

5. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства / А. Пухтецька // Вісн. НАН України. – 2010. – № 3. – С. 33–43.
6. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л.М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 16.
7. Яковлев А.А. Проблема законності і її забезпечення в процесі конституційної модернізації України / А.А. Яковлев // Право і громадянське суспільство. – 2015. – № 3. – С. 26–36.
8. Случевский В. Гласность // Энциклопедический словарь / Изд. Ф. Брокгаузъ, И. Ефронъ. – С-Пб., 1893. – Т. VIIIА.
9. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002.
10. Сergyogin V.O. Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.О. Сergyogin. – Х., 1999.
11. Томкіна О. Принцип гласності процедури прийняття правових актів Кабінету Міністрів України / О. Томкіна // Право України. – 2004. – № 9. – С. 28–29.
12. Ошовський В.І. Принципи адміністративних процедур в діяльності державної пенітенціарної служби України / В.І. Ошовський // Європейська перспектива. – 2014. – № 8. – С. 65–69.

УДК 331.556

ГОНЧАРОВА Ж.В., ЗАХАРОВА О.В.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ, ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ІЗ ТЕРИТОРІЇ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

У статті проаналізовано проблеми правового регулювання діяльності вищих навчальних закладів України, які були тимчасово переміщені з території проведення антитерористичної операції.

Ключові слова: *переміщений навчальний заклад, правове регулювання діяльності вищих навчальних закладів, працівники тимчасово переміщених вищих навчальних закладів, підтвердження трудового стажу та періоду навчання.*

В статье проанализированы проблемы правового регулирования деятельности высших учебных заведений Украины, которые были временно перемещены с территории проведения антитеррористической операции.

Ключевые слова: *перемещенное учебное заведение, правовое регулирование деятельности высших учебных заведений, работники временно перемещенных высших учебных заведений, подтверждение трудового стажа и периода обучения.*

The article analyzed the problems of legal regulation of the activities of higher educational institutions of Ukraine, which were temporarily moved from the territory of carrying out an anti-terrorist operation.

Key words: *displaced educational institution, legal regulation of the activities of higher education institutions, employees of temporarily displaced Higher Educational Institutions, confirmation of the length of service and the period of study.*

© ГОНЧАРОВА Ж.В. – слухач магістратури державного управління (Навчально-науковий інститут післядипломної освіти ДВНЗ «Донецький національний технічний університет»)

© ЗАХАРОВА О.В. – доктор економічних наук, професор кафедри менеджменту та бізнес-адміністрування (Черкаський державний технологічний університет)

Вступ. Із початку анексії Криму та бойових дій на Сході України 18 вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) прийняли рішення та знайшли можливість тимчасово здійснювати свою діяльність на території, що контролюється українською владою. Виходячи з того, що таке рішення для ВНЗ пов'язано з необхідністю фізичного переміщення потужностей, персоналу, студентів та навчального процесу, воно супроводжується величезною кількістю часто непередбачуваних труднощів, від успішного розв'язання яких залежить подальша доля та перспективи виживання вишів. На цей рахунок протягом двох останніх років політики й аналітики від освіти висловлювали різні погляди та прогнози, проте реально змінити ситуацію можливо виключно нормативно-правовими методами. Водночас усі спроби української влади щодо оперативного подолання наявних проблем у переміщених із тимчасово окупованих територій ВНЗ поки що не принесли помітних результатів. При цьому проблеми, з якими стикаються означені ВНЗ, є неоднорідними і пов'язаними з такими складовими їх діяльності, як кадровий склад; оплата праці і виплата стипендій; забезпечення відповідними приміщеннями для здійснення навчального процесу та проживання студентів і викладачів; матеріально-технічне і організаційне забезпечення навчального процесу, відповідність ліцензійним вимогам тощо. Розв'язання більшості з наявних проблем вимагає створення відповідної законодавчої бази, яка і досі в Україні є відсутньою. Тому з метою стабілізації діяльності ВНЗ, які тимчасово переміщені з території проведення антитерористичної операції, особливої актуальності набуває питання правового регулювання їх діяльності.

