

М. П. НЕДЮХА

Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ

А. М. ПОДОЛЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДОБУТТЯ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ: ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1 (40), с. 73–79

Досліджено законодавчі ініціативи останніх років у частині підвищення доступності загальної середньої освіти в сільській місцевості відповідно до вимог Болонського процесу, завдань сталого розвитку українського суспільства.

В Україні, як відомо, запроваджено обов'язковість дошкільної освіти, “встановлено 11-річний термін навчання для здобуття повної загальної середньої освіти, затверджено нові державні стандарти дошкільної та загальної середньої освіти, Положення про освітній округ та про загальноосвітній навчальний заклад, Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах” [1] тощо.

Правове регулювання здобуття середньої освіти в умовах сільської місцевості, як і в державі в цілому, здійснюється Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, а також деякими нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Ст. 53 Конституції України, ст. 35 Закону України “Про освіту”, ст. 6 Закону України “Про загальну середню освіту” передбачено, що держава гарантує молоді право на здобуття повної загальної середньої освіти і оплачує її навчання. Виконання положень п. 2 ст. 61 Закону України “Про освіту” передбачає бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше десяти відсотків націо-

нального доходу. На реалізацію конституційних вимог та гарантій обов'язковості та доступності середньої освіти спрямований і Указ Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 р. “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року” [1], в якому, зокрема, зазначається, що “з метою прискорення процесу реформування системи освіти на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” затверджено надзвичайно важливі для розвитку освіти державні цільові програми, зокрема, Державну цільову соціальну програму розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року, Державну цільову соціальну програму розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року, Державну цільову програму розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки, Державну цільову соціальну програму підвищення якості шкільної природничо-математичної освіти на період до 2015 року, Державну цільову програму впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій “Сто відсотків” на період до 2015 року”.

Там же зазначено, що “свідченням позитивних якісних змін у забезпеченні розвитку національної освіти став Форум міністрів освіти європейських країн “Школа XXI століття: Київські ініціативи”, де проголошено основні напрями євроінтеграції дошкільної та середньої освіти.

Триває виконання Державної цільової соціальної програми “Шкільний автобус”, а також низки інших державних програм, спрямованих на роботу з обдарованою молоддю, у тому числі й сільською.

Згідно з законами України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту” та деякими нормативно-правовими актами до додаткових джерел фінансування загальноосвітніх шкіл, зокрема, віднесено: а) кошти, отримані за надання платних послуг; б) доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, навчально-дослідних ділянок, підсобних господарств; в) від передачі в оренду приміщень, споруд, обладнання; г) благодійні внески юридичних та фізичних осіб; д) інші джерела, не заборонені законодавством.

Міжнародний досвід у частині врегулювання освітнього простору у вищезазначеній сфері суспільних відносин полягає в тому, що держава делегує певну частину своїх повноважень приватному сектору, муніципальним органам, громадським організаціям, асоціаціям батьків та навчальним закладам. Так, скажімо, в Ірландії держава фінансує освіту, а виборні органи на місцях здійснюють контроль й управління ресурсами. В Австрії, Іспанії місцеві громади, влада земель, муніципалітети фінансують освіту, тоді як на державу покладається обов’язок захищати автономію шкіл, створювати умови для їх розвитку. У Нідерландах приватні та державні заклади освіти фінансуються на рівних умовах через центральний і місцеві бюджети. При цьому на державу покладається роль спостерігача за виконанням іншими суб’єктами освітнього простору — приватними, шкільними, громадськими тощо — своїх зобов’язань [2, 191–212].

Фінансування загальноосвітніх навчальних закладів з державного та місцевих бюд-

жетів відбувається з урахуванням кількості учнів та годин навчального плану школи відповідно до розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів та Державного стандарту загальної середньої освіти. Очевидно, що зазначена правова норма не спроможна вирішити питання оплати основних потреб загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, зважаючи передусім на слабку наповнюваність класів порівняно з міськими загальноосвітніми закладами, а також значну віддаленість населених пунктів у межах однієї адміністративної одиниці — села. При цьому, як справедливо наголошується у Пояснювальній записці законопроекту “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості”, значною є частка населених пунктів (36,6 %), що не мають шкіл, хоча чисельність дітей та молоді віком 7–17 років становить 20–50 і більше осіб шкільного віку. Понад 224,1 тис. дітей проживають на відстані більше 3 км від закладу освіти і, відповідно, потребують підвезення. Загальна забезпеченість сільських поселень школами становить 46,7 %.

