

УДК 347.998.85(043.3)

М. Н. КУРКО,
кандидат юридичних наук,
перший заступник директора
Інституту права імені князя Володимира Великого МАУП

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ

Розкрито основні напрями розвитку конституційного права громадян на освіту в Україні.

КУРКО Н. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЗОВАНИЕ В УКРАИНЕ

Раскрыты основные направления развития конституционного права граждан на образование в Украине.

KURKO M. DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL RIGHT FOR CITIZENS IN UKRAINE

Basic directions of development of constitutional right for citizens on education in Ukraine is exposed.

Сьогодні освітня галузь є складовою практично всіх матеріально-виробничих та духовно-практичних процесів і сфер життєдіяльності, що існують у сучасній українській громадськості. Освіта є одним із найбільш потужних ресурсів соціально-економічного розвитку, фактором становлення ефективних механізмів державного та соціального управління, складовою становлення самоврядних механізмів функціонування міст та сіл України, найбільш потужним чинником розвитку культури, одним із пріоритетних компонентів модернізації країни на шляху до євроінтеграції. У ракурсі забезпечення прав людини освіта також є невід'ємною частиною практично всіх прав людини і громадянина, оскільки без достатнього рівня інтелектуального розвитку, компетенцій, навичок та знань людей неможливі реалізація та гарантування жодного права чи громадянської свободи.

Відтак конституційно-правове забезпечення як процесів соціальної модернізації в Україні, так і конституційних прав і свобод як його складника передусім мають спиратися на певні правові механізми конституювання, захисту та гарантування права на освіту в різноманітних вимірах [1, с. 67].

Ми вважаємо за доцільне виділити та розглянути кілька основних напрямів розвитку права на освіту у цьому контексті.

Перший напрям – це конкретизація конституційних норм права на освіту в законодавстві та підзаконних актах. У цьому випадку йдеться про реалізацію гарантованих Конституцією України прав на освіту українських громадян через галузеве та загальне законодавство.

Реалізація цього напрямку правотворчості

здійснюється передусім через розширення законодавчих гарантій права на освіту, а також через доповнення конституційних норм в освітній галузі нормами, які розширюють власне ті чи інші аспекти права на освіту: її доступність, обсяги, перелік освітніх послуг тощо.

Що стосується розширення правових гарантій, то, на нашу думку, найбільш фундаментальне значення мало б реальне законодавче визначення нормативу фінансування освітньої сфери у відсотках від валового внутрішнього продукту країни. У багатьох європейських країнах діє саме така правова норма, що гарантує постійне нарощування фінансової основи права на освіту пропорційно темпам економічного розвитку [2].

В Україні це питання є предметом серйозних дискусій. Закон України «Про освіту» передбачає таку норму, проте вона не виконується. З моменту виходу першої редакції Національної доктрини розвитку освіти, яка передбачала подібне положення, ця проблема знову набула актуальності. Однак у процесі обговорення і прийняття документа норма залежності фінансування освіти від темпів росту економіки була відхилена і не потрапила в остаточний варіант доктрини, а відповідно не була закріплена законодавчо [3].

Рівень фінансування пересічних державних освітніх закладів усіх рівнів не дозволяє гарантувати якісну освіту без стрімкого нарощування темпів реалізації необхідних для цього освітніх програм: комп'ютеризації, переходу на нові програми та методики навчання, збільшення оплати праці викладачів тощо. Нормативне закріплення фінансування освіти через

прийняття відповідного законодавства є необхідною передумовою забезпечення гарантій права на якісну освіту.

Звичайний стандарт такого нормативу в країнах Євросоюзу становить 7–9 %. Реальне бюджетне фінансування освіти в Україні в останні 2–3 роки знаходиться на рівні 5–6 %. Враховуючи потреби модернізації освітньої галузі в Україні і значно нижчий рівень якості освіти порівняно з європейськими стандартами, норматив бюджетного фінансування має складати не менше 10 % ВВП.

Про реальні проблеми в забезпеченні права на освіту свідчить судова практика в Україні. Значна кількість судових справ стосується неналежного виконання чинного законодавства в галузі освіти. Найбільш резонансними є судові позови у зв'язку з невиконанням ст. 57 Закону України «Про освіту», що забезпечує відповідний статус та матеріальну винагороду працівників освітньої сфери. Рішеннями судів органи державної влади зобов'язуються виплачувати гарантовані законом кошти викладачам. Найбільш гострою ситуація була у 2005 р., коли компенсації місцевим бюджетам сум, які вони за рішеннями судів мали сплатити освітянам, привела до прийняття спеціального урядового рішення з даної проблеми.