Виходячи з того, що необхідність регулювання діяльності ВНЗ, тимчасово переміщених з території проведення антитерористичної операції, з'явилася тільки два з половиною роки тому, її теоретико-методологічне дослідження ще не набуло масштабного поширення. До того ж, як із наукового, так і з економіко-правового боків ця проблема сьогодні цікавить тільки тих науковців, кого вона торкнулася безпосередньо. Так, Г.М. Александрова й С.В. Крукович висвітлюють проблемні питання фінансового забезпечення діяльності переміщених державних ВНЗ [1]. Е.О. Грішин та А.В. Вихрущ досліджують психолого-педагогічні особливості адаптації молоді тимчасово окупованих територій [2]. Водночас роботи, присвячені правовим аспектам регулювання діяльності тимчасово переміщених ВНЗ в Україні, відсутні.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення основних проблем у сфері правового регулювання діяльності тимчасово переміщених ВНЗ України.

Результати дослідження. Тимчасово переміщені ВНЗ чекали майже два роки, поки на законодавчому рівні буде прийнято нормативний документ щодо упорядкування різних аспектів їх діяльності. Таким документом, нарешті, став прийнятий 3 листопада 2016 р. Верховною Радою України та підписаний 25 листопада 2016 р. Президентом Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності ВНЗ (наукових установ), які були переміщені з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» (далі – Закон) [3].

Законом внесено зміни до Закону України «Про вищу освіту» та визначено, що «тимчасово переміщений ВНЗ (наукова установа) – державний чи комунальний ВНЗ (наукова установа), який у період тимчасової окупації або проведення антитерористичної операції, але до моменту повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України або до дати набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції на території України за рішенням засновника (засновників) змінив своє місцезнаходження (перемістився) з тимчасово окупованої території або населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, до населених пунктів, в яких органи державної влади в повному обсязі здійснюють свої повноваження» [3].

Таким чином, у Законі чітко прописано часову межу «в період тимчасової окупації або проведення антитерористичної операції, але до моменту повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію». Отже, Закон націлено на врегулювання діяльності ВНЗ у період тимчасового переміщення установи, однак у ньому не висвітлено питання щодо процедури повернення ВНЗ після завершення антитерористичної операції.

Процедура переміщення ВНЗ була розпочата наприкінці 2014 р. за рішенням Міністерства освіти і науки України, для чого підписувався відповідний наказ і установа спочатку юридично, а потім і фактично змінювала своє географічне місцезнаходження. Наприклад, наказ Міністерства освіти і науки України «Про організацію освітнього процесу в Донецькому національному технічному університеті» за № 1129 був виданий 03.10.2014 р., відповідно до якого Державний вищий навчальний заклад «Донецький національний технічний університет» (далі – ДВНЗ «ДонНТУ») проводить свою діяльність на підконтрольній території України та з 03 листопада

2014 р. розпочинає навчальний процес [7]. Саме тому для повернення ВНЗ на своє історичне місцезнаходження необхідно підписання аналогічного наказу, що може бути здійснено виключно після факту повернення території з окупації або завершення антитерористичної операції.

Разом із тим процес повернення переміщених ВНЗ не може бути автоматичним, і тому відразу не слід сподіватися на повне відновлення і налагодження всіх без виключення напрямів його функціонування, стабілізації діяльності. Швидкість і результативність даного процесу будуть залежати від того, який термін часу знадобиться, щоб Україні повністю повернути всі інструменти та важелі державної влади на тимчасово окупованих територіях, відновити всі сфери життя людини. При цьому процедура юридичного оформлення зміни місцезнаходження ВНЗ складається з обов'язкових дій:

- 1) взяття на облік в органах Держстату і Державної фіскальної служби за новим місцем розташування;
- 2) оформлення документів в органах Держреєстру;
- 3) налагодження роботи з Держказначейством у частині виплати заробітної плати працівникам і багато побічних завдань, окрім продовження виконання своїх функціональних обов'язків за посадою [4].