За умов суверенного розвитку України склалася тенденція до скорочення мережі денних загальноосвітніх навчальних закладів: на початку 2011 р. нараховувалося лише 13,3 тис. сільських загальноосвітніх денних шкіл. З них школи I ступеня становили 12,2 %, I–II ступеня — 36,2 % і I–III ступеня — 50,8 %, де навчалася 1,4 млн учнів. Розпочинаючи з 1990 р. було закрито, переважно через фінансові причини, близько 1,5 тис. шкіл. Капітального ремонту потребують понад 12 % загальноосвітніх навчальних закладів, з яких 1,4 % перебувають в аварійному стані. Освітня ситуація, що склалася в селах країни, продовжує погіршуватися, оскільки лівова частка витрат місцевих бюджетів (близько 80 %) пов’язана з виплатою заробітної плати. Недофінансування, проблеми забезпечення потреб загальноосвітніх навчальних закладів не лише ставлять під сумнів конституційні приписи щодо обов’язковості та доступності освіти, а й набувають харак-

теру загроз національній безпеці. Відповідно, є підстави констатувати, що Україна досі не узгодила фінансування системи освіти з новими реаліями бюджету та фіскальної політики. Очевидною є неефективність використання наявних ресурсів — людських, фінансових, матеріально-технічних, управлінських, контрольних, муніципальних, громадських тощо. Не підлягає, водночас, сумніву і та обставина, що добре поставлена державна освітня справа спроможна істотно посилити соціальну політику шляхом, зокрема, забезпечення належного доступу до освіти дітей з малозабезпечених сімей [3, 68–71].

Метою законопроектів “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” та “Про внесення змін до Закону України “Про загальну середню освіту” щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” є внесення змін до Бюджетного кодексу України, які б сприяли розв’язанню проблем оплати комунальних послуг, енергоносіїв, фінансуванні добудов, реконструкції та проведення капітальних ремонтів шкільних приміщень загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, які експлуатуються понад 20 років. У зв’язку з цим пропонується доповнити підпункт “а” п. 7 ст. 87 Бюджетного кодексу України новим абзацом, згідно з яким до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на “загальноосвітні навчальні заклади у сільській місцевості, в частині потреб на комунальні послуги й енергоносії та добудови, реконструкції і проведення капітальних ремонтів шкільних приміщень, які експлуатуються понад 20 років”.

Підтримуючи в цілому доцільність внесення змін, необхідно наголосити на важливості, насамперед, термінологічного уточнення змістовного наповнення основних понять, що використовуються у тексті проекту закону, “загальноосвітні навчальні заклади” та “навчальні заклади у сільській місцевості”. Потребує додаткового роз’яснення термін “сільська місцевість”, оскільки

він не використовується у чинному Бюджетному кодексі України. При цьому вважається коректним покласти в основу визначення вищезазначених понять дефініцію “загальноосвітній навчальний заклад” в редакції ст. 4 Закону України “Про загальну середню освіту”.

Потребує унормування правова колізія, яка виникла у зв’язку з пропозицією законодавця щодо фінансування загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, в частині потреб на комунальні послуги й енергоносії та добудови, реконструкцію і проведення капітальних ремонтів шкільних приміщень, які експлуатуються понад 20 років. Законодавча реалізація цієї пропозиції матиме своїм наслідком ту обставину, що фінансування певної частини загальноосвітніх навчальних закладів буде здійснюватися з бюджетів різного рівня, що вважається порушенням бюджетного законодавства (п. 38 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України). Згідно з зазначеним кодексом загальноосвітні навчальні заклади фінансуються, як відомо, за рахунок видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Водночас, зважаючи на актуальність порушеного у законопроекті питання, доцільним є фінансування зазначених у законопроекті видатків здійснювати відповідно до додатку № 7 “Міжбюджетні трансферти (додаткові дотації та субвенції) з Державного бюджету України місцевим бюджетам на 2013 рік”, затвердженого Законом України “Про Державний бюджет України на 2013 рік”.

Прийняття законопроектів “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” та “Про внесення змін до Закону України “Про загальну середню освіту” щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” сприятиме, поза сумнівом, підтримці загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, допоможе стабілізувати питання фінансового забезпечення загальноос-

вітніх навчальних закладів, забезпечить стабільність функціонування загальноосвітніх навчальних закладів.

Законопроекти “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)” та “Про внесення змін до Закону України “Про освіту” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)” також спрямовані на підтримку самоорганізаційних засад територіальних громад, забезпечення ефективного функціонування загальноосвітніх навчальних закладів, чому слугують, зокрема, запропоновані зміни до підпункту 4 п. “а” ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування” щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості”. Нова редакція викладених у проекті законів низки норм пов’язується з тим, що чинне законодавство допускає можливість різного тлумачення статей, що породжує не лише правові колізії, а й інколи призводить до штучних ситуацій соціальної напруги батьківського загалу та педагогічного колективу.