Проте й зараз ситуація у цій царині повністю не вирішена. Найбільш резонансним стало голодування львівських учителів у 2007 р. у зв'язку з заборгованістю місцевих органів влади за ст. 57 Закону України «Про освіту». Проблема в тому, що при загальній заборгованості у 25 млн грн сума, яку місцеві посадовці повинні були виплатити за рішенням судів, становила лише 8 млн грн, а влада не захотіла виплачувати навіть ці суми за наявності коштів у бюджеті.

Очевидно, назріло питання більш системних законодавчих гарантій даного аспекту права на освіту, які б передбачали юридичну відповідальність для посадовців відповідних органів влади, що не забезпечують виконання вимог вказаної статті Закону України «Про освіту» [4]. Радикально вирішити цю проблему можна не лише шляхом удосконалення зазначеного Закону, а й підвищенням його нормативно-правового статусу.

На нашу думку, норми Закону України «Про освіту» мають набути статусу конституційних. По-перше, за таких умов невиконання тих чи інших статей освітянської сфери тягтиме більш серйозну юридичну відповідальність. По-друге, вся система освітнього зако-

нодавства отримає чітке конституційне оформлення навіть при лаконічності формулювання змісту права на освіту в Основному Законі. По-третє, вказаний статус надасть можливість значно ширшого й детальнішого конституційно-правового регулювання як освітньої галузі, так і всіх аспектів права на освіту. Останнє є особливо важливим, враховуючи значущість права на освіту в сучасній системі громадянських прав і свобод та неможливість його всебічного закріплення в Основному Законі. Слід зауважити, що подібний підхід повністю відповідає європейським стандартам, оскільки в Європі, за винятком кількох країн (Австрія, Португалія), детальне регламентування конституційних норм права на освіту відсутнє.

Ще одним фундаментальним напрямом розширення конституційно-правових гарантій права на освіту слід вважати законодавче закріплення державного бюджетного фінансування за індивідуальними суб'єктами права на освіту. Передусім це стосується найбільшої ланки системи освіти – середньої загальноосвітньої школи.

Наявність гарантованого Конституцією України обов'язкового здобуття середньої освіти передбачає бюджетне фінансування навчання в загальноосвітній школі. Однак на сьогодні право українських громадян на безкоштовну середню освіту не можна вважати гарантованим знову ж таки в аспекті якості, а також механізмів зацікавленості виробників освітніх послуг у забезпеченні всіх аспектів зазначеного права.

Основним недоліком, на нашу думку, тут є бюджетне фінансування не споживача освітніх послуг, а їх виробника. Добробут шкіл сьогодні мало залежить від того, наскільки якісно вони забезпечують право учнів на якісну середню освіту, оскільки фінансування здійснюється за показниками, що стосуються переважно внутрішньої організації навчально-виховного процесу. За таких умов потреби суб'єктів права на освіту є другорядними щодо формальних показників освітньої діяльності, що зрештою призводить до нехтування ними виробниками освітніх послуг [5, с. 226].

Однак у багатьох країнах світу досить ефективно функціонує система законодавчих гарантій конституційного права на безкоштовну середню освіту, що ґрунтується на закріпленні бюджетного фінансування безпосередньо за індивідуальним споживачем освітніх послуг. При цьому фінансування школи здійснюється

на основі усередненого нормативу оплати навчання одного учня, який закріплюється за ним і отримується тією школою, яку обрав учень для навчання. Більше учнів – більше фінансування школи.

Цей принцип створює засади конкуренції між освітніми закладами за учня й забезпечує розширення гарантій права на освіту як мінімум у двох аспектах. У першому фінансування персонально пов'язане із суб'єктом права на освіту, що примушує освітні заклади орієнтуватися на його потреби, а не на формальні показники освітнього процесу, у другому – конкуренція сприяє підвищенню якості освітніх послуг, а саме у цій сфері існують найбільші проблеми щодо гарантування у повному обсязі права на безкоштовну середню освіту в Україні [6, с. 43].

Оскільки у проаналізованому вище випадку йдеться про цілу систему законодавчих гарантій, формою її реалізації має бути окремий Закон (Закон України «Про фінансування загальноосвітніх середніх закладів на основі закріплених за споживачами освітніх послуг бюджетних нормативів»), а також низка підзаконних актів Міністерства освіти і науки України щодо механізму його впровадження і застосування.

