

РОЗВИТОК ГАРАНТІЙ ПРАВА НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ

Стаття розкриває аспекти розвитку ефективної системи гарантування права громадян на освіту, підкреслюючи, що динамічний розвиток українського суспільства та його освітньої сфери потребує постійного удосконалення конституційно-правових механізмів гарантування та захисту зазначеного права. Цей процес реалізується як через удосконалення існуючих нормативно-правових актів, так і через прийняття нових законів.

Статья раскрывает аспекты развития эффективной системы гарантирования права граждан на образование, подчеркивая, что динамическое развитие украинского общества и его сферы образования требует постоянного усовершенствования конституционно-правовых механизмов гарантирования и защиты указанного права.

The article exposes the aspects of development of the effective system of guaranteeing of right for citizens on education, underlining that dynamic development of Ukrainian society and him in an educational sphere needs permanent improvement constitutionally legal mechanisms of guaranteeing and defence of the noted right. This process will be realized both through the improvement of existing normatively legal acts and through passing new acts.

Ключові слова: освіта, гарантії, інтеграція, професіоналізм, розвиток, навчальний заклад.

Ключевые слова: образование, гарантии, интеграция, профессионализм, развитие, учебное заведение.

Keywords: education, guarantees, integration, professionalism, development, educational establishment.

Дослідженню проблем надання гарантій прав і свобод людини і громадянина в сучасних наукових дослідженнях надається пріоритетне вивчення. На їх основі, проєктуючи тематику на сферу освіти, можна зробити висновок, що гарантії права на освіту – це система умов, засобів і способів, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та захист конституційного права людини і громадянина на освіту, при яких особистість може реально захистити і відстоювати на законних підставах передбачену Конституцією України, законодавчими актами можливість реалізації зазначеного права.

Гарантованість – найважливіша ознака конституційного права на освіту, яка визначає міру його реального існування. За відсутності гарантій реалізації цього права воно є фікцією, як і відповідна частина Конституції України. Іншими словами, право на освіту є юридичною та соціальною реальністю лише в міру того, наскільки воно гарантоване державою з точки зору закону та реальних соціальних ресурсів. Таким чином, і гарантії права на освіту формуються у взаємозв'язку його соціальних та юридичних аспектів.

Конституційне право на освіту в Україні, регламентуючи статус особи в країні, відображає прагнення і обов'язок української держави сприяти розвитку кожної людини, і у зв'язку з цим характеризується постійним підвищенням рівня гарантій реалізації цього права. Як завжди такі гарантії пов'язані з обов'язком держави як учасника конкретних правовідносин. Більш того, конституційне право на освіту може бути реалізоване без вступу громадянина в конкретні правовідносини (наприклад самоосвіта).

Проте сам по собі той факт, що конституційне право на освіту може бути реалізоване поза конкретними правовідносинами, не послаблює значення держави у здійсненні цього права. Держава за допомогою різних умов і засобів сприяє громадянам у реалізації ними конституційного права на освіту навіть тоді, коли ні прямо, ні опосередковано не є суб'єктом правовідносин. Важливо підкреслити, що у сфері гарантування права на освіту найважливішою є саме функція сприяння з боку держави та правової системи, а не охорона права громадянина від можливих порушень.

Фактичне здійснення права на освіту передбачає наявність ефективних правових засобів його охорони і захисту. До порушення права діють заходи охорони, а після – заходи захисту. На цій підставі вони розмежовуються у сфері реалізації суб'єктивних прав і обов'язків [1 с.16-18].

Механізм охорони конституційного права на освіту включає в себе правові норми, що попереджують посягання на аналізоване право та інтереси особи, встановлюють бар'єри, перешкоди, заборони здійснення

зазначених правопорушуючих дій. Охорона права на освіту – це діяльність щодо усунення потенційної загрози посягання на регулятивні правовідносини, через які людиною і громадянином реалізується конституційне право на освіту.

