

УДК 347.998.85 (043.3)

М. Курко, канд. юрид. наук

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ

*Стаття розкриває основні напрями розвитку конституційного права громадян на освіту в Україні.
Ключові слова: конституційне право, конституційні права громадян.*

*В статье раскрываются основные направления развития конституционного права граждан на образование в Украине.
Ключевые слова: конституционное право, конституционные права граждан.*

*The article exposes basic directions of development of constitutional right for citizens on education in Ukraine.
Key words: constitutional law, constitutional right for citizens.*

Сьогодні освітня галузь є складовою практично всіх матеріально-виробничих та духовно-практичних процесів і сфер життєдіяльності, що мають місце у сучасній українській громадськості. Освіта є одним з 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 з 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 як конституційно-правове забезпечення процесів соціальної модернізації в Україні, так і конституційних прав і свобод у якості своєї складової передусім мають спиратися на певні правові механізми конституювання, захисту та гарантування права на освіту у різноманітних вимірах [1, с.67].

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

Перший, це конкретизація конституційних норм права на освіту у законодавстві та підзаконних актах. Мова передусім у цьому випадку йде 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, яка гарантує постійне нарощування фінансової основи права на освіту пропорційно темпам економічного розвитку [2].

В Україні це питання є предметом серйозних дискусій. Закон "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 стала як одна з головних серед механізмів реального гарантування права на освіту. 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 у країнах Євросоюзу складає 7-9 відсотків. 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 у порівнянні з європейськими стандартами, норматив бюджетного фінансування має складати не менше 10% ВВП.

Про реальні проблеми у забезпеченні права на освіту свідчить судова практика в Україні. Значна кількість судових справ стосується неналежного виконання чинного законодавства у галузі освіти. Найбільш резонансними є судові позови у зв'язку з невиконанням 57 статті 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 була ситуація у 2005 р., коли компенсації місцевим бюджетам сум, які вони за рішеннями судів мали сплатити освітянам, привела до спеціального урядового рішення по даній проблемі.

Проте і 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 "Про освіту". Проблема в тому, що при загальній заборгованості у 25 млн. грн. сума, яку місцеві посадовці повинні були виплатити за рішенням судів, складала лише 8 млн. грн., а влада навіть ці суми виплачувати не захотіла при 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 "Про освіту" [4].

Радикально вирішити цю проблему можна шляхом не лише 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 освітньої сфери буде тягти більш серйозну юридичну відповідальність.

По-друге, вся система освітнього законодавства отримає чітке конституційне оформлення навіть при лаконічності формулювання змісту права на освіту в Основному Законі.

По-третє, вказаний статус дасть можливість значно ширшого і детальнішого конституційно-правового регулювання як освітньої галузі, так і всіх аспектів права на освіту. Останнє особливо важливо, враховуючи значущість права на освіту у сучасній системі громадянських прав і свобод та неможливість його всебічного конституювання в Основному Законі.

До речі, подібний підхід повністю відповідає європейським стандартам, оскільки в Європі, як ми бачили, за виключенням 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 найбільш масової ланки системи освіти – середньої загальноосвітньої школи.

Наявність гарантованого Конституцією України обов'язкового здобуття середньої освіти передбачає бюджетне фінансування навчання у 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. Благополуччя шкіл сьогодні мало залежить від того, наскільки якісно вони забезпечують право учнів на якісну середню освіту, оскільки вони фінансуються за показниками, що мають переважно відношення до внутрішньої організації навчально-виховного процесу. За таких умов потреби суб'єктів права на освіту є другорядними по відношенню до формальних показників освітньої діяльності, що зрештою призводить до нехтування ними у значному обсязі 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 і 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 мова йде 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, та ще й у контексті потреб розвитку відповідних сфер життєдіяльності українського суспільства. Значною мірою тут удосконалення конституційного регулювання права на освіту 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 з законодавчим регулюванням суміжних сфер соціального життя, що у тій чи іншій формі відображаються на розвитку освітнього потенціалу країни.

Доцільно виділити кілька основних соціальних 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 праці має найближче відношення до ринку 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 і посилення загальносоціальних гарантій права на освіту в країні у відповідності з нормами, які існують у Європі.

На сьогодні найбільш актуальними у коротко- та середньо – терміновому 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 і 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 вже досягли цього ступеню, оскільки в них пересічно до 90% випускників шкіл навчаються потім в університетах і колежах.

Деякі країни (наприклад, Канада) довели цей показник до 95%. Тому розширення права на освіту в Україні у 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 і 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 і 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 нездатні забезпечити надання якісних освітніх послуг і просто здійснюють продаж дипломів.

З 2006 року уряд розпочав системну боротьбу з такими явищами, заклавши після перевірки кілька десятків різноманітних освітніх закладів, що 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 розробку розгалуженого законодавства у цій сфері. Основними її складовими 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 безоплатної вищої освіти, і реалізація цього принципу не може ототожнюватися із 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.

