

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОСВІТУ В УКРАЇНІ

Якушина О.С. - аспірантка кафедри Конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 342.733(477)

Articolul definește noțiunea de sprijin reglementar și juridic pentru dreptul constituțional al omului la educație, se propune să se îmbunătățească cadrul legal și de reglementare al dreptului la educație. Sunt formulate și analizate garanțiile pentru realizarea dreptului la educație, printre care: condiții egale pentru accesul la educație, accesul la educație, învățământul secundar general obligatoriu și gratuit, obligația statului de a oferi protecție socială la locul de muncă solicitanților în cazurile prevăzute de lege și să promoveze acces egal la educație pentru persoanele din straturile social vulnerabile ale populației.

Cuvinte cheie: dreptul constituțional la educație, sprijin reglementar, garanții.

В статье определяется понятие нормативно-правового обеспечения конституционного права человека на образование, вносятся предложения по усовершенствованию нормативно-правового регулирования права на образование. Формулируются и анализируются гарантии реализации права на образование, среди которых выделяются: равные условия доступа к образованию, доступность образования, обязательность и бесплатность полного общего среднего образования, обязанность государства осуществлять социальную защиту соискателей образования в случаях, предусмотренных законодательством, а также способствовать обеспечению равного доступа к образованию лицам из социально незащищенных слоев населения.

Ключевые слова: конституционное право на образование, нормативно-правовое обеспечение, гарантии.

The Author of this article defines the notion of regulatory and legal support for the constitutional human right to education; makes proposals on improvement of regulatory and legal regulation of the right to education. Guarantees of the realization of the right to education are formulated and analyzed, among which are: equal conditions for access to education, access to education, compulsory and free of full general secondary education, the duty of the state to provide a social protection for job seekers in cases which are provided by the law, and to promote equal access to education for persons from socially disadvantaged backgrounds.

Keywords: constitutional right to education, regulatory and legal support, guarantees.

Постановка проблеми. Становлення і розвиток нормативно-правового забезпечення конституційного права особи на освіту в Україні зумовлені фундаментальним значенням цього права у політичній, соціальній, культурній, економічній та науковій сферах жит-

тєдільності суспільства. При цьому слід відмітити, що за роки незалежності в Україні вбудовано національну систему освіти, яка має свої особливості, оскільки зберегла надбання минулого та значний науково-педагогічний потенціал, здатний істотно вплинути на впро-

вадження інноваційних змін в освітній сфері. Проте, за роки незалежності освіта в Україні, в тому числі право особи на освіту, на практиці не набула статусу загальнонаціонального пріоритету. Як наслідок, державне регулювання суспільних відносин у сфері освіти було спрямоване не на значну поточну діяльність закладів освіти, законодавчі зміни здебільшого були формальними та не мали жодного впливу на підвищення якості освіти. Саме підміна системної науково обґрунтованої освітньої ідеології політизаційними процесами зумовила негативний вплив на культурно-освітній рівень суспільства. З цих причин сфера освіти і безпосередня реалізація та гарантії захисту конституційного права особи на освіту потребує реформування, що здійснюється за допомогою внесення змін й прийняття нових нормативно-правових актів у сфері освіти.

Актуальність теми. Дослідження нормативно-правового забезпечення конституційного права особи на освіту є актуальним і обґрунтованим потребами сьогодення. За роки незалежності система освіти України зазнавала кардинальних змін, її суттєве реформування має місце й сьогодні, у зв'язку з чим існує нагальна потреба в уточненні понятійного апарату, у розробленні пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання права на освіту з метою гарантування окремим громадянам можливості реалізації ними їх конституційного права на освіту.

