

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
ГРОМАДЯН НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ**

Розкрито деякі аспекти поліпшення умов забезпечення реалізації конституційного права громадян на освіту в Україні шляхом внесення системних змін до чинного законодавства країни з метою подолання існуючих невідповідностей в нормативному регулюванні надання якісних освітніх послуг населенню згідно з потребами формування сучасної європейської держави.

Раскрыты некоторые аспекты улучшения условий обеспечения реализации конституционного права граждан на образование в Украине путем внесения системных изменений в действующее законодательство страны с целью преодоления существующих несоответствий в нормативном регулировании предоставления качественных образовательных услуг населению в соответствии с потребностями формирования современного европейского государства.

Some aspects of improving realization's guaranteeing of constitutional right of citizens on education in Ukraine through systematic altering to state legislation in force in order to overcome existing contradictions in normative regulation of providing qualitative educational services to citizens according to the needs of modern European state formation are revealed.

Перспективи розвитку конституційного права на освіту в Україні пов'язані передусім зі змінами у суспільстві та системі освіти, які вимагають перш за все удосконалення законодавчого регулювання. Особливості соціокультурних процесів в Україні визначають зміст конституційно-правових новацій, напрями та форми їх реалізації детермінуються безпосередньо особливостями функціонування вітчизняної політико-правової системи.

Конституційно-правові та інші законодавчі новації у забезпеченні права на освіту громадян мають бути спрямовані передусім на вирішення проблем оптимізації правового регулювання системних процесів розвитку українського суспільства (створення правової держави, соціальна модернізація, інтеграція у європейську та світову спільноти) та їх окремих складових.

Зокрема, сьогодні засобами конституційно-правового регулювання має бути вирішена проблема формування на індивідуальному та соціальному рівнях ціннісного фундаменту подальшого процесу державного формування та розвитку політико-правової системи. Попри те, що країна має багатий історичний

досвід розвитку, національна традиція не надає відповідних правових норм вирішення нинішніх проблем. Тому сьогоднішні цілі українського соціуму можуть бути досягнуті лише на основі системного конституційно-правового проектування, складовою якого є подальше удосконалення нормативної регламентації права на освіту.

На нашу думку, передусім мова йде про необхідність розширення законодавчого регулювання ринкових механізмів забезпечення права на освіту. На сьогодні система освіти України функціонує в умовах ринкової економіки, підпорядковуючись її стохастичним механізмам саморегулювання – конкуренції, орієнтації на споживача освітніх послуг тощо.

Найбільш яскравою рисою формування ринку освітніх послуг в Україні є формування сектора недержавних вищих навчальних закладів. Сьогодні в Україні діють 180 ліцензованих ВНЗ приватної форми власності або 14 % від загальної кількості.

П'ятдесят п'ять приватних вищих навчальних закладів успішно пройшли акредитацію, а деякі – вже навіть повторно. А це означає, що держава визнала ці вищі навчальні заклади такими, які цілком спроможні готувати спеціалістів сучасного рівня з видачею їм державних дипломів. Значною мірою завдяки формуванню приватного сектора ВНЗ за десятиліття майже у два з половиною рази розширилася кількість споживачів послуг вищої освіти в Україні в розрахунку на кількість населення [1, с. 40].

До основних здобутків приватного сектора освіти можна віднести:

- формування системи навчальних закладів позабюджетного фінансування, яка включає усі кваліфікаційні рівні освіти;
- розширення доступу до здобуття освіти широкими верствами населення і, як наслідок, створення додаткових робочих місць;
- активну розробку та впровадження інноваційних методів навчання, авторських програм тощо.

Загалом приватний сектор вищої освіти вже зайняв своє досить вагоме місце в національній системі освіти. Слід сказати і про те, що приватні заклади створюють можливості ринкового вибору вищого навчального закладу, спеціальностей, форм навчання.

Однак при цьому надмірна комерціалізація освітньої сфери часто призводить до порушення прав громадян на доступність якісної освіти. Залишаються законодавчо неврегульованими суттєві аспекти забезпечення права громадян на освіту в умовах формування ринку освітніх послуг. Це передусім

стосується доступності фінансових ресурсів, необхідних для отримання якісної приватної освіти.