У матеріально-фінансовій сфері для розширення законодавчих гарантій права на освіту суттєве значення має створення нормативно-правової бази залучення позабюджетних коштів фінансування та матеріального забезпечення освітніх закладів, більш широко – створення правової основи спрямування ресурсів громадянського суспільства на розвиток вітчизняної системи освіти. Це досить складний аспект правотворчості, оскільки він включає у себе поєднання різних сфер правового регулювання і необхідність узгодження низки галузей законодавства у контексті потреб розвитку відповідних сфер життєдіяльності українського суспільства. Значною мірою удосконалення конституційного регулювання права на освіту тут залежить від здійснення конституційної реформи та модернізації за європейськими стандартами усієї системи державного управління в Україні.

Розширення конституційно-правового регулювання права на освіту в Україні значною мірою пов'язане із законодавчим регулюванням суміжних сфер соціального життя, що в тій чи іншій формі відображаються на розвитку освітнього потенціалу країни.

Доцільно виділити кілька основних соціаль-

них детермінант впливу на розширення можливостей українського суспільства у сфері задоволення права громадян на освіту.

1. Соціально-управлінський вплив. Тут значну роль відіграє удосконалення законодавства в процесі здійснення політичної реформи.

2. Соціально-економічний вплив. Безумовно, опосередковано на рівень забезпечення права на освіту в Україні впливає увесь комплекс нормативно-правового забезпечення стабільного та поступального розвитку національної економіки.

3. Вплив ринку праці. Вище вже говорилося, що ринок найтісніше пов'язаний із ринком освітніх послуг, і відповідно його законодавче регулювання безпосередньо стосується гарантій права на освіту.

4. Вплив соціальної реклами та пропаганди освітніх програм. Однією з найбільш ефективних форм опосередкованого впливу на розширення гарантій права на освіту в сучасних умовах слід вважати державний маркетинг у досліджуваній галузі.

5. Вплив євроінтеграційних перспектив України. Адаптація законодавства України до європейських стандартів одним зі своїх аспектів має й посилення загальносоціальних гарантій права на освіту в країні відповідно до норм, які існують у Європі.

На сьогодні найбільш актуальними у коротко- та середньостроковому плані для України є кілька суттєвих розширень права на освіту, що вже зараз вимагають серйозного вивчення на конституційно-правовому полі.

1. Поступовий перехід до загальної вищої освіти. Цей перехід не слід інтерпретувати як забезпечення загальної й обов'язкової вищої освіти, а як створення в українському суспільстві реальних можливостей для кожного випускника середньої школи отримати вищу та спеціальну середню освіту, тобто закінчити ВНЗ 1–4 рівня акредитації. Переважна більшість європейських країн уже досягли цього ступеня, оскільки в них близько 90 % випускників шкіл навчаються в університетах і коледжах.

Деякі країни (наприклад Канада) довели цей показник до 95 %. Тому розширення права на освіту в Україні в цьому напрямі є абсолютно необхідним з погляду перспектив євроінтеграції, забезпечення конкурентоспроможності країни і просто з огляду на вже існуючі стандарти прав людини і громадянина у цивілізованому світі [7, с. 42].

На нашу думку, принциповим орієнтиром розширення права на освіту у сфері вищої освіти має стати її інтерпретація не лише як

процесу підготовки фахівців, а як необхідної життєвої стадії розвитку кожної людини – подібно до середньої школи, професійний аспект якої є другорядним порівняно з розвиваючим компонентом. Саме такою є глобальна загальноцивілізаційна тенденція освітнього розвитку в умовах становлення інформаційного суспільства.

Враховуючи те, що в процесі свого життя середньостатистична людина 5–7 разів змінює свою роботу, що звичайно супроводжується й професійною перекваліфікацією, а обсяг професійної інформації збільшується в два рази кожні 2–3 роки, вища освіта має не стільки забезпечувати фаховий рівень людини, скільки закладати у ній здатності до самонавчання та саморозвитку [8, с. 13]. На цій основі й має здійснюватися розширення права на вищу освіту в Україні.

Найбільшою проблемою для України тут є розширення мережі ВНЗ, які можуть надавати якісні освітні послуги. Сьогодні при всьому бажанні всі випускники школи просто не мають фізичної можливості отримати вищу освіту. Цю проблему використовують представники бізнесу для комерціалізації галузі і створення освітніх структур, які не здатні забезпечити надання якісних освітніх послуг і просто здійснюють продаж дипломів.

