

ДЕЯКІ АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯНИНА НА БЕЗОПЛАТНУ ВИЩУ ОСВІТУ В УКРАЇНІ

Кузьменко Є.О.

юрисконсульт Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»

Дослідження, проведене в статті, дає можливість дійти висновку, що на сьогодні нормативно-правові акти в сфері надання безоплатної вищої освіти суперечать Конституції України та міжнародним нормативно-правовим актам, містять правові колізії та суттєві прогалини, а отже потребують внесення відповідних змін.

Исследование, проведенное в статье, позволяет сделать вывод, что на сегодня нормативно-правовые акты в сфере предоставления бесплатного высшего образования противоречат Конституции Украины и международным нормативно-правовым актам, содержат правовые коллизии и существенные пробелы, а следовательно требуют внесения соответствующих изменений.

A study in the article, allows the conclusion that at present regulations in the provision of free higher education contrary to the Constitution of Ukraine and international legal acts, legal conflict and contain significant gaps, and therefore require appropriate amendments.

Ключові слова: Конституція України, Закон України «Про вищу освіту», безоплатна вища освіта, випускник, вищий начальний заклад.

Загально відомо, що Конституція України є основним законом держави та має найвищу юридичну силу. Її норми є нормами прямої дії, в той час як інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції і повинні відповідати їй.

Водночас, на сьогодні нормативно-правові акти в сфері надання безоплатної вищої освіти суперечать Конституції України та міжнародним нормативно-правовим актам, містять правові колізії та суттєві прогалини.

Метою цієї статті є дослідження дотримання конституційних прав громадянина при отриманні безоплатної вищої освіти в Україні, в тому числі в аспекті відшкодування вартості навчання випускниками вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням та надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Зміст конституційного права на освіту досліджуються у працях таких правознавців, як: С.Алексєєв, М.Вітрук, А.Колодій, В.Копейчиков, О.Малько, М.Матузов, О.Скакун. Ряд науковців присвятили свої роботи дослідженню окремих аспектів конституційного права на освіту. Узагальнену характеристику конституційного права на освіту досліджували такі молоді вчені як: В.Астахова, В.Боняк, О.Вінгловська, К.Грищенко, К.Романенко, Л.Тарусова.

Незважаючи на значний обсяг роботи по вдосконаленню законодавства в освітній галузі, проведеної за часи незалежності нашої держави, воно ще потребує істотного доопрацювання для усунення протиріч і невідповідностей. До цього часу у національній юридичній науці не висвітлена низка аспектів дотримання конституційних прав громадянина при отриманні безоплатної вищої освіти в Україні.

Конституція України в ст. 53 визначає, що громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Рішенням Конституційного Суду України від 04.03.2004 року у справі №5-рп/2004 (справа про доступність і безоплатність освіти), а саме в п.4.3. визначено, що «безоплатність» рівнів освіти у державних і комунальних навчальних закладах слід розуміти як можливість здобуття освіти у цих закладах без оплати, тобто без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги, відповідно до державного стандарту в межах тих видів освіти, безоплатність яких визначена у цих положеннях. Забезпечення безоплатності освіти на всіх рівнях є однією з гарантій її доступності.

Безоплатність здобуття громадянами освіти забезпечується фінансуванням навчальних закладів цих форм власності за рахунок державних і місцевих бюджетних асигнувань згідно з визначеними законами та іншими правовими актами нормативами їх фінансового і матеріально-технічного забезпечення, що, однак, не виключає можливості фінансування галузі освіти за рахунок розвитку позабюджетних механізмів залучення додаткових коштів, як це визначено законодавством про освіту.[1]

Згідно ст.43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Використання примусової праці забороняється.