У Європі навіть у країнах, де традиційно освіта є індивідуальною справою громадян, законодавчо забезпечується право на отримання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення отримання освіти. Так, у Великобританії систему позики введено у 1990 р., переважно через місцеві відділи освіти. Величина позики залежить від численних факторів, зокрема від місця проживання студента, майнового стану його батьків тощо.

У Франції законодавчо забезпечена розвинена система соціальних студентських кредитів під річні 7–9 %. Строк повернення кредиту 9–10 років із відстрочкою початку виплат на 4–5 років. Було б правильно в Україні на законодавчому рівні вирішити проблему соціального кредитування навчання громадян, без якого право на якісну освіту не буде достатньо гарантованим [2].

Значна частина судових справ в Україні пов'язана з недостатнім забезпеченням права отримувати освіту у недержавних освітніх закладах. По суті, спостерігаються елементи певної правової дискримінації приватної освіти. Одна з резонансних справ 2007 р. стосується рішення Міністерства освіти і науки не видавати майже 5 тис. дипломів випускникам Міжрегіональної академії управління персоналом.

Господарський суд Києва 8 червня 2007 р. визнав це рішення незаконним і зобов'язав МОН видати МАУП 4655 дипломів державного зразка для осіб, які закінчили навчання у 2005–2006 рр. Однак Київський апеляційний адміністративний суд призупинив це рішення. Слід сказати, що МАУП є одним з лідерів приватної освіти в Україні, тут навчаються близько 56 тис. студентів, і мова таким чином йде про порушення права на освіту значної частини українських громадян [4].

На нашу думку, неоднозначна інтерпретація судами проблеми перевищення приватним вишем ліміту на видачу дипломів державного зразка має певні підстави у законодавчому врегулюванні вказаного аспекта права на освіту. У відповідності з існуючою практикою європейського правового регулювання органи державної влади слідкують за якістю і стандартами освіти, а не за кількістю випускників тих чи інших вишів. Цей принцип має бути закріплений і у вітчизняному законодавстві. Більш широко слід говорити про додаткові правові гарантії права на освіту учнів та студентів, що навчаються у недержавних навчальних закладах.

У євроінтеграційному контексті слід говорити про додаткове конституційно-правове врегулювання права на освіту українських громадян та іноземців у контексті формування системи глобальної освіти. Ринок міжнародних послуг вищої освіти дуже

об'ємний і відзначається швидким зростанням. На сьогодні близько 2 млн студентів навчаються за межами своїх країн.

Найбільше іноземних студентів навчається у ВНЗ США (близько 550 тис.), Великобританії (200 тис.), Франції (140 тис.). За останні 10 років значно збільшилася кількість іноземних студентів у Японії (на 15 %), Португалії (на 13,5 %), Австралії (на 11,0 %). В Україні кількість іноземних студентів сягає 30 тис. осіб.

Передусім мова йде про ринковий аспект глобалізації. США, наприклад, заробляють на навчанні іноземних студентів близько 15 млрд доларів щорічно [6 с. 103–104]. Однак суттєвими є і нормативно-правові аспекти цього феномена, оскільки потрібно додатково забезпечити як захист вітчизняних громадян, що навчаються за кордоном, так і захист іноземців, що навчаються в Україні.

На нашу думку, назріло питання і законодавчого закріплення розподілу сфер відповідальності виробників освітніх послуг і держави у галузі забезпечення стандартів вітчизняної освіти, що є суттєвим для гарантування доступності якісної освіти. Роль державних органів влади в розвинених країнах досить велика з точки зору надання відповідного статусу вищим навчальним закладам та їх дипломам. Як зазначає російський дослідник А. Джуринський: «...у багатьох з них університети видають дипломи в тісному контактi з державною владою, підтверджуючи тим самим, що власники певної спеціальності можуть нею займатися» [2, с. 45]. В Україні потрібні додаткові законодавчі гарантії держави стосовно якості освіти у тій складовій, яка має стосунок до комерційного сектора і де поки що громадяни залишаються наодинці з ринком освітніх послуг.

