

Правовое обеспечение платного обучения в высшей школе Республики Беларусь

Т. О. Мох,
аспирант кафедры историко-культурного наследия Беларуси,
магистр исторических наук, РИВШ

Образование как целенаправленный процесс обогащения личности и групп людей фундаментальными и прикладными знаниями, соответствующими основному уровню развития, охватывает целую систему отношений, складывающихся между государством и личностью, государством и учреждениями образования, педагогами и обучающимися и т. д. Все эти отношения нуждаются в адекватном регулировании, которое осуществляется как нормами профессиональной педагогической этики, так и правовыми нормами, так как все субъекты образования наделены соответствующими правами и обязанностями в данной сфере.

Правовая основа развития системы высшего образования в Республике Беларусь была сформирована на основе принятого 19 июля 1973 г. Закона СССР «Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании», который декларировал важность высшего образования и определял векторы его будущего развития. Последующие 15 лет развитие высшей школы шло по отработанному механизму, основанному на плановости учебных программ, безвозмездном конкурсном обучении и унификации образовательного процесса. Отсутствие знаковых экономических, политических и социальных преобразований привело к шаблонности развития системы правового обеспечения высшего образования, а следовательно, и к отсутствию необходимости в модернизации образовательного законодательства.

С началом «перестройки» происходит диверсификация существующих ранее доктрин, концепций, программ, начинаются коренные трансформации в общественности, активизируются правовые институты, целью которых стало создание обновленной нормативной правовой базы страны с акцентом на суверенность и включение в экономику демократических и рыночных принципов. Как правило, для этих целей использовалось предыдущее законодательство, в которое вносились изменения и дополнения. Также активно практикуется синтез законодательства: взаимодействие нормативных актов из разных сфер употребления для решения определенных задач. Так, например, законами СССР «О собственности» и «О государственном предприятии» был дан импульс процессам приватизации и разгосударствления, что косвенно создало правовую основу для коммерциализации высшего образования [1; 2].

Распад Советского Союза существенно повлиял на высшую школу, создав острую необходимость формирования национальной модели высшего образования. Характер основных компонентов высшего образования был определен экономической концепцией страны, выраженной в рамках разработанной программы «О переходе Белорусской ССР к рыночной экономике», включающей в себя ряд законопроектов.

Первым стал принятый 11 декабря 1990 г. Кодекс о земле Республики Беларусь, закреплявший право передачи земельных участков по наследству и арендные отношения, что позволяло будущим учредителям частных учреждений высшего образования брать в аренду «платформу» для обучения студентов [3]. В дополнение 16 июня 1993 г. вышел Закон «О праве собственности на землю», позволявший частным собственникам самостоятельно распоряжаться земельными участками, в том числе строить на них частные учреждения образования.

Следующий закон, создавший правовые предпосылки для зарождения платного обучения, был принят 28 мая 1991. Закон «О предпринимательстве в Республике Беларусь» был направлен на создание условий для широкого проявления хозяйственной инициативы на основе реализации принципа равенства всех форм

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 29.10.2012 г.

Навуковы кіраўнік – кандыдат гістарычных навук
І. І. Цітовіч

собственности, свободы распоряжения имуществом и выбора сфер деятельности [4]. Он обеспечивал гражданам реальную возможность стать собственниками средств и продуктов общественного производства, что подразумевало отказ государства от монополии на ведение определенных видов деятельности, в том числе и в сфере высшего образования. Этот момент можно считать начальным этапом в процессе правовой регламентации процесса коммерциализации высшей школы.

Перечисленные преобразования изменили концептуальные основы советской модели высшего образования, что определило необходимость разработки ключевого нормативного акта, определяющего функционирование высшей школы в современных реалиях и способного заменить устаревший закон от 25 декабря 1974 г. «О народном образовании». Таким нормативным правовым актом стал утвержденный 29 октября 1991 г. Закон Республики Беларусь «Об образовании», закрепивший суверенитет национальной высшей школы [5].

Главная задача Закона виделась в определении государственной политики в сфере образования, регламентации взаимоотношений между государственными органами, учреждениями, организациями, предприятиями и гражданами, кроме того, декларировалась важность высшего образования как источника специалистов для производственной и социальной сферы.