Позитивним аспектом Закону для ВНЗ є норма, відповідно до якої «дія акредитаційних сертифікатів тимчасово переміщених ВНЗ, тимчасово переміщених наукових установ на провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти, які на день переміщення з тимчасово окупованої території або з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, були чинними, продовжується на період проведення антитерористичної операції, але не більш як на п'ять років із дня закінчення терміну дії відповідних акредитаційних сертифікатів, та тимчасово переміщені ВНЗ зберігають статус національних» [3].

Ще одним відкритим питанням є стан тих будівель та майна, що хоча і знаходяться на непідконтрольній Україні території, проте залишаються на балансі ВНЗ. Законом передбачено, що «тимчасово переміщений ВНЗ, тимчасово переміщена наукова установа, а також їх працівники не несуть відповідальності за стан майна, що знаходиться на тимчасово окупованій території або в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, з дня початку тимчасової окупації або з дня оголошення антитерористичної операції до дня повернення такого ВНЗ, наукової установи на попереднє місцезнаходження, але не пізніше ніж через шість місяців із моменту повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України або з дати набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України, крім випадків, коли нестача, втрата, псування майна заподіяні з їхньої вини, яка доведена в установленому законом порядку» [3]. Проте в разі повернення ВНЗ необхідно буде в обов'язковому порядку провести інвентаризацію, за результатами якої про всі встановлені факти нестачі згідно із законодавством керівництво зобов'язано повідомити правоохоронні органи. А отже, на момент повернення ВНЗ правоохоронні органи вже мають працювати у звичайному режимі.

Проте більш складним із морально-етичної точки зору є питання щодо тих працівників, які не змогли забрати власні трудові книжки, або в силу різних причин прийняли рішення залишитися на непідконтрольних Україні територіях. Так, Законом передбачено, що «працівники тимчасово переміщених ВНЗ, тимчасово переміщених наукових установ, які протягом двох місяців із дня опублікування наказу центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки про тимчасове переміщення ВНЗ, наукової установи не приступили до виконання своїх обов'язків за новим місцезнаходженням ВНЗ, наукової установи, вважаються такими, що відмовилися від переведення на роботу в іншу місцевість, із застосуванням наслідків, передбачених пунктом б частини першої ст. 36 Кодексу законів про працю України» [3].

Під час прийняття рішення засновником стосовно переміщення ВНЗ на контрольовану територію, враховуючи, що на Сході країни проходить активна фаза збройного конфлікту, пропонувалося всім працівникам, які мають намір продовжувати роботу в системі освіти України, заповнити реєстраційну форму. Таку реєстраційну форму запропонували заповнити і працівникам ДВНЗ «ДонНТУ». У результаті було зареєстровано 398 осіб, з яких науково-педагогічні працівники – 336 осіб, або 84,4%, інші працівники – 62 особи, або 15,6%, рис. 1.

Станом на 01.01.2015 р. чисельність працівників ДВНЗ «ДонНТУ» склала 304 особи, з яких 240 осіб науково-педагогічних працівників за основним місцем роботи, або 78,9%, 15 осіб науково-педагогічних працівників за сумісництвом, або 4,9%, та 49 осіб інших працівників, або 16,2%. Протягом двох наступних років структура чисельності персоналу ДВНЗ «ДонНТУ» зазнала значних змін: кількість штатних науково-педагогічних працівників поступово скорочувалась зі зростанням

чисельності науково-педагогічних працівників-сумісників та інших працівників. Тобто чисельність науково-педагогічних працівників-донецчан мала тенденцію до поступового скорочення, що викликало значною кількістю проблем, пов'язаних із необхідністю викладачів шукати житло в новому місті, пристосовуватися до нових умов життя, особливостей здійснення навчального процесу тощо.

Процес переміщення також супроводжувався судовими позовами, з якими до ДВНЗ «ДонНТУ» звернулося 82 особи, з яких із вимогою про встановлення факту перебування в трудових відносинах – 4 особи (або 4,9%). Однак встановити факт перебування в трудових відносинах із навчальним закладом осіб виключно на підставі заповненої реєстраційної форми неможливо. Якщо ВНЗ під час переміщення не зміг вивезти з непідконтрольної території архів, то відсутні будь-які документальні підтвердження трудових відносин (накази про прийняття на роботу, встановлення окладу, строку роботи тощо). Без первинних кадрових документів встановлення факту перебування в трудових відносинах можливо виключно в судовому порядку. Тому для осіб, стосовно яких відсутні особові справи та втрачено трудові книжки, встановлення факту перебування в трудових відносинах є проблемою. Судова практика з розгляду таких спорів в Україні не напрацьована, рішення судів – неоднозначні.