Правовідносини у зазначеній сфері регулюються Конституцією України, законами України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, зокрема, ст. 53 Конституції України декларує обов’язковість, доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти.

Міжнародно-правова практика реалізації права людини на освіту, так само як і гарантії цього права, викладені, зокрема, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), де ст. 13 встановлено обов’язковість і безоплатність, доступність і відкритість середньої освіти з професійно-технічною включно. Конвенція про права дитини (1989 р.) наголошує на важливості впровадження безоплатної й обов’язкової початкової освіти, вжиття належних заходів щодо сприяння регулярному відвіданню шкіл учнями (ст. 28).

Законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)”, запропоновано, зокрема, внести зміни до підпункту 4 п. “а” ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якими до повноважень органів сільських, селищних, міських рад віднесено “забезпечення в сільській місцевості регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного та шкільного віку, педагогічних працівників або компенсація витрат педагогічним працівникам на проїзд до місця роботи і додому у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.”

Аналіз положень нормативно-правових актів, як вітчизняних, так і зарубіжних, дає підстави стверджувати, що зміст термінів “обов’язковість”, “безоплатність” і “доступність” повної середньої освіти, викладених у ст. 53 Конституції України, ст. 35 Закону України “Про освіту” і ст. 2 та 6 Закону України “Про загальну середню освіту” спрямований на забезпечення реалізації кожної людиною права на освіту, здобуття повної загальної середньої освіти. У частині обов’язків, які покладаються на державу, зазначена норма, що трансформується в гарантії реалізації права на здобуття безоплатної повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах шляхом створення належних умов і можливостей. Відповідно, доступність дошкільної і загальної середньої освіти і є гарантією права кожного на здобуття такої освіти, якому кореспондує обов’язок держави забезпечити реалізацію цього права [4, 173–188].

Виходячи з вищевикладеного, навряд чи можна погодитися із запропонованими у проекті змінами щодо віднесення до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів (підпункт 4 п. “а” ст. 32 Закону), адже зазначене нормативне положення поширюється на всіх школярів незалежно від місця їх проживання.

Не можна визнати достатньо обґрунтованим положення щодо порядку забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому відповідних осіб або компенсації витрат педагогічним працівникам на проїзд до місця роботи і додому, що має визначатися вищим органом виконавчої влади — Кабінетом Міністрів України. Як відомо, зазначене повноваження є делегованим, тобто належить до компетенції відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування, однак здійснюється під контролем відповідних державних органів.

Сумнівною уявляється і пропозиція щодо зміни кола суб'єктів права на безкоштовне підвезення, оскільки додаванням нових суб'єктів — дітей дошкільного віку та педагогічних працівників, — фактично обмежуються їхні права за ознакою проживання (сільська місцевість).

Законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про освіту” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)” передбачає, крім іншого, уточнення порядку організації підвозу в частині: а) можливості компенсації витрат на проїзд педагогічних працівників у сільській місцевості до місця роботи і додому; б) забезпечення підвезення дітей у дошкільні навчальні заклади і додому; в) пом'якшення вимог жорсткості зазначеної норми в частині визначення відстані від місця проживання до місця навчання, оскільки не завжди є можливість створити умови безпечної пішохідної доступності навчальних закладів для дітей дошкільного, шкільного віку, педагогічних працівників у сільській місцевості.

Запропоновані зміни сприяють зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування, а головне, дають можливість забезпечити захист інтересів і законних прав учнів дошкільного і шкільного віку, педагогічних працівників, уникненню можливих ситуацій соціальної напруги у стосунках батьківського та педагогічного загалу.

Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо соціальних гарантій педагогічним, медичним і фармацевтичним працівникам, які пра-

цюють у сільській місцевості” передбачає надання педагогічним, медичним і фармацевтичним працівникам, які працюють у сільській місцевості, права на пільгове забезпечення житлом за рахунок держави шляхом надання службового житла (будинку або квартири) з можливістю набуття права власності на це житло, якщо безперервний стаж роботи за фахом у державній установі в межах одного населеного пункту становить не менше 15 років; надання безвідсоткового довгострокового кредиту для придбання або будівництва індивідуального житла, безвідсоткового кредиту для придбання приватного автотранспорту; надання щорічної матеріальної допомоги в розмірі одного посадового окладу (ставки заробітної плати), щомісячної надбавки в розмірі 50 % посадового окладу (ставки заробітної плати) протягом перших 7 років роботи за фахом у навчальному закладі державної чи комунальної форми власності; надання щорічної грошової винагороди в розмірі одного посадового окладу (ставки заробітної плати) за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків (для медичних працівників); безкоштовної передплати на вітчизняні фахові періодичні видання, забезпечення службовими транспортними засобами медичних працівників.