После принятия вышеперечисленных законов были созданы необходимые юридические условия для формирования основ предпринимательской деятельности на рынке платного обучения в системе высшего образования. Само право предоставления образования на платной основе в рамках государственных программ было закреплено приказом Министерства образования Республики Беларусь от 16 декабря 1992 г. «О порядке выдачи субъектам хозяйствования специального разрешения (лицензии) на осуществление образования любой ступени и типа», который также регламентировал получение лицензий для данного вида деятельности.

С появлением платного обучения частные учреждения высшего образования уже с первого года функционирования (с 1993 г.) рассматривались как полноценные компоненты системы высшего образования страны, так как были внесены в Государственную комплексную программу развития образования и воспитания в Беларуси на период до 2000 г. и участвовали в решении ряда актуальных задач: формировании образованной нации, повышении престижа высшего образования, стимулировании экономического роста, демократизации социального состава будущих специалистов.

С принятием в 1994 г. Конституции Республики Беларусь стало возможным платное обучение в госу-

дарственных учреждениях высшего образования, что позволило начать переход к массовому высшему образованию через расширение приема абитуриентов на платное обучение. Первоначально государственные учреждения высшего образования могли обучать на платной основе лишь студентов очной формы получения образования. Позже приказом Министерства образования и науки от 4 апреля 1995 г. № 114, которым утверждалось положение «Аб навучанні без адрыву ад вытворчасці ў вышэйшых навучальных установах Рэспублікі Беларусь», возможность получения высшего образования посредством платного обучения расширилась путем предоставления данной услуги студентам заочной и вечерней форм получения образования [6]. С этого момента государственные учреждения высшего образования получили возможность упрочить свое доминирование и в системе платного обучения в высшей школе Беларуси, что подтверждает Указ Президента Республики Беларусь от 23 августа 1996 г. № 320 «Об увеличении приема студентов в государственные высшие учебные заведения».

Для функционирования частного учреждения высшего образования Министерством образования был установлен ряд ограничительно-контролирующих элементов: лицензия на соответствующую деятельность, аттестация и аккредитация, что позволяет частному учреждению высшего образования пользоваться гарантиями государства в обеспечении качества образования и выдачи государственных документов об образовании.

В целях недопущения девальвации высшего образования в условиях расширения субъектов, предоставляющих услуги платного обучения (увеличение доходов частных учреждений высшего образования одновременно со снижением уровня требований к студентам-платникам), государственными органами управления в сфере образования были установлены более жесткие требования к функционированию частных учреждений высшего образования, что привело к разграничению всех учреждений образования по способу финансирования или учредителю учебного заведения. Данное разграничение стало отличительной особенностью белорусской модели высшей школы.

Развитие платного обучения в государственных учреждениях высшего образования позволило провести санацию институциональной структуры высшей школы, что юридически было оформлено рядом нормативных правовых актов: приказом от 9 января 1997 г. № 4 «Об утверждении типового положения об аттестации и аккредитации учебных заведений», постановлением от 25 сентября 1997 г. № 1274 «О порядке организации и регулирования деятельности негосударственных учебных заведений», приказом от 29 сентября 1997 г. № 642 «Аб зацвярджэнні палажэння аб недзяржаўнай навучальнай установе» [7, 8, 9].

Упразднение некачественных «поставщиков» платного обучения в системе высшего образования происходило по следующим причинам:

- непрозрачность финансовой сферы;
- недостаток квалифицированных преподавательских и административных кадров;
- недостаточная ресурсно-методическая модернизация;
- несоответствие критериям аттестации и аккредитации.

В связи с дальнейшей перспективой развития рынка платных услуг 27 октября 1998 г. постановлением Совета Министров №1637 принимается «Концепция развития высшего образования в Республике Беларусь на 10 лет». Реализация концепции расширения платного обучения была возложена на государственные учреждения высшего образования, напрямую вписанные в отраслевую систему управления [10]. Кроме того, концепция была ориентирована на главенствующую роль государства в развитии платного обучения, вытесняя из этой сферы частный капитал или международные организации.