Реалізація конституційного права на освіту забезпечується діяльністю державних органів, громадських організацій, органів місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органів, контрольно-наглядових, які наділені досить широкими і різноманітними повноваженнями, що дозволяють своєчасно виявляти й оперативно реагувати на найрізноманітніші порушення права на освіту, що виникають з вини державних органів, їх посадових осіб, громадян. Основне їх призначення в процесі діяльності – це усунути причини та умови, що породжують правопорушення, зокрема в освітній сфері [1, с.53].

Механізм захисту права на освіту реалізується в Україні за допомогою таких засобів:

а) визнання судом належності аналізованого права особі, наприклад, права здобувати вищу освіту вперше безкоштовно в державних та комунальних навчальних закладах на конкурсній основі в межах обсягу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення);

б) відновлення порушеного права – це приведення його згідно до вимог правового режиму його реалізації;

в) компенсації збитків за нанесення моральної шкоди (приниження гідності учня, його образа тощо). Моральна або психічна шкода, нанесена особі правопорушенням, у деякій мірі задовольняється за допомогою матеріальних коштів;

г) визнання нормативних актів державного органу або органу місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції України, чинним законам або іншим правовим актам – недійсними;

д) державного контролю за діяльністю освітніх закладів у галузі освіти (контроль за виконанням законів України в відповідній сфері; діяльністю державних експертних комісій тощо);

е) припинення правовідносин в освітній сфері.

Отже, механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на освіту є системою засобів і способів, за допомогою яких здійснюється реалізація конституційного права на освіту та його охорона відповідними зобов'язаними суб'єктами, а у разі порушення – його захист та відновлення.

Гарантії права на освіту громадян постійно розширюються по мірі розвитку суспільства та вдосконалення конституційно-правового регулювання освітньої галузі. Конкретні напрями розвитку законодавчих гарантій зазначеного права вимагають детального аналізу тих прогалин, які існують в сучасному освітньому законо-

давстві, щоб виділити найгостріші проблеми, у розв'язанні яких воно не дає очікуваного результату щодо гарантій права на освіту українських громадян.

З огляду конституційно-правових норм основною проблемою в освітньому законодавстві є гарантії реалізації змісту права на освіту, закріпленого у Конституції України та у галузевому законодавстві. Так, ст. 53 Конституції регламентує, що "державна забезпечує доступність та безоплатність освіти", проте в Законі України "Про освіту" це положення вже інтерпретується наступним чином: "Громадяни України мають право на доступність та безоплатність освіти" [2].

У Положенні "Про загальноосвітній навчальний заклад", затвердженого Кабінетом Міністрів України, конституційне право на освіту ще більше звужується, оскільки тут вказано: "Головним завданням загальноосвітнього навчального закладу є забезпечення реалізації права громадян на загальну середню освіту", і тим самим конституційне право на освіту переноситься із сфери піклування держави у сферу можливостей окремого навчального закладу [3].

Подібний стан речей дає право багатьом дослідникам та правозахисникам зробити висновки, що закладене в Конституції України право на освіту громадян не лише не гарантується, а й навіть переглядається у законах та підзаконних актах. Суттєвою перепорою цьому процесу є діяльність Конституційного Суду України, проте актуальним залишається завдання забезпечення відповідності галузевого законодавства конституційним принципам щодо права на освіту українських громадян.

Потребує чіткого врегулювання право на доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної і вищої освіти, що зумовлено як недостатнім фінансуванням державних і комунальних навчальних закладів, так і співвідношенням цих закладів з недержавними, приватними, якістю наданих ними освітніх послуг. Доступність і безоплатність навчання зумовлює необхідність визначення нормативів його забезпечення, створення ефективно діючої системи освітнього страхування і кредитування та ін. Без правового врегулювання цих та інших питань годі сподіватися на повноцінне забезпечення права на освіту.

На нашу думку, основний галузевий Закон України "Про освіту" має низку недоліків, які потребують його уточнення та доопрацювання. Передусім слід сказати про відсутність змістовного зв'язку з відповідною статтею Конституції України. Завдання законодавства в галузі освіти формулюються без згадування конституційного права на освіту (ст. 2 Закону), у той час як необхідно прямо вказати на спрямованість освітнього законодавства на завдання гарантування права на освіту.

