати за різними критеріями. Зокрема за таким критерієм, як оплата освітніх послуг, вони можуть бути: 1) безоплатними (підготовка фахівців за державним замовленням); 2) платними (підготовка фахівців понад державне замовлення, коли вносяться кошти за навчання). Перелік платних освітніх послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 38 [18].

За таким критерієм, як напрямок надання освітніх послуг державними вищими навчальними закладами, їх можна об'єднати у такі групи: 1) які надаються із підготовки і перепідготовки робітників і спеціалістів; 2) підготовки аспірантів і докторантів; 3) прийому кандидатських іспитів; 4) підготовки до захисту та проведення захисту дисертації; 5) довузівської підготовки; 6) консультування тощо.

За об'єктом надання освітніх послуг державними вищими навчальними закладами вони можуть бути такими, що надаються: іноземним громадянам, вітчизняним студентам, робітникам, слухачам підготовчих відділень, особам, що переводяться з одного вищого навчального закладу до іншого, аспірантам і докторантам, слухачам.

Залежно від суб'єкта, тобто конкретного органу чи підрозділу державного вищого навчального закладу, який надає освітні пос-

луги, їх можна поділити на послуги, які надаються: навчальними підрозділами, науковими підрозділами, методичними підрозділами, видавничими підрозділами (друкування дисертації, друкування і розсилання авторефератів тощо, які Постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 38 визначені окремими видами освітніх послуг).

До особливостей освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами, пропонуємо віднести такі: 1) наявність спеціальної мети та завдання, які ми визначили вище; 2) їх змістом є освітня діяльність, саме цим вони і відрізняються від інших видів послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами (послуг, не пов'язаних з освітньою діяльністю); 3) пов'язані із забезпеченням реалізації конституційних прав людини і громадянина на отримання вищої освіти на платній чи безоплатній основі; 4) надаються вищими навчальними закладами, заснованими державою, які фінансуються з державного бюджету та за рахунок додаткових джерел фінансування (наприклад, за надання платних послуг), і підпорядковуються відповідному центральному органу виконавчої влади; 5) однією з умов надання державними вищими навчальними закладами освітніх послуг є отримання відповідної ліцензії, надання якої є одним із різновидів адміністративних послуг.

Таким чином, освітні послуги, що надаються державними вищими навчальними закладами, пропонуємо визначити як освітню діяльність, яка фінансується з державного бюджету та за рахунок додаткових джерел фінансування, пов'язана із забезпеченням реалізації конституційних прав людини і громадянина на отримання вищої освіти на платній чи безоплатній основі і яка здатна задовольнити потреби особи, суспільства та держави.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Про Основні напрями реформування вищої освіти в Україні : указ Президента України від 12 верес. 1995 р. № 832 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 3. Про заходи щодо вдосконалення системи вищої освіти України : указ Президента України від 17 лют. 2004 р. № 199 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 7. – Ст. 392. 4. Про затвердження Державної програми розвитку вищої освіти на 2005–2007 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 8 верес. 2004 р. № 1183 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 36. – Ст. 2405. 5. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2006 р. № 396-р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 28. – Ст. 2035. 6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. 7. Бачило І. П. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / И. П. Бачило. – М. : Юрид. лит.-ра, 1976. – 198 с. 8. Бахрах Д. Н. Административ-



тивное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с. **9.** Про вищу освіту : закон України від 17 січ. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. **10.** Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад : постанова Кабінету Міністрів України від 5 верес. 1996 р. № 1074 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. **11.** Цивільне право України : підручник : у 2 т. – Т. 2 / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова та ін. / за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Гласифофатєєвої, В. Л. Яроцького. – К. : Вентері, 2004. – 380 с. **12.** Про оподаткування прибутку підприємств : закон України від 28 груд. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28. **13.** Проект Концепції реформи адміністративного права // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=8943&pf35401=13020](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=8943&pf35401=13020). **14.** Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с. **15.** Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с. **16.** Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. **17.** Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2007 р. № 1019 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 60. – Ст. 2379. **18.** Про затвердження Переліку платних освітніх послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 січ. 1997 р. № 38 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – С. 30.

*Надійшла до редакції 20.09.2009*