Концепция предполагала постепенное реформирование системы высшего образования Республики Беларусь и предусматривала несколько этапов.

Первый этап – программно-организационный (1999–2000 гг.) – должен был обеспечить правовое пространство для осуществления дальнейших преобразований. На втором этапе – организационно-внедренческом (2001–2005 гг.) – предусматривалось перевести систему высшего образования на новые формы организации работы и содержания образования. Третий – коррекционно-завершающий (2005–2010) – был нацелен на мониторинг и обобщение результатов, внесение необходимых изменений и дополнений в программу реформирования.

Реализация данной Концепции предполагала решение проблем нормативного правового и методического обеспечения развития высшего образования. Планировалось создание финального закона, регулирующего деятельность всех УВО, а также ряда подзаконных актов, регулирующих все правоотношения в сфере высшего образования.

С 2001 г. в Республике Беларусь был принят целый ряд документов по переходу на двухступенчатую систему высшего образования: «Положение о подготовке специалистов с высшим образованием в Белорусском государственном университете» (постановление Совета Министров Республики Беларусь № 758 от 24.05.2001), «Положение о ступенях высшего образования» (постановление Совета Министров Республики Беларусь № 1419 от 14.10.2002), «Концепция внедрения двухступенчатой системы подготовки специалистов с высшим образованием в Республике Беларусь» (постановление Совета Министров Республики Беларусь № 605 от 24.05.2004), «Программа перехода на дифференцированные сроки подготовки специалистов с высшим образованием в Республике Беларусь» (постановление Совета Министров Республики Беларусь № 755 от 06.07.2005).

Новая редакция Закона Республики Беларусь «Об образовании» от 19 марта 2002 г. определила структуру

и основные составляющие национальной системы образования, а также содержала статьи, регламентирующие существенные аспекты процедуры государственной аккредитации учреждений образования. Также в нее входили содержание и виды государственного контроля обеспечения качества образования, обязанности учреждений образования содействовать уполномоченным органам в их осуществлении. Эти нормы закона распространяются на учреждения образования и их филиалы независимо от подчиненности и форм собственности и получили развитие в финансовом законодательстве.

Основы регулирования финансовой деятельности учреждений высшего образования определило постановление Министерства финансов Республики Беларусь от 12 ноября 2002 г. № 152 «Об утверждении инструкции о порядке планирования, учета и использования средств, получаемых организациями, финансируемыми из бюджета, от приносящей доходы деятельности» [11]. Постановление было принято в целях усиления контроля поступления и эффективного использования по целевому назначению средств, получаемых организациями, финансируемыми из бюджета, и устанавливала необходимость расходования средства исключительно по целевому назначению в самом учреждении образования (не более 40 % от суммы превышения доходов над расходами направляется в фонд материального поощрения, в фонд производственного и социального развития).

Стремление упростить механизмы функционирования платного обучения проявилось после делегирования ряда полномочий ректорам (разгрузка государственных органов управления в сфере образования), утвержденное Указом Президента Республики Беларусь № 126 от 28 февраля 2006 г. «О некоторых вопросах платного обучения в государственных учреждениях, обеспечивающих получение высшего и среднего специального образования», который регламентировал внутренние отношения: учреждение образования – студент, распределение заработанных учреждением образования средств [12]. Устанавливалось, что стоимость платного обучения в государственных учреждениях высшего и среднего специального образования определяется в размере экономически обоснованных затрат, необходимых для подготовки специалистов по конкретной специальности (специализации) в данном учебном заведении и уровня рентабельности. Предусматривался ряд скидок и льгот для студентов, достигших высоких показателей в учебно-познавательной, научно-исследовательской деятельности и общественной работе. Определялся также механизм распределения дохода учреждения высшего образования: средства, полученные от платного обучения в государственных учреждениях, должны расходоваться строго по целевому назначению и направляются на оплату труда педагогических работников, обновление материально-технической базы, учебно-методического обеспечения и хозяйственные нужды в соответствии со сметой доходов и расходов внебюджетных средств, со-

ставленной в порядке и по форме, утвержденной Министерством финансов.