При цьому законодавством закріплений обов'язок осіб відпрацювати після закінчення навчання і здобуття безоплатної вищої освіти. Зокрема, п. 2 ст. 52 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 р., випускники вищих навчальних закладів, які здобули освіту за кошти державного або місцевого бюджетів, направляються на роботу і зобов'язані відпрацювати за направленням і в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Крім того, п. 2 Указу Президента України «Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів» від 23 січня 1996 р. № 77/96 визначає, що особи, які навчаються за рахунок державних коштів, укладають з адміністрацією вищого навчального закладу угоду, за якою вони зобов'язуються після закінчення навчання та одержання відповідної кваліфікації працювати в державному секторі народного господарства не менше ніж три роки. У разі відмови працювати в державному секторі народного господарства випускники відшкодовують в установленому порядку до державного бюджету повну вартість навчання. Випускники, які закінчили вищі навчальні заклади за власний рахунок, мають право обирати місце працевлаштування за особистим бажанням.

А також окремі положення п. 6, п. 8, п. 14 Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» від 22 серпня 1996 № 992 року містять умову відшкодувати вартість такого навчання.

Виходячи з вищенаведених положень випускник вищого навчального закладу «примусово працевлаштується». Хоча ідея примусових відпрацювань суперечить нормам Конституції України (зокрема ст.1, 3, 21, 43), нормам Кодексу законів про працю (ст. 2), Закону України «Про зайнятість населення» (ст. 1 та 4), ратифікованим Україною Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» (згідно ч. 2 ст. 4 ніхто не може бути присилуваний виконувати примусову чи обов'язкову працю) та Конвенції Міжнародної організації праці «Про скасування примусової праці» № 105 (п. б ст. 1). [2; 10]

В 2000 році, ратифікувавши Постановою Верховної Ради України від 05.10.2000 р. Конвенцію про скасування примусової праці від 25.06.1957 р., Україна зобов'язалася скасувати примусову або обов'язкову працю і не вдаватися до будь-якої її форми, зокрема «як методу мобілізації і використання робочої сили для потреб економічного розвитку». Так, однією з форм примусової праці, згідно з п. б ст. 1 Конвенції про скасування примусової праці, є використання робочої сили для потреб економічного розвитку.

Тобто згідно до чинного законодавства України, держава гарантує своїм громадянам право на вільний вибір професії, роду занять та роботи. Водночас передбачений вищезазначеними нормативними актами обов'язок відпрацювання або грошового відшкодування, як компенсації за надану державою освіту порушує конституційне право громадян на працю.

Слід також відзначити, що встановлений окремими нормами законодавства України обов'язок для випускників навчальних закладів відпрацювати після закінчення навчання три роки, порушує також конституційне право громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, гарантоване ч. 1 ст. 33 Конституції України. [3; 57-59]

Цікавим з погляду цивілістичної науки видається судовий прецедент, що був створений в 2009 році Окружним адміністративним судом м.Києва. Так, в Постанові від 14.09.2009 року №3/609 суд зазначив, що повна реалізація відповідних прав та обов'язків по наданню державою особі безоплатної освіти (навчання за державним замовленням) передбачає виникнення іншого складу правовідношення, в якому вже право держави на результати трудової діяльності особи, яка здобула вищу освіту за державним замовленням кореспондує обов'язок цієї особи здійснювати таку трудову діяльність на встановлених державою умовах. Це вже інший вид правовідносин, який виникає в результаті реалізації особи права на безкоштовну вищу освіту.

Водночас суд зауважив, що направлення на роботу не є примусовою працею, оскільки, вступу особи до вищого навчального закладу за державним замовленням, передуює вільний вибір такою особою майбутньої професії та роду занять. Укладаючи угоду про підготовку фахівців з вищою освітою, особа обізнана із родом та характером майбутньої роботи, яка може бути запропонована особі виключно в межах її спеціальності та кваліфікації, а тому підстави стверджувати про примусову працю, в даному випадку, відсутні. [4]

Закономірно постає питання про порядок визначення розміру відшкодування вартості навчання у разі не відпрацювання випусником протягом трьох років за направленням. Правовідносини з питань відшкодування вартості навчання випусниками вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням регулюються Законом України «Про вищу освіту», Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок працевлаштування випусників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» від 22 серпня 1996 року №992 та локальними нормативно-правовими актами вищих навчальних закладів.