Законопроект передбачає також скасування деяких обмежень щодо соціального захисту медичних та педагогічних працівників державних закладів у сільській місцевості, які обумовлюються ст. 57 Закону України “Про освіту” та ст. 77 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”.

Викладені пропозиції спрямовані на розширення соціальних гарантій медичних та педагогічних працівників, які працюють у державних та комунальних закладах сільської місцевості, поліпшення їх соціально-економічного становища та підвищення рівня освіти, медичного забезпечення, що допоможе загальмувати процеси занепаду та депопуляції українського села.

Показово, що законодавець запропонованими змінами розглядає соціальний захист

сільського населення, передусім, його найбільш кваліфікованих соціальних верств як реальну форму інвестування соціального розвитку, активізації людського капіталу. Зрозуміло, що соціальні стандарти рівня та якості життя селян неможливо утвердити поза сферою діяльності вищезазначених професійних груп населення, а також подолати чи принаймні мінімізувати негативні наслідки сучасного стану сільської медицини та освіти. Саме тому посилення соціального захисту педагогічних, медичних і фармацевтичних працівників державної та комунальної форм власності, які працюють у сільській місцевості (селах, селищах, селищах міського типу), дасть можливість законодавчо сприяти досягненню цієї мети [5, 562–577].

Очевидно, що належна реалізація законодавчих пропозицій потребує більш детальної регламентації й обґрунтування, принаймні в частині конкретизації права на отримання службового житла розміром його площі, санітарно-побутовими умовами, терміном надання, мірою віддаленості від роботи, відомчою належністю тощо. Виходячи з вимог положень ст. 57 (зобов'язання держави надавати усім педагогічним і науково-педагогічним працівникам пільгові кредити на будівництво і придбання житла) Закону України “Про освіту” у законопроекті мають бути викладені також альтернативні умови надання службового житла, у тому числі й на засадах безвідсоткового кредитування придбання житла чи автотранспорту.

Необхідно врахувати і ту обставину, що питання надання службового житла регулюється Житловим кодексом Української РСР та Постановою Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 р. № 37, відповідно до якої головні лікарі, лікарі та факхівці з базовою або неповною вищою медичною освітою мають право на службове житло незалежно від місця проживання.

У цілому правовідносини у зазначеній сфері соціального життя регулюються Конс-

титуцією України, законами “Про дошкільну освіту”, “Про освіту” та “Основи законодавства України про охорону здоров'я”.

У контексті запропонованих змін доцільним є доопрацювання положення законопроекту щодо механізму та джерел надання безвідсоткових кредитів медичним, педагогічним і науково-педагогічним працівникам, забезпечення педагогів у сільській місцевості безоплатним житлом з опаленням і освітленням.

Внесення низки запропонованих змін, удосконалення законодавства щодо забезпечення здобуття середньої освіти в умовах сільської місцевості сприятиме, поза сумнівом, підвищенню доступності загальної середньої освіти, що відповідає вимогам Болонського процесу, завданням сталого розвитку українського суспільства.



Література

1. Указ Президента України “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року” № 344/2013 від 25 червня 2013 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/36322/>
2. Андрущенко В. П. Освітня політика (огляд порядку денного) / В. П. Андрущенко, В. Л. Савельєв. — К.: “МП Леся”, 2010. — 368 с.
3. Гавриленко І. М. Соціальний розвиток: Навч. посіб. / І. М. Гавриленко, П. В. Мельник, М. П. Недюха. — К.: Акад. ДПС України, 2001. — 484 с.
4. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої та третьої сесій Верховної Ради України шостою сесією) / За заг. ред. В. О. Зайчука. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. — 300 с.
5. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного восьмої та дев'ятої сесій Верховної Ради України шостою сесією) / Заг. ред. В. М. Литвина. — Т. 4. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. — 864 с.

У контексті дослідження законодавчих ініціатив щодо забезпечення здобуття середньої освіти, підвищення доступності загальної середньої

освіти, сталого розвитку українського суспільства визначено доцільним здійснити доопрацювання положень низки законопроектів щодо механізму та джерел фінансування пільг та соціальних гарантій педагогічним та іншим працівникам, які працюють у сільській місцевості.

В контексте исследования законодательных инициатив по обеспечению получения среднего образования, повышения доступности общего среднего образования, устойчивого развития украинского общества определенно целесообразным осуществит доработку положений ряда законопроектов относительно механизма и источников финансирования льгот и социальных гарантий педагогическим и другим работникам, работающим в сельской местности.

In the context of the study of bills to provide secondary education, increasing the availability of secondary education, sustainable development of Ukrainian society, certainly appropriate to implement the provisions of the completion of a number of bills on the mechanism and funding of benefits and social security teaching and other staff who work in rural areas.

Надійшла 27 грудня 2013 р.