Не меншою юридичною складністю стала і ситуація для ВНЗ щодо розв'язання питання з тими працівниками, які не перемістилися разом з установою та належним чином своєчасно (ще в період до офіційної зміни місцезнаходження) не оформили своє звільнення. Прийнята норма націлена врегулювати цю ситуацію, однак існують питання щодо порядку її реалізації відповідно до норм трудового права. Так, відповідно до ст. 44 Кодексу законів про працю України під час припинення трудового договору з підстав, зазначених у пункті 6 ст. 36 цього Кодексу, працівникові виплачується вихідна допомога в розмірі не менше середнього місячного заробітку [5]. За цих умов відсутність у ВНЗ архівів, а отже, і первинних кадрових та бухгалтерських документів, реквізитів для проведення виплат, унеможливає в повній мірі виконання вимоги законодавства. А це є порушенням трудового законодавства та особистою відповідальністю керівника.

У зв'язку із залишенням архівів переміщених ВНЗ на непідконтрольній території прийнятий Закон дозволив видачу довідок про підтвердження трудового стажу та відомостей про періоди навчання на підставі дипломів, посвідчень, свідоцтв, довідок та інших документів, які можуть свідчити про існування таких відносин. З одного боку, норма Закону спростила порядок підтвердження трудового стажу або періоду навчання для тих осіб, які, наприклад, звільнилися до переміщення ВНЗ, а в теперішній час оформлюють пенсію. Проте законодавчо не враховано, що за відсутності архіву на підставі диплому встановлення періоду навчання можливо виключно в судовому порядку. Встановлення факту, в т.ч. перебування в трудових відносинах або навчання, покладається на суд та є окремою процедурою шляхом аналізу наявних документів та допиту свідків [6].

Так, із моменту переміщення до ДВНЗ «ДонНТУ» для підтвердження трудового стажу або періоду навчання звернулося 349 осіб, з яких для підтвердження трудового стажу – 57 осіб (або 16,3%), для підтвердження періоду навчання – 292 особи (або 83,7%). До суду із заявою про підтвердження періоду навчання в ДВНЗ «ДонНТУ» звернулася тільки 1 особа.

На сьогодні однією з ключових проблем переміщених ВНЗ є скорочення кількості студентів та мінімальні можливості їх подальшого залучення. Так, станом на 01.10.2014 р. контингент студентів ДВНЗ «ДонНТУ» складав 6875 осіб, з яких за денною формою навчалася 4779 осіб, або 69,5%, за заочною формою – 2096 осіб, або 30,5%, рис. 2.

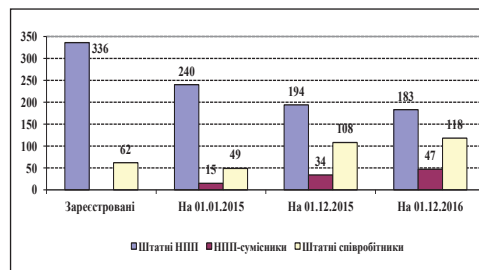


Рис. 1. Зміна кількісного складу працівників ДВНЗ «ДонНТУ»

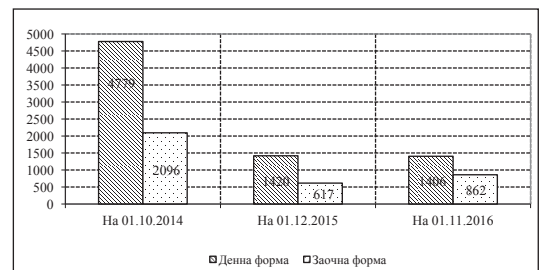


Рис. 2. Зміна кількісного складу контингенту студентів ДВНЗ «ДонНТУ»

Станом на 01.12.2015 р. чисельність студентів ДВНЗ «ДонНТУ» склала 2037 особи, тобто скоротилася в 3,4 рази порівняно з моментом переміщення, з яких за денною формою навчалося 1420 осіб, або 69,7%, за заочною формою – 617 осіб, або 30,3%.