Важнейшим нормативным правовым актом на завершающем этапе создания системы правового обеспечения функционирования платного обучения в высшей школе Республики Беларусь стал Закон от 11 июля 2007 г. «О высшем образовании» [13]. Он был разработан на основе анализа всего законодательства Республики Беларусь в сфере высшего образования, в том числе и международных договоров Республики Беларусь, а также с учетом потребностей общества и государства. Целью его принятия стало создание оптимизированной сети УВО, использующих двухступенчатую систему высшего образования, функционирующую на постоянно обновляемой нормативной правовой базе согласно образовательным стандартам нового поколения.

Дальнейшие принципы развития системы платного обучения были определены Государственной программой развития высшего образования на 2010–2015 гг. Она предполагает развитие платного обучения в высшем образовании в контексте достижений науки и техники путем повышения его качества и эффективности, основываясь на модернизации материально-технической базы учреждений высшего образования и внедрении новейших технологий. Акцент был сделан на внесение дополнений в законы Республики Беларусь и нормативные правовые акты, регулирующие качество образовательной деятельности.

Завершающим этапом в становлении целостной системы нормативного правового обеспечения платного обучения в высшем образовании стало принятие в 2011 г. Кодекса об образовании, имеющего большую юридическую силу по отношению к другим законам и отразившего изменения в высшей школе практически за двадцатилетний период [14]. Кодексом был закреплён тезис реализации права граждан Республики Беларусь на получение высшего образования, которое обеспечивается развитием сети учреждений высшего образования, сохранением бюджетного финансирования УВО, на развитие системы кредитования граждан, получающих первое образование на платной основе, равенством белорусского и русского языков в обучении. Несмотря на форму обучения (платная либо бесплатная) во всех случаях выдается диплом единого государственного образца. Устанавливается лимит на количество обучающихся в группах от 20 до 30 человек, исключения составляют частные УВО, в которых учредитель может устанавливать меньшую наполняемость. Расширились возможности студентов по межузовской мобильности: упростился механизм перевода в другое учреждение высшего образования, на другую специальность.

Принятие Кодекса Республики Беларусь об образовании как полной, логически последовательной и эффективной системы правовых норм, способной успешно решать задачи нормативного правового регулирования отношений в сфере образования, ставило целью обеспечить более полное соответствие этих

норм современному состоянию образовательных отношений и проводимым в этой сфере преобразованиям, устранить недостатки, имеющиеся в законах и иных нормативных правовых актах Республики Беларусь в сфере образования, привести к упрощению правового регулирования и применению правовых норм, совершенствованию правоотношений в сфере образования, повышению качества предоставляемого образования.

Таким образом, специфика развития платного обучения в национальной высшей школе заключается в прямой зависимости от существующей в стране нормативной правовой базы, которая в процессе своего становления сформировала определенные особенности:

- становление правового обеспечения платного обучения в высшей школе происходило последовательно с опорой на правовую базу периода Советского Союза, однако не носило опережающего характера и было представлено преимущественно нормативными правовыми актами, являвшимися ситуативным ответом на ряд определенных тенденций и событий в экономике и социальной сфере страны;

- специфика правового обеспечения платного обучения в высшей школе в период 1991–2010 гг. позволяет выделить в указанный период этапы, которые характеризуются как самостоятельной формой правового регулирования образовательных отношений в платном обучении, так и ролью органов государственного управления в правовой регламентации платного обучения в высшей школе;

- отказ от монополии государства в сфере высшего образования и стимулирование процессов разгосударствления в высшей школе позволили значительно разгрузить аппарат управления высшим образованием и сконцентрироваться на выработке стратегий и моделей развития всей системы высшего образования;

- модель развития платного обучения в системе высшего образования Республики Беларусь в нормативных правовых актах не получила самостоятельного закрепления, а представлена интегрированным элементом всей национальной системы высшего образования, регламентированной унифицированным законодательством, ключевым элементом которого можно назвать Кодекс Республики Беларусь об образовании.