Мета статті. Метою цієї наукової статті є визначення нормативно-правового забезпечення права на освіту, формулювання та аналіз гарантій реалізації права на освіту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий аналіз наукових підходів і публікацій з обраної тематики дає підстави стверджувати, що серед вчених та практиків значно підвищилася зацікавленість у вивченні та вдосконаленні сучасного стану реалізації права особи на освіту в Україні. Значний внесок у дослідження цього питання здійснили такі вчені, як В. П. Андрущенко, К. П. Бондаренко, В. В. Бульба, В. А. Качалов, Р. С. Ковальчук, А. М. Колодій, К. В. Корсак, В. В. Копейчиков, В. Г. Кремень, В. Я. Малиновський, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабинович та ін. Водночас, не-

зважаючи на проведення достатньо глибокого аналізу конституційних положень щодо права на освіту, відсутнє системне дослідження формування ефективного нормативно-правового забезпечення цього конституційного права.

Виклад основного матеріалу. Поняття нормативно-правового забезпечення конституційного права особи на освіту включає в себе його нормативне регулювання і використання права як засобу управління щодо освітянської сфери, сприяє пошуку шляхів вдосконалення існуючих та розроблення нових правових приписів, необхідних для реалізації особою конституційного права на освіту. Під нормативно-правовим забезпеченням конституційного права особи на освіту слід розуміти не лише його нормативно-правове регулювання. Зважаючи на те, що суспільні відносини у сфері освіти під час реалізації особою конституційного права на освіту є настільки різноманітними і багатоплановими, що закони не можуть бути лише єдиним їх регулятором, оскільки це суттєво зменшує можливості держави у гарантуванні особі реалізації її права на освіту. Наведене дає підстави для висновку про те, що нормативно-правове забезпечення конституційного права особи на освіту включає в себе конституційні та законодавчі норми, а також Концепції розвитку освіти в Україні, Національну доктрину розвитку освіти, Національну стратегію розвитку освіти в Україні й інші положення, програми, плани тощо.

Нормативно-правове забезпечення конституційного права особи на освіту здійснюється за допомогою державного управління. Потреба у державному регулюванні сфери освіти зумовлена соціальними, економічними, політичними та культурними перетвореннями, що забезпечить взаємоузгоджений розвиток освіти та українського соціуму, підвищить рівень національного інтелектуального потенціалу. Слушною є позиція О. І. Козієвської про те, що державна політика у сфері освіти повинна здійснюватися за наступними напрямками: 1) створення умов для реалізації права громадян на якісну освіту; 2) формування єдиного освітянського простору та мовного середовища України; 3) забезпечення розвитку освіти та інтеграції освіти в Україні до європейського освітнього простору; 4) поліпшення соціального захисту педагогічних і науко-

во-педагогічних працівників, утвердження високого статусу педагогічних працівників; 5) оновлення навчально-матеріальної бази навчальних закладів та інформатизацію сфери освіти; 6) координацію зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та сім'ї на подальший розвиток освіти, духовне становлення та творчий розвиток особистості¹. Фактично, ці напрями слід розглядати як основні функції держави у освітній сфері.

В онтологічному значенні під нормативно-правовим забезпеченням конституційного права особи на освіту слід розуміти певну сукупність способів і прийомів, за допомогою яких державою здійснюється правовий вплив на суспільні відносини, що пов'язані із реалізацією особою конституційного права на освіту. Нормативно-правове забезпечення конституційного права особи на освіту – це нормативне регулювання суспільних відносин, що склалися у сфері освіти і використання права як засобу управління щодо освітньої сфери з метою сприяння пошуку шляхів вдосконалення існуючих та розроблення нових правових приписів, необхідних для реалізації особою конституційного права на освіту.

Нормативно-правове забезпечення конституційного права особи на освіту є структурованим і складається з: Конституції України, законів України, зокрема, «Про освіту»², «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту»³, «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», підзаконних нормативно-правових актів, таких, як Національна доктрина розвитку освіти, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року та ін.