Також розбіжність з конституційними нормами існує у ст. 3 Закону, де відсутні державні гарантії права на освіту (вони зведені лише до соціального захисту). Ця ж вада характеризує ст. 4, 5 закону, де регуляторна діяльність держави розглядається лише на технологічному рівні (державна політика у галузі освіти), поза завданнями забезпечення права на освіту [2].

Суттєві проблеми виникають також на концептуально-понятійному рівні, потрібно більш чітко визначити як напрями розвитку системи освіти у відповідності з потребами забезпечення права на освіту, так і основні поняття, які відносяться до сфери освітнього законодавства. Оскільки система освіти дуже швидко змінюється, необхідне постійне уточнення і конкретизація низки норм.

Зокрема, на сьогодні вкрай важливо у законодавстві конкретно визначити взаємовідносини усіх суб'єктів права на освіту з огляду їх прав та зобов'язань, а також враховуючи ринковий характер середовища освітньої діяль-

ності і поширеність принципів некомерційного маркетингу в освіті. Практично нерегульованим залишається такий важливий аспект правосуб'єктності, як права та обов'язки батьків. Ст. 59-60 Закону України "Про освіту" інтерпретують їх права та обов'язки надто звужено.

Автор підтримує думку, щодо конкретизування в Законі державні гарантії пріоритетності освіти, передусім на рівні формування механізмів практичного забезпечення реалізації вказаних гарантій [4]. Найбільше значення у цьому відношенні має визначення сфери освіти не як споживача ресурсів, а як інвестиційно-господарської сфери, що прямо впливає на зростання ефективності національної економіки. Тим самим завдання забезпечення права на освіту буде поставлене на надійне соціально-економічне підґрунтя.

Окремо слід сказати про низку складових права на освіту, які практично ігноруються у Законі України "Про освіту". Держава лише визнає пріоритетність наукової діяльності у ВНЗ, при цьому не бере на себе ніякої відповідальності за забезпечення права на наукову діяльність (ст. 45). Відсутня, також, державна підтримка такого важливого аспекту права на освіту, як право на самоосвіту (ст. 49) [2].

Разом з тим, без створення відповідного інформаційного середовища за активної участі держави реалізувати це право громадянам своїми індивідуальними зусиллями в умовах інформаційного суспільства просто неможливо. Нарешті, нічого не говориться про такі важливі складові права на освіту, як право на електронну освіту, право на доступ до інформаційних мереж тощо. Загалом, також, назріло питання про законодавче оформлення права та обов'язку громадян на неперервну освіту. Значною мірою в сучасних умовах вирішувати його можна за допомогою різноманітних форм дистанційного навчання з використанням сучасних інформаційних технологій [5, с.82-83].

Існують також, значні проблеми у гарантуванні права на освіту національних меншин. Відповідно до статті 18 Закону України "Про освіту", статті 11, абзац 4 Закону України "Про загальну середню освіту", та статей 19-20 Закону України "Про професійно-технічну освіту", національним меншинам гарантується право створювати та управляти приватними освітніми і навчальними закладами. Право створювати власні навчальні заклади є фундаментальним правом, яке також тісно пов'язане з правом на освіту, згідно зі статтею 53 Конституції України.

На нашу думку, вітчизняне законодавство на сьогодні не забезпечує достатніх гарантій права громадян на освіту в умовах інтенсивних міжнародних обмінів. Необхідні додаткові законодавчі заходи щодо визнання документів про навчання, що пропонуються недержавними та іноземними навчальними закладами. Зважаючи на навчання, яке здійснюють українські студенти в іноземних навчальних закладах, законодавчо необхідно визначити перелік потреб та можливостей навчатися в іноземних країнах, а також перелік існуючих проблем з визнанням документів про освіту за кордоном.

Необхідно також у відповідності з європейською практикою прийняти законодавчий документ, який би надавав іноземцям, що тимчасово нелегально перебувають в Україні, право відвідувати освітні заклади та здобувати освіту.