З 2006 р. уряд розпочав системну боротьбу з такими явищами, заклавши після перевірки кілька десятків різноманітних освітніх закладів, які не витримували мінімальних критеріїв щодо послуг у галузі вищої освіти. Однак реально проблема залишилася не вирішеною, оскільки існує певна невідповідність між мережею вищих навчальних закладів та потребами у вищій освіті з боку громадян.

На нашу думку, вирішення проблеми можливе на шляху реалізації системної загальнодержавної програми розвитку вищої освіти, що спирається на розроблення розгалуженого законодавства у цій сфері. Основними її складниками мають стати інтенсифікація підготовки науково-педагогічних кадрів із забезпеченням європейського рівня статусу цієї соціально-професійної групи, зростання бюджетних асигнувань на розвиток інфраструктури та матеріальної бази вищої освіти у два-три рази, перегляд правових засад механізмів управління та комерційної діяльності ВНЗ.

Важливим є вирішення питання щодо доступності вищої освіти для кожного громадянина України. Ми вважаємо, що світовий досвід свідчить не на користь загальної безплат-

ної вищої освіти, і реалізація цього принципу не може ототожнюватися з розширенням змісту права на освіту стосовно вищої освіти. Навіть дуже багаті країни, які без проблем можуть дозволити собі фінансування безоплатної вищої освіти своїх громадян у повному обсязі, зберігають поєднання безоплатного (за рахунок держави) та платного (за рахунок споживачів освітніх послуг) принципів отримання вищої освіти. Знання цього полягає в підтримці зацікавленості споживачів освітніх послуг у якісному навчальному процесі та підтримці механізмів конкуренції у галузі, яка самі по собі є принципово важливим механізмом забезпечення права громадян на якісну вищу освіту [9, с. 71].

Зважаючи на це для України важливою законодавчою та соціально-управлінською проблемою є формування сучасної системи вищої освіти, збалансованої пропорційно оплаченим із бюджету державним замовленням на фахівців із часткою освіти комерційного характеру. Її невід'ємною частиною є впровадження доступного для всіх державного кредитування освіти громадян, а також механізмів відшкодування фахівцями-бюджетниками державних коштів за своє навчання.

Одним із аспектів розширення права на вищу освіту слід вважати зняття існуючих обмежень на отримання двох і більше спеціальностей. Це зокрема стосується положення щодо отримання лише однієї вищої освіти за рахунок бюджетного фінансування. Очевидно, потрібно переглянути це положення, оскільки сьогодні значна частина громадян України на базі вищої освіти отримує додаткові спеціальності. Звичайно, це викликано виробничою необхідністю й відповідає інтересам суспільства. Тому необхідно внести зміни до законодавства в освітянській галузі, які б надавали можливість хоча б частині громадян отримувати другу вищу освіту державним коштом [10, с. 134].

2. Необхідним напрямом розширення конституційного права на освіту мають стати зміни у державній освітній політиці, спрямовані на підтримку індивідуальних зусиль громадян щодо підвищення освітнього рівня. У сучасних умовах формується безперервна система освіти та самоосвіти, оскільки інформаційна економіка вимагає постійного оновлення знань, навичок та компетенцій людей.

Тому підвищення освітнього рівня є вже не індивідуальною справою кожного громадянина, а однією з найважливіших сфер державної

стратегії забезпечення національної безпеки та конкурентоспроможності. На цій основі формується відносно новий спектр права на освіту – право на використання освітнього простору суспільства як елемент постійної життєдіяльності кожної людини [11, с. 28].

Указаний аспект права на освіту формується кількома системними процесами, передусім законодавчого характеру. По-перше, це нова політика держави у галузі фінансування та організації системи освіти. Потрібно забезпечити наступність кожної ланки, процесуальний (а не одноразовий) характер навчання, проникнення освітніх інститутів у нові сфери життєдіяльності суспільства. Мова йде про створення інституційної інфраструктури неперервної системи освіти, становлення мережі освітньої діяльності у всіх сферах суспільства за типом формування «павутинних структур», що функціонують на засадах теорії «динаміки поля» і значною мірою забезпечують дію стохастичних регуляторів освітньої діяльності.

По-друге, мають бути створені законодавчі гарантії доступності неперервної освіти для кожного громадянина з погляду матеріальних витрат. Держава має взяти на себе основні витрати громадян на підтримку свого освітнього рівня. Більше того – має бути розроблена і впроваджена система компенсацій громадянам матеріально-фінансових втрат, пов'язаних з підтримкою необхідного освітнього рівня. Найбільш дієвим механізмом у цій сфері можуть стати державні пільги та субсидії, а також законодавчі нормативи стосовно корпоративних витрат на освіту працівників.