Суть тут і полягає у 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 за пропорцією оплаченого з бюджету державного замовлення на фахівців з часткою освіти комерційного харак-

теру. 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. Зокрема, це стосується положення щодо отримання лише однієї вищої освіти за рахунок бюджетного фінансування.

Очевидно, потрібно переглянути це положення, оскільки сьогодні значна і все зростаюча частина громадян України на базі вищої освіти отримує додаткові спеціальності. Звичайно, це викликано виробничою необхідністю і відповідає інтересам суспільства. Тому необхідні 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 вже є 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 нинішньому вигляді вже давно віджила свій вік і не відповідає новим освітнім потребам українського суспільства. Необхідно створення розгалуженої і структурно єдиної системи післядипломної освіти, яка б враховувала неперервність та постійну диверсифікацію освітніх потреб дорослого населення країни – фахівців різних галузей народногосподарської діяльності. Хоча спроби започаткувати законодавчий процес форму-

вання сучасної системи освіти для дорослих продовжуються вже 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, Японії) існують спеціальні державні програми у цій сфері. Дистанційна освіта з використанням електронних технологій здійснює переворот у освітній діяльності XXI століття, а створені у низці країн установи електронної освіти за своєю ефективністю у 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 у 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 мова йде передусім про два взаємопов'язаних аспекти формування інституту права на електронну освіту. Перший з них пов'язаний зі становленням матеріальної основи електронної освіти і вирішується у процесі інформатизації навчання та становлення інформаційної економіки.

Другий – з 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 значною мірою неврегульованою з точки зору правових основ свого функціонування та розвитку. На нашу думку, необхідна розробка спеціального закону "Про електронну освіту", який би визначив як правові

основи забезпечення права на електронну освіту, так і державну стратегію у цій сфері.

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

1. Агафонов. И. В. Становлення національної системи освіти в Україні : 1917–1920 рр. / И. В. Агафонов. – О. : Принт Мастер, 2002. – 206 с. 2. Освіта Київщини в цифрах і фактах (2002/2003 навчальний рік) : інформ.-аналіт. зб. – К. : Сакцент, 2003. – 112 с. 3. Про затвердження Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту) : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.1998 р. – № 65 // Урядовий кур'єр. – 1998. – 26 лютого. 4. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР – 1991. – № 34. – Ст. 451. 5. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента : пер. с англ. – М. : Дело, 1999. – 800 с. 6. Henden J. Education for tomorrow's world. – L., 1970. – 95 р. 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. учебно-метод. материалов – Нижний Новгород, 1999. – С. 133-144. 11. Администратор образования: управленческая компетентность в современных условиях : сб. мат. науч.–практ. конф. НИРО / Нижегородский ин-т развития образования / В. М. Соколов (отв. ред. редкол.) – Нижний Новгород : Нижегородский гуманитарный 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 07.06.10

М. Верес, асп.

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН І ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ В УКРАЇНІ (1917–1919 рр.)

У статті проаналізована діяльність державних органів України, у сфері трудових правовідносин у період 1917–1919 рр. Автор розглядає їх правовий статус та співпрацю з професійними спілками в залежності від політичної ситуації в державі. Розглянуті особливості та форми безпосередньої взаємодії державних органів з професійними спілками.

Ключеві слова: професійні спілки, Міністерство праці, Комітет праці, департаменти, IV Універсал, Директорія, трудові правовідносини.

В статье проанализирована деятельность государственных органов Украины в области трудовых правоотношений в 1917–1919 гг. Автор рассматривает их правовой статус и сотрудничество с профессиональными союзами в зависимости от политической ситуации в государстве. Рассмотрены особенности и формы непосредственного взаимодействия государственных органов с профессиональными союзами.

Ключевые слова: профессиональные союзы, Министерство труда, Комитет труда, департаменты, IV Универсал, Директория, трудовые правоотношения.

The activity of the state labour organs of Ukraine in 1917–1919 in the sphere of labour relations was analyzed in the article. The author deals with their law status and the interactivity with the professional organizations taking into account the political situation in the state. They worked out the peculiarities and forms of the interactivity of the state organs with the professional union.

Key words: professional organizations, Ministry of labour, The Committee of labour, departments, IV Universal, Directoria, labour legal relations.

Сьогодні, у період розбудови незалежної правової держави, велике значення набуває дослідження історії трудового права України. Розгортання процесів приватизації створює принципово нові стосунки між роботодавцями і найманими працівниками та їх професійними спілками, вимагає напрацювання нових форм співпраці між ними з метою уникнення небажаних конфліктів. Гостро постали питання охорони праці, безробіття, виробничого травматизму і профзахворювань. Про те, як

важко впроваджувати нове трудове законодавство, свідчить досвід законотворчої роботи в незалежній Україні. За цих умов цікавим, важливим і актуальним стає вивчення та узагальнення досвіду розробки і застосування законодавства про працю й діяльність органів, що регулювали трудові відносини у 1917–1920 рр. в Україні через взаємодію з професійними спілками. Цей період багато в чому нагадує сучасні реалії в нашій країні. Тому він привертає все більшу увагу науковців.