На жаль, у вищих навчальних закладах ще має місце:

- низький рівень інформованості абітурієнтів про навчальний заклад та правила прийому, наявні ліцензії і акредитаційні сертифікати, процедуру апеляції і можливості вирішити спірні питання з керівництвом приймальної комісії;

▪ непрозорість процедури зарахування на місця державного замовлення;

▪ відмова у прийомі документів, що засвідчують пільги, встановлені державою;

▪ немає інформації щодо умов надання довгострокових пільгових кредитів на навчання; немає прозорого конкурсного відбору при прийомі на навчання для здобуття наступного освітньо-кваліфікаційного рівня;

▪ не зрозумілі умови прийому за скороченими термінами навчання фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста.

Практика, у тому числі і судова, свідчить про наступні найбільш поширені форми порушення права на вищу освіту:

▪ самовільні зміни назв напрямів спеціальностей та спеціалізацій;

▪ непрозорість організації вступної кампанії, особливо у частині зарахування на місця державного замовлення певних категорій абітурієнтів;

▪ відмова у прийомі документів, що засвідчують пільги, встановлені державою;

▪ надмірна популяризація серед абітурієнтів контрактної форми навчання;

▪ не обґрунтоване перевищення встановленого ліцензованого обсягу за відсутності об'єктивної можливості надання якісних освітніх послуг;

▪ прийом на навчання за кошти фізичних та юридичних осіб за відсутності державного замовлення;

▪ непрозорість інформації щодо наявності вакантних місць державного замовлення на різних курсах;

▪ відсутність конкурсного відбору при переведенні на вакантні місця державного замовлення;

▪ самовільний перерозподіл місць державного замовлення між курсами, спеціальностями тощо;

▪ підвищення плати за навчання протягом терміну навчання;

▪ встановлення розділеної плати за навчання з внесенням коштів на рахунки вищого навчального закладу та створених ним різних благодійних фондів;

▪ необґрунтованість щодо мотивації відрахування студентів;

▪ безпідставне і необґрунтоване внесення змін до навчальних планів;

▪ встановлення плати за освітні послуги, що не передбачені нормативними документами;

▪ необґрунтовані відмови при поселенні у гуртожитки, довільне встановлення плати за проживання, безпідставне виселення з гуртожитків [6, с.132-133].

У нас майже в повному обсязі зберігалася радянська система визначення спектру і обсягів підготовки фахівців за очевидної монополії в цьому питанні Міністерства економіки. Не зацікавлені, на жаль, поки що в участі у підготовці кадрів і роботодавці. Свідченням цього є кількість і динаміка вступників за кошти юридичних осіб. Так, з 2004 року цей мізерний показник навіть низився з 4686 до 3270 осіб, що становить 0,5 відсотка від загальної кількості вступників [7]. Необхідне прийняття закону про залучення роботодавців до наукових і освітніх процесів.

Невідповідність між потребами народного господарства та переліком спеціальностей, за якими готуються фахівці, вимагає законодавчих змін у галузі планування державного замовлення. Потрібно вирішити питання щодо:

▪ відпрацювання нових підходів до формування державного замовлення як договору між особою, державою і суспільством;

▪ поступового переходу від державного замовлення до державного контракту, який укладається між особою, вищим навчальним закладом і державою.

Разом з тим є неадекватною спроба перевести державне замовлення на рівень звичайних товарів і послуг, які можуть надаватися тільки на умовах тендерної процедури. Потрібно також створити окремий законодавчий акт щодо порядку формування державного замовлення.

Значні проблеми із забезпеченням права на вищу освіту, на нашу думку, створює і система незалежного оцінювання. У варіанті, який функціонує зараз в Україні, вона значно обмежує можливості вибору форм вступу до ВНЗ для українських громадян. Певною мірою порушується існує законодавство, зокрема, ст. 4 Закону України "Про вищу освіту", де гарантується вільний вибір громадян щодо форм здобуття вищої освіти, вищого навчального закладу, напряму підготовки і спеціальності.

Це ж можна говорити і про ст. 44 вказаного Закону, де чітко визначено, що умови конкурсу мають забезпечувати дотримання прав громадян у галузі освіти, а також перераховані умови прийому до ВНЗ, які не прийнятні до уваги при формуванні системи незалежного оцінювання.