По-третє, це формування системи освіти для дорослих. Система галузевої післядипломної освіти у її сьогоdnішньому вигляді вже давно віджила свій вік і не відповідає новим освітнім потребам українського суспільства. Необхідно створити розгалужену і структурно єдину систему післядипломної освіти, яка б враховувала неперервність та постійну диверсифікацію освітніх потреб дорослого населення країни – фахівців різних галузей народногосподарської діяльності. Хоча спроби започаткувати законодавчий процес формування сучасної системи освіти для дорослих тривають уже кілька років, її правових засад до цього часу не розроблено.

3. Нові аспекти права на освіту формуються у зв'язку зі становленням електронної та

дистанційної освіти. Зокрема право на доступ до освітніх ресурсів Інтернету стає загальноприйнятим у сучасному світі, і розвинені держави витрачають десятки мільярдів доларів на забезпечення доступності Інтернет-освіти для своїх громадян, а у низці країн (наприклад у Японії) існують спеціальні державні програми у цій сфері. Дистанційна освіта з використанням електронних технологій здійснює переворот в освітній діяльності ХХІ ст., а створювані в низці країн установи електронної освіти за своєю ефективністю в кілька разів перевершують традиційні освітні заклади. Наприклад, п'ятирічна програма пересічного американського університету в центрах електронного навчання освоюється споживачами освітніх послуг за рік [12, с. 23].

Таким чином, право на електронну освіту в сучасному світі значною мірою визначає інноваційний потенціал освітнього розвитку, і без його забезпечення вже не можна говорити про стан справ у цій сфері громадянських прав і свобод. Для України йдеться передусім про два взаємопов'язаних аспекти формування інституту права на електронну освіту. Перший із них пов'язаний зі становленням матеріальної основи електронної освіти й вирішується у процесі інформатизації навчання та становлення інформаційної економіки, другий – із формуванням так званого «електронного законодавства». На сьогодні певні успіхи законодавчого характеру визначаються прийняттям законів у галузі комунікаційних технологій, електронного урядування, інтелектуальної власності тощо. Електронна освіта поки що залишається не врегульованою з точки зору правових основ свого функціонування та розвитку. На нашу думку, необхідно розробити спеціальний Закон України «Про електронну освіту», що визначав би як правові основи забезпечення права на електронну освіту, так і державну стратегію у цій сфері.

Таким чином, основні напрями вдосконалення конституційно-правового забезпечення права на освіту визначаються загальними тенденціями розвитку українського суспільства. Вони пов'язані з розробленням та прийняттям нової Конституції України, наданням статусу конституційного нормам Закону України «Про освіту», з удосконаленням на цій основі існуючих та прийняттям низки нових законів та підзаконних актів.

Література

1. Агафонов І. В. Становлення національної системи освіти в Україні : 1917–1920 рр. / І. В. Агафонов. – О. : Принт Мастер, 2002. – 206 с.
2. Освіта Київщини в цифрах і фактах (2002/2003 навчальний рік) : інформ.-аналіт. зб. – К. : Акцент, 2003. – 112 с.
3. Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) : постанова Кабінету Міністрів України від 20 січ. 1998 р. № 65 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 26 лют.
4. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
5. Мескон М. Основы менеджмента / Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. ; пер. с англ. – М. : Дело, 1999. – 800 с.
6. Henden J. Education for tomorrow's world / J. Henden. – L., 1970. – 95 p.
7. Освіта в системі цінностей людського розвитку. – К. : Знання, 2003. – 450 с.
8. Вифлеемский А. Б. Чем грозят изменения в финансировании школы / А. Б. Вифлеемский // Управление школой. – 2003. – № 8. – С. 9–16.
9. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление / В. Г. Афанасьев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 672 с.
10. Вифлеемский А. Б. Организация работы с внебюджетными средствами образовательных учреждений / А. Б. Вифлеемский // Администратор в системе образования : сб. учеб.-метод. материалов. – Н. Новгород, 1999. – С. 133–144.
11. Администратор образования: управленческая компетентность в современных условиях : сб. материалов науч.-практ. конф. НИРО / [В. М. Соколов (отв. ред. редкол.)]. – Н. Новгород : Нижегород. гуманитар. центр, 2000. – 241 с.
12. Крячко Т. Деньги идут туда, где есть идеи : Норма и норматив / Т. Крячко // Народное образование. – 2002. – № 10. – С. 21–24.

Надійшла до редколегії 09.08.2010