У вітчизняній практиці під час аналізу політико-правових аспектів державного регулювання освітнього ринку розглядається сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні напрямки державної діяльності. Регулювання освітнього ринку покладено на Міністерство освіти і науки України шляхом розробки стратегії розвитку системи освіти, визначення державних галузевих стандартів, програмування держзамовлення тощо. Однак повністю реалізувати функції ринкового управління Міністерству освіти і науки заважають певні обмеження.

Наприклад, ст. 12 Закону України «Про освіту» закріплює за Міністерством освіти і науки функцію керівництва галуззю. У зв'язку з цим нормативно не визначені конкретні цілі управлінської діяльності МОН України, і, зокрема, його функції як суб'єкта ринкової діяльності [5].

За формальними ознаками система державного управління ринком освітніх послуг в Україні загалом відповідає вимогам

сучасності, однак розподіл функціональних обов'язків потребує подальшого нормативно-правового вдосконалення [7, с. 207].

Що стосується конституційно-правового врегулювання освітнього ринку загалом з урахуванням поліпшення забезпечення права на освіту громадян, то тут важливою є підтримка процесу становлення його наступних характеристик:

- рівновага між виробниками освітніх послуг та їх споживачами, що означає ринкову зацікавленість у виробництві послуг та наявність ринкової конкуренції за споживача;

- однакова доступність усіх суб'єктів ринку освітніх послуг до необхідних для їх діяльності ресурсів (як освітнього, так і матеріально-технічного характеру);

- подолання невизначеності освітнього ринку внаслідок як самої специфіки освітніх послуг, так і недостатньої розвиненості маркетингової діяльності у сфері вітчизняних освітніх послуг. На сьогодні в Україні виробництво освітніх послуг здійснюється в основному не для їх споживачів, а виходячи з наявної ресурсної бази;

- забезпечення автономії виробників освітніх послуг;

- подолання принципів монополістичної конкуренції, передусім за рахунок законодавчого регулювання конкуренції, механізмів ціноутворення, асортименту виробництва освітніх послуг тощо;

- узгодження неринкових механізмів управління ринком освітніх послуг зі стохастичними механізмами ринкового саморегулювання. Для цього передусім необхідно подолати значною мірою немаркетингову орієнтацію вітчизняного законодавства у сфері освіти, а також наявність неформальних принципів взаємодії виробників освітніх послуг з державними органами влади, які є джерелом неефективної діяльності та корупції в освітній галузі.

Автор вважає, що завдяки реалізації вказаних ознак освітній ринок України гарантує право громадян на відповідність отриманої освіти потребам ринку праці. На сьогодні дослідники констатують невідповідність якості робочої сили вимогам, які висуває до неї виробництво. Некваліфікованість працівників стає серйозною перешкодою на шляху економічного зростання країни. Втрачається сама сутність права на освіту, оскільки його реалізація не сприяє успішній соціальній адаптації громадян.

Загальним недоліком нинішньої системи законодавчого регулювання ринку освітніх послуг є відсутність чітких параметрів і напрямів структурної перебудови галузі відповідно до потреб ринкової економіки. Освітнє законодавство має бути переорієнтоване не на забезпечення абстрактного права громадян на освіту, а на реалізацію конкретних освітніх програм,

що гарантують їм рівень освіти, достатній для успішної участі у ринковій економіці.

Важливим напрямом удосконалення нормативно-правового регулювання освітнього ринку є оптимізація його комерційної та соціоцентричної орієнтації. Неорганізовані процеси в освітній системі України принесли багато шкоди в результаті надання неякісних послуг, які зводяться в основному до наступного.

По-перше, розширення освітніх послуг не супроводжується зростанням ресурсів забезпечення права на освіту з боку суспільства та виробників освітніх послуг, що призводить до зниження їх якості.

По-друге, певною мірою зменшується доступність якісної освіти для соціально незахищених верств населення.