На нашу думку, потрібні також законодавчі зміни у процедурі ліцензування ВНЗ. Частково ці зміни вже запропоновано МОН у проекті Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" (2007 рік), де, зокрема, пропонується встановити відповідальність за обмеження діяльності суб'єктів у галузі освіти в разі порушення законодавства. Пропонується також низка норм, які забезпечать якість послуг вищої освіти і тим самим – реалізацію права на вищу освіту українських громадян.

У контексті реалізації Болонського процесу необхідні системні зміни в законодавстві стосовно освітньо-кваліфікаційних рівнів і кредитної системи навчання. Також назріла потреба запровадження поєднаних ступенів, тобто присвоєння студентам одночасно 2 – 3 ступенів при навчанні в кількох вищих навчальних закладах-партнерах європейського простору вищої освіти. Багато українських вищих навчальних закладів працюють з європейськими університетами-партнерами і мають можливість присвоювати ступені в такий спосіб.

Важливим та відповідальним інструментом щодо проектування змісту підготовки є стандарти вищої освіти. Нині проводиться робота над створенням вимог та рекомендацій щодо структури та змісту нових стандартів вищої освіти, сформованих на основі компетентнісного підходу до визначення змісту підготовки та системи кредитів ECTS. Нові стандарти повинні мати однукову структуру незалежно від напряму освіти.

Необхідність адаптації національної системи кваліфікацій України до європейської системи кваліфікацій (EQF) та запровадження нових підходів до рівня знань, навичок, особистісних і професійних компетентностей випускників вищих навчальних закладів потребує радикальної організаційної перебудови навчального процесу у вищих навчальних закладах разом із необхідністю впровадження нових освітніх підсистем, таких як:

- асинхронна система навчання;
- активізація самостійної роботи студентів;
- багаторівневі індивідуалізовані навчальні плани;
- накопичувальна кредитно – модульна система;
- розширена шкала оцінювання знань.

Необхідне також прийняття Закону про залучення роботодавців до підготовки та перепідготовки кадрів, освітніх і наукових процесів, або внесення відповідних змін з питань стимулювання участі роботодавців

у підготовці кадрів з вищою освітою до Законів
Украї-

ни "Про додаток на додану вартість", "Про оподаткування прибутку підприємств", Закону України "Про зайнятість населення" щодо встановлення квот для бронювання та створення робочих місць на підприємствах, організаціях та установах для працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, до Податкового кодексу України тощо.

Ми вважаємо слушною оприлюднену в ЗМІ пропозицію Донбаської національної академії будівництва і архітектури щодо розробки проекту закону України "Про навчально-промислові групи" (об'єднання навчальних закладів і підприємств), які частково об'єднують свої фінансові, матеріальні і нематеріальні активи на основі угоди про створення навчально-промислової групи з метою інтеграції для реалізації інвестиційних і інших проектів і програм, спрямованих на підвищення якості навчальних послуг.

Гарантії права на освіту українських громадян значною мірою визначаються ефективністю діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. На сьогоднішній день законодавство зумовлює невідповідності, прогалини та дублювання функцій на різних рівнях та в різних гілках управління.

Передусім слід говорити про невідповідність між намірами делегування повноважень (деконцентрації) і фактичною концентрацією функцій прийняття рішень центральними органами влади в галузі освіти. До того ж, органи центральної влади діють вкрай нескоординовано. Функції Міністерства часто дублюють функції місцевих і регіональних органів влади. Невизначенням у Законі "Про освіту" також залишається горизонтальний розподіл повноважень і функцій щодо середньої освіти між різними відомствами [2].

Відповідальність за надання освітніх послуг не зосереджена в жодному міністерстві, а розподілена між декількома відомствами, координація між діями цих відомств дуже проблематична. Наприклад, Міністерство фінансів виділяє гроші відповідно до нормативів на одного учня на місцеві органи влади, але подальшу долю цих коштів не відслідковує ніхто.

Треба зазначити, що при визначеному в українському законодавстві розподілі повноважень велика кількість зобов'язань держави та органів місцевої влади щодо гарантії права на освіту залишається без відповідних організаційних ресурсів. При завеликій концентрації влади в руках держави існують прогалини в забезпеченні виконання розподілених повноважень.