Список литературы

1. О собственности в СССР: Закон СССР, 6 марта 1990 г., №1305-1 // Консультант Плюс Россия: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.
2. О предприятиях в СССР: Закон СССР, 4 июня 1990 г., № 1529-1 // Консультант Плюс Россия: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.
3. О земле: Кодекс Респ. Беларусь, 11 дек. 1990 г., № 455-XII // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.
4. О предпринимательстве: Закон Респ. Беларусь, 28 мая 1991 г., № 813-XII // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

Да ўвагі чытачоў і аўтараў «ВШ»

5. Об образовании: Закон Респ. Беларусь, 29 окт. 1991 г., № 1202-XII // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

6. Аб навучанні без адрыву ад вытворчасці ў вышэйшых навучальных установах Рэспублікі Беларусь: приказ М-ва образования и науки, 4 апр. 1995 г., № 114 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

7. Об утверждении типового положения об аттестации и аккредитации учебных заведений: приказ М-ва образования и науки, 9 янв. 1997 г., № 4 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

8. О порядке организации и регулирования деятельности негосударственных учебных заведений: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25 сент. 1997 г., № 1274 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

9. Аб зацвярджэнні палажэння аб недзяржаўнай навучальнай установе: приказ М-ва образования Республики Беларусь, 29 дек. 1997 г., № 642 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

10. Концепция развития высшего образования в Респ. Беларусь на 10 лет: постановление Совета Министров, 27 окт. 1998 г., №1637 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

11. Об утверждении инструкции о порядке планирования, учета и использования средств, получаемых организациями, финансируемыми из бюджета, от приносящей доходы деятельности: постановление М-ва финансов Респ. Беларусь, 12 нояб. 2002 г., № 152 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

12. О некоторых вопросах платного обучения в государственных учреждениях, обеспечивающих получение высшего и среднего специального образования: Указа Президента Респ. Беларусь, 28 февр. 2006 г., № 126 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

13. О высшем образовании: Закон Респ. Беларусь, 11 июля 2007 г., № 252-3 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

14. Об образовании: Кодекс Респ. Беларусь, 13 янв. 2011 г., № 243-3 // Консультант Плюс Беларусь: Версия Проф. Технология [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.

Аннотация

В статье проведен анализ становления и развития системы правового обеспечения платного обучения в высшей школе Республики Беларусь. Дана характеристика нормативным правовым актам, составившим правовую основу развития платного обучения в стране. Сделан вывод, что становление правового обеспечения платного обучения в высшей школе происходило последовательно с опорой на правовую базу периода Советского Союза, однако не носило опережающий характер и было представлено преимущественно нормативными правовыми актами, являвшимися ситуативным ответом на ряд определенных тенденций и событий в экономике и социальной сфере страны.

Summary

The article presents the analysis of formation and development of the legal tuition provision of the higher education of the Republic of Belarus. The basic normative legal acts were characterized and it was stated that they contributed to the development of the fee-based education of the country. The author concludes that the formation of legal support of the fee-based approach of the higher education came gradually via the legal base of the Soviet Union period. Nevertheless it was not a leading one and was represented mainly with the help of normative legal acts that were just a particular case to a number of specific trends and events in the economics and social sphere of the country.

Рукапісы навуковых артыкулаў, што дасылаюцца ў рэдакцыю, прымаюцца да разгляду з рэкамендацыяй кафедры (аддзела, савета) навучальнай або навуковай установы. Аб'ём рукапісу павінен складаць не больш як 10 старонак (12 кегль, палутарны інтэрвал), надрукаваных у двух экзэмплярах (абавязкова электронны варыянт). Графічны матэрыял і фотаздымкі неабходна прадстаўляць асобнымі файламі (расшырэнне jpg, tif, pdf, bmp, cdr, eps).

Абавязковым з'яўляецца рэзюмэ на беларускай (рускай) і англійскай мовах.

Рэдакцыя можа не падзяляць пункту гледжання аўтараў і друкаваць матэрыялы ў парадку абмеркавання. За дакладнасць прыведзеных дадзеных і цытат адказнасць нясуць аўтары.

Рукапісы не вяртаюцца.

Просім аўтараў паведамляць сваё прозвішча, імя, імя па бацьку, кароткія звесткі пра сябе, адрас, тэлефон.