По-третє, орієнтація на популярні серед населення професії призводить до дисбалансу між структурою випуску спеціалістів і потребами ринку праці.

По-четверте, в умовах зниження якості освітніх послуг конкурентна боротьба між їх виробниками концентрується у сфері цінової політики і провокує прагнення зменшити видатки, що ще більше знижує якість освіти.

Удосконалення законодавчого регулювання конкурентно-комерційних відносин у межах ринку освітніх послуг має орієнтуватися на виконання таких стратегічних завдань:

1. Переведення конкуренції між виробниками освітніх послуг зі сфери цінової конкуренції у сферу боротьби за якість.

2. Визначення позиції держави як регулюючого чинника ринку освітніх послуг: по-перше, забезпечення державою стабільного ринкового розвитку суспільства; по-друге, чітке визначення державою «правил гри» для суб'єктів ринку освітніх послуг; по-третє, виконання самою державою взятих на себе зобов'язань у сфері організації ринку освітніх послуг.

3. Законодавче стимулювання координації та співробітництва виробників освітніх послуг, особливо через освітні програми різних рівнів.

4. Запровадження державного моделювання стратегій розвитку освітнього ринку. Це моделювання може мати різні виміри залежно від його мети і відповідно – показників, які кладуться в його основу. Але в будь-якому вигляді воно здійснюється у вигляді репрезентативної інформаційної моделі, в яку закладені прогнози динаміки розвитку.

5. Створення цілісної системи управління ринком освітніх послуг з боку держави [8, с. 16].

Таким чином, адаптація конституційно-правового регулювання освітньої системи в Україні до ринкових умов розвитку

галузі є одним з найважливіших напрямів забезпечення права на освіту у контексті нових реалій суспільства. Основним об'єктом правового регулювання у цьому випадку виступає ринок освітніх послуг та його складові.

Ще одна ознака, яка має найбільше значення у сфері надання освітніх послуг, є конституційно-правове врегулювання питання про забезпечення права усіх громадян на освіту рідною мовою. Зокрема, існуючому законодавству закидають відсутність можливостей диференційованого застосування Європейської хартії регіональних мов чи мов національних меншин. Українське законодавство також не передбачає права представників національних меншин створювати більш сприятливі умови для функціонування відповідної мови у сфері освіти, як це передбачено ст. 8 зазначеної Хартії.

Загалом вітчизняні нормативно-правові акти передбачають, що тільки громадяни, які належать до національних меншин, мають право на вибір мови навчання. Проте, європейська практика правового регулювання захищає мовні меншини, а не національні. Тому вітчизняне законодавство по суті не надає передбачений Хартією рівень захисту регіональним мовам у сфері освіти.

На нашу думку, необхідні зміни як у Конституції України, так і у галузевому законодавстві, які б більш чітко визначали механізми забезпечення права на освіту у національно-мовному аспекті і в результаті адаптують вітчизняне законодавство у цій сфері до загальноєвропейських норм. Пріоритетом тут має бути чітке формулювання законодавцем правових норм, що визначають гарантії суб'єктів права на освіту та механізми судового захисту означеного права у випадку його порушення.

Список літератури: 1. Сірополко С. Історія освіти в Україні / С. Сірополко. – 2-е вид. – К. : Наук. думка, 2001. – 912 с. 2. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с. 3. Про Національну доктрину розвитку освіти : указ Президента України від 17 квіт. 2002 р. № 347/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 16. – Ст. 860. 4. Про затвердження Типового договору про навчання, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації або про надання додаткових освітніх послуг навчальними закладами : наказ МОН України від 11 берез. 2002 р. № 183 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 831. 5. Про освіту : закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451. 6. Освіта України за роки незалежності: стан, факти, події / за ред. В. Г. Кременя. – К. : Вища школа, 2001. – 159 с. 7. Мескон М. Основы менеджмента / Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. ; пер. с англ. – М. : Дело, 1999. – 800 с. 8. Освіта в Україні. – К. : Молодіжна Альтернатива, 2001. – Вип. 3. – 32 с.

Надійшла до редколегії 23.03.2010