На нашу думку, з метою ефективного забезпечення права на освіту і попередження порушення цього права місцевою владою необхідно створити чіткий механізм в освітньому законодавстві стосовно державної підтримки місцевих органів влади (областей, районів, муніципалітетів). Ефективною може бути така форма, як створення незалежного апеляційного комітету на рівні центрального уряду, до якого може звернутися особа зі скаргою про порушення своїх прав. Апеляційний комітет повинен мати право надавати пропозиції та рекомендації центральним та місцевим органам влади щодо покращання системи освіти та попередження порушень освітніх прав українських громадян [7].

Забезпечення конституційного права громадян на освіту пов'язано також з вирішенням проблеми узгодження законодавства про освіту з іншими законами України, особливо в бюджетній, інформаційній, духов-

но-моральній сферах, у сферах оподаткування, власності, земельних відносин. Передусім мова йде про удосконалення Бюджетного кодексу і до Закону про місцеве самоврядування в Україні щодо джерел фінансування вищої освіти. Більш чітко слід провести розмежування рівнів фінансування з державного та місцевого бюджетів з тим, щоб забезпечити законодавчі засади відповідальності органів місцевого самоврядування за бюджети освітніх закладів.

Потрібно все зробити, щоб кошти, які заробляють навчальні заклади, спонсорська допомога, яку їм надають, звільнялися від будь-якого оподаткування за умови, що вони будуть витрачатися на цілі освіти й виховання. На нашу думку, доцільно також вивчити питання про внесення змін до статті 5 Закону України "Про додаток на додану вартість" щодо звільнення від оподаткування виробництва засобів навчання відповідно до затверджених Міністерством освіти і науки України типових переліків.

Потрібна також корекція законів, які прямо або частково стосуються освітньої галузі. Наприклад, Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (від 01.12.2006 року № 424) переводячи державне замовлення у розряд об'єктів, які проходять тендер, що значно ускладнило громадянам реалізацію права на вищу освіту. Ця помилка потребує термінових змін у законодавчій базі.

Таким чином, в Україні загалом створено достатньо ефективну систему гарантування права громадян на освіту та його окремих складових. Однак динамічний розвиток українського суспільства та його освітньої сфери потребує постійного удосконалення конституційно-правових механізмів гарантування та захисту зазначеного права. Цей процес реалізується як через удосконалення існуючих нормативно-правових актів, так і через прийняття нових законів.

Загальноправовою основою розвитку гарантії права на освіту є процес удосконалення конституційного регулювання освітньої галузі. Змістом вказаного процесу є удосконалення освітньої та суміжних галузей законодавства. Орієнтирами розвитку гарантії права на освіту українських громадян є європейські стандарти у цій галузі.

1. Авсєнев Е. В., Егоров І. Ю., Карпов В. І., Слонимський А. А. Наука стран Европы на пороге III тысячелетия / НИИ статистики Государственного комитета статистики Украины. – К., 1999. – 207 с. 2. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР – 1991. – № 34. – Ст. 451. 3. Про загальноосвітній навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р. – № 964 // Офіційний вісник України – 2000. – № 24. – Ст. 168. 4. Про заходи щодо реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів: Указ Президента України від 23.01.1996 р. № 77/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 25 січня. 5. Освіта і наука в Україні: мат. до VIII Світового конгр. українців / Упорядник О. С. Сухоликий, Л. М. Бороденкова, М. К. Глоба. – К.: Український Центр духовної культури, 2002. – 912 с. 6. Сучасні проблеми науки та освіти: мат. 3-ї міжнарод. міждисциплін. наук.-практ. конф., 1–9 травня 2002 р., м. Ужгород / Українська асоціація "Жінки в науці та освіті"; Харківський національний ун-т ім. В. Н. Каразіна; Ужгород. Націонал. ун-т. – Х., 2002. – 290 с. 7. Про затвердження Порядку надання платних послуг державними навчальними закладами: Наказ Міністерства освіти, Міністерства фінансів та Міністерства економіки України від 27.10.1997 р. – № 383/239/131-http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.