В 1996 році Кабінетом Міністрів, відповідно до ст.52 Закону України «Про освіту» та з метою забезпечення реалізації права на роботу за фахом випусниками навчальних закладів України, було затверджено Постанову «Про Порядок працевлаштування випусників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» (далі – Порядок).

Пунктом 14 «Порядку працевлаштування випусників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням» визначено, що у разі не прибуття молодого фахівця за направленням або відмови без поважних причин приступати до роботи за призначенням, звільнення його з ініціативи адміністрації за порушення трудової дисципліни, звільнення за власним бажанням протягом трьох років випусник зобов'язаний відшкодувати у встановленому законом порядку до державного бюджету вартість навчання та компенсувати замовникові всі витрати.

Відповідно до п. 4 Порядку, Міністерству фінансів разом з Міністерством освіти, Міністерством економіки, Міністерством юстиції та Національним банком до 1 січня 1997 року було доручено розробити і затвердити Порядок визначення та відшкодування випусниками вартості навчання у разі порушення ними умов угоди про працевлаштування.

Однак, до теперішнього часу такий Порядок не прийнятий та не затверджений. Таким чином, механізм визначення та відшкодування випусниками вартості навчання у разі порушення ними угоди про працевлаштування відсутній.

Крім того, ст.56 Закону України «Про вищу освіту» випусникам вищого навчального закладу гарантовано, що їх працевлаштування повинно здійснюватися за направленням вищого навчального закладу відповідно до угоди між замовником, керівником навчального закладу та випусником.

Дійсно, вищий навчальний заклад видає таке направлення, але варто пам'ятати, що відповідно до п. 17 Порядку випусники вищих навчальних закладів працевлаштовуються на місця, доведені до вищого навчального закладу виконавцями державного замовлення. Згідно п.5 Порядку виконавцями державного замовлення є міністерства та відомства, що мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади.

Отже, вищий навчальний заклад є лише проміжною ланкою між випусником та відповідним міністерством чи відомством. На практиці вищі навчальні заклади самі мають працевлаштувати випусників до державних підприємств, установ та організацій. Однак, така діяльність не є прямим обов'язком вищого навчального закладу, який в першу чергу є освітнім закладом. Відповідно до Закону України «Про освіту», місія вищого навчального закладу саме сприяти працевлаштуванню випусників, а не безпосередньо працевлаштовувати.

Додатково варто зазначити, що більшість вузів в своїх локальних нормативно-правових актах питання організації працевлаштування випусників держзамовлення вирішили. Наприклад, згідно ч.2 Положення про організацію працевлаштування випусників Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут» (затвердженого Наказом ректора №1-163 від 27.11.2007 року) база даних місць працевлаштування університету формується, у першу чергу, відповідно до місць, що визначаються виконавцями державного замовлення згідно з вимогами Постанови Кабінету Міністрів України від 22 серпня 1996 року № 992. У разі відсутності місць державного замовлення випускові кафедри, деканати, департамент навчальної роботи формують базу даних місць працевлаштування випусників на основі укладених договорів з підприємствами, установами організаціями тощо.

В разі не прибуття випусника до місця практики вищі навчальні заклади не мають важелів впливу на відшкодування вартості навчання випусниками ВНЗ, підготовка яких здійснювалась за держзамовленням. [2; 10]

Теоретичні аспекти даного питання вже мають і своє практичне втілення. Так, за результатами перевірок контрольно-ревізійних управлінь протягом останніх років щодо порядку працевлаштування випусників, які навчалися за кошти державного бюджету, вищим

навчальним закладам нараховані мільйонні штрафи за неефективне використання коштів державного бюджету.

Приклад тому - безліч судових справ. Зокрема справа № 2-662/09 р., що слухалася в грудні 2009 року Карлівським районним судом Полтавської області. Так, суд не задовольнив вимогу позивача про стягнення з відповідача вартості навчання у вищому навчальному закладі відповідно до угоди про підготовку фахівців, яка укладена між відповідачем та позивачем та відповідно до якої відповідач зобов'язувався прибути після закінчення академії на місце направлення і відпрацювати не менше трьох років. Суд, дослідивши матеріали справи, заслухавши пояснення сторін, встановивши факти і відповідні їм правовідносини прийшов до висновку, що позов не підлягає задоволенню з наступних підстав.