Станом на 01.11.2016 р. чисельність студентів ДВНЗ «ДонНТУ» зросла на 11,3% до 2268 особи порівняно з попереднім роком, з яких за денною формою навчалося 1406 осіб, або 62,0%, за заочною формою навчання – 862 особи, або 38,0%. У результаті таких змін навантаження на одного науково-педагогічного працівника з 14,2 студентів на момент переміщення скоротилося до 6,2 осіб на 1.12.2015 р. Вдала вступна компанія 2016 року також не сприяла підвищенню навантаження на одного викладача – значення цього показника зменшилося ще на 0,1 відсотковий пункт. Отже, з метою доведення нормативу чисельності студентів у розрахунку на одного науково-педагогічного працівника до вимог Міністерства освіти і науки України на національному рівні мають бути запровадженими заходи підтримки переміщених ВНЗ.

У цьому ключі дуже актуальним стало прийняття особливих умов вступу в 2017 році до ВНЗ, розташованих на території Донецької і Луганської областей та переміщених ВНЗ, визначених відповідно до Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення) осіб, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї після 01 січня 2017 р. [8]. Зазначені особи мають право на участь у конкурсному відборі за результатами вступних іспитів та/або зовнішнього незалежного оцінювання під час вступу до ВНЗ на території Донецької і Луганської областей та переміщених ВНЗ. Крім того, для тимчасово переміщених ВНЗ Закон передбачає встановлення фіксованих обсягів державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою для всіх спеціальностей та всіх освітніх рівнів, зазначених у відповідних ліцензіях на провадження освітньої діяльності. Прийняті норми націлені як на підтримку переміщених ВНЗ, так і на реалізацію конституційного права на освіту осіб, які вимушені проживати на тимчасово окупованій території.

Висновки. Проведений у роботі аналіз основних проблем переміщених ВНЗ дозволяє зробити висновок, що існує нагальна потреба в адаптації всіх діючих підзаконних актів, що регламентують сферу вищої освіти до специфічних умов функціонування та потреб таких ВНЗ. Обговорення та доопрацювання, зокрема, потребує низка постанов Кабінету Міністрів та нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, що стосуються життєдіяльності та виживання переміщених ВНЗ. Особливої актуальності такі зміни набувають в умовах сучасної жорсткої конкуренції на ринку освітніх послуг. Успішне розв'язання обґрунтованих у роботі проблем дозволить підвищити якість освітніх послуг та престиж вищої школи в Україні.

Список використаних джерел:

1. Александрова Г.М. Проблемні питання фінансового забезпечення діяльності переміщених державних вищих навчальних закладів / Г.М. Александрова, С.В. Крукович // Фінансово-кредитні відносини макро– та мікрорівня: трансформація в епоху глобалізації: матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (25 травня 2016 р.). – Кривий Ріг : ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2016. – С. 163–165.
2. Грішин Е.О. Психолого-педагогічні особливості адаптації молоді тимчасово окупованих територій / Е.О. Грішин, А.В. Вихрущ // Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді: зб. тез доп. XIII Всеукр. студ. конф. [м. Тернопіль, 8 квіт. 2016 р.]. – Тернопіль : Вектор, 2016. – С. 190–192.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності вищих навчальних закладів (наукових установ), які були переміщені з тимчасово окупованої території та з населених пунктів на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 39. – Ст. 604.
4. Зміни щодо діяльності переміщених ВНЗ і наукових установ [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/ikremenovskaya/article/22658.aspx>.
5. Кодексу законів про працю України [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
6. Реєстр судових рішень [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64721214>.
7. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1129 від 03.10.2014 року «Про організацію освітнього процесу у Донецькому національному технічному університеті» [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/content/1129.pdf>.
8. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1236 від 13.10.16 року «Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2017 році» [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/9990/.