¹ Козієвська О.І. Законодавче і нормативно-правове забезпечення вищої та післядипломної освіти в Україні // О. І. Козієвська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?sessionid=29976B8D9EB90F621D61E2DB852DAB7F?art_id=53708&cat_id=44731%20target=

² Про освіту: Закон від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 34, ст. 451

³ Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України, 2014, № 37-38, ст. 200.

Відповідно до вибудованої за критерієм юридичної сили структури нормативно-правового забезпечення конституційного права особи на освіту основи цього права закріплені у ст. 53 Конституції України, в якій міститься положення про обов'язковість повної загальної середньої освіти. Держава, в свою чергу, повинна забезпечувати доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. Вона гарантує розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання, а також зобов'язана надавати державні стипендії та пільги учням і студентам (ч. ч. 1, 2 ст. 53 Основного Закону України). З цих конституційних положень зрозумілим є те, що в Україні право на освіту гарантовано кожному. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства⁴.

При розгляді питання розвитку та вдосконалення нормативно-правового забезпечення права особи на освіту слід врахувати практику Конституційного Суду України. Так, Конституційний Суд України у рішенні від 21.11.2002 р. (справа про безоплатне користування шкільними підручниками) зазначає, що конституційне право особи на освіту належить до основних прав та свобод громадян, і тому їх забезпечення шляхом створення умов для реалізації визначеного конституцією права на освіту та його окремих складових є прямим обов'язком держави⁵. У рішенні від 14.12.1999 р. Консти-

⁴ Конституція України: наук.-пр.комент./ В.Я. Тацій, О.В. Петришин та ін. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – Харків: Право, 2012. – С. 468.

⁵ Рішення Конституційного Суду України № 18-рп/2002 від 21 листопада 2002 р. (справа про безоплатне користування шкільними підручниками) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-02>].

туційний Суд України визначає, що мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова, разом з тим, у означених навчальних закладах поряд з державною мовою можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин⁶. Відповідно до позиції Конституційного Суду України, сформульованої у рішенні від 04.03.2004 р.⁷, основними гарантіями забезпечення конституційного права особи на освіту є його доступність і безоплатність. Під доступністю, що ґрунтується на принципах рівності, передбачених ст. 24 Конституції України, слід розуміти неможливість відмови будь-якій особі, незалежно від її статі, раси, національності, соціального, майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, партійної належності, ставлення до релігії, стану здоров'я та інших обставин, у праві на освіту. Сутність безоплатності освіти полягає у створенні державою можливостей особам на здобуття освіти в державних і комунальних закладах освіти без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги. Причому освітні послуги мають відповідати визначеному чинним законодавством рівню, змісту, обсягу і надаватися в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена законодавством. До конституційних гарантій реалізації особою права на освіту також відносяться обов'язковість і безоплатність повної загальної середньої освіти та можливість здобуття особою, громадянином України, вищої освіти безоплатно в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі, в межах обсягу державного замовлення.

Окрім зазначених, законодавство містить й інші гарантії реалізації особою права на освіту. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про освіту» право на освіту в Україні забез-

печується розгалуженою мережею навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; відкритим характером навчальних закладів, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей, інтересів громадянина; різними формами навчання - очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем.

Держава, в свою чергу, зобов'язана здійснювати належний контроль за діяльністю установ освіти за допомогою перевірки виконання ними вимог до змісту, обсягу та рівня освіти, що визначені в державних стандартах освіти. Основною формою контролю є державна атестація установ освіти. Наприклад, загальноосвітні навчальні заклади проходять атестацію не менш ніж 1 раз на 10 років⁸.

Чинне законодавство України, відповідно до вимог Конституції України, визначає чітку систему освіти, яка складається із закладів освіти, наукових, науково-методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти. Ієрархічна структура освіти, за ст. 29 Закону України «Про освіту», включає дошкільну, загальну середню, професійно-технічну, вищу, післядипломну освіту та самоосвіту. Відповідно до Закону України «Про освіту» в Україні встановлюються освітні, освітньо-кваліфікаційні рівні та ступені