Із Закону України «Про вищу освіту» слідує, що даний Закон не містить умов про обов'язковість трирічного відпрацювання та відшкодування у встановленому порядку додержавного бюджету вартості навчання, компенсування замовникові витрат у разі неприбуття молодого фахівця за направленням або відмови його без поважної причини приступити до роботи за призначенням, звільнення його з ініціативи адміністрації за порушення трудової дисципліни за власним бажанням з роботи протягом трьох років.

Поряд з цим, судом встановлено, що на час слухання справи Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням не прийнятий та не затверджений, а тому позовні вимоги позивача є безпідставними [5].

Таким чином, зазначені вище положення нормативно-правових актів обмежують конституційні права громадянина України на безоплатну вищу освіту, працю, свободу пересування та вільний вибір проживання і з огляду на це, видаються такими, що потребують приведення у відповідності до норм Конституції України.

Позитивним моментом в досліджувальній проблемі видається Роз'яснення Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України щодо питання працевлаштування випускників вищих навчальних закладів від 12.04.2011 року. В Роз'ясненні, зокрема, зазначається, що враховуючи сучасні умови розвитку економіки України, у тому числі, значне зменшення державного сектору (від 0 % до 30 %, залежно від галузі економіки) керівництво вищих навчальних закладів, за умови відсутності запитів від державних підприємств, установ та організацій, може сприяти працевлаштуванню випускників на підприємства, установи та організації інших форм власності, оскільки вони теж є платниками податків і вносять внесок у розвиток економіки країни. Будь-які матеріальні претензії до випускника вищого навчального закладу, підготовка якого здійснювалась за державним замовленням, є неправомірними, тому що відсутні правові механізми, які б зобов'язали його відшкодувати до державного бюджету вартість навчання [6].

Однак, вказаний лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України щодо питання працевлаштування випускників вищих навчальних закладів від 12.04.2011 року має рекомендаційний характер і не є нормативно-правовим актом.

Одним із варіантів усунення законодавчої колізії в частині працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням, може бути внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» наступного змісту. Абзац 2 статті 56 «Працевлаштування випускників вищих навчальних закладів» доповнити таким змістом: «За умови відсутності запитів від замовника, керівник вищого навчального закладу, може сприяти працевлаштуванню випускника на підприємство, установу та організацію будь-якої форми власності».

Внесення таких змін дасть змогу вищим навчальним закладам діяти у відповідності до законодавства, адже зараз, де-факто, діє практика працевлаштування випускників у приватному секторі.

Крім того, внесення вказаних змін, забезпечить дотримання конституційних прав людини на отримання безоплатної вищої освіти та вільний вибір місця роботи. Водночас, сприяння працевлаштуванню випускника на підприємство, установу та організацію будь-якої форми власності, буде правом, а не обов'язком вищого навчального закладу.

Усунення вищезазначених протиріч та вирішення окресленої проблеми, позитивно відіб'ється на статусі України як конституційної правової держави.

Література:

1. Рішення Конституційного суду України №5-рп/2004 від 4 березня 2004 року // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-04>

2. Кузьменко Є.О. Конституційне право людини на працю, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується // Юридична газета. – 2011. - №9. – С. 10.
3. Вишневецький Ю. Право на безоплатну освіту – міф чи реальність? // Юридичний радник. – 2005. - №6 (8). – С.57-59.
4. Постанова Окружного адміністративного суду м.Києва від 14.09.2009 року №3/609 // <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4975613>
5. Рішення Карлівського районного суду Полтавської області від 23 грудня 2009 року у справі № 2-662/09 // <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7277307>
6. Роз'яснення Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України щодо питання працевлаштування випускників вищих навчальних закладів від 12.04.2011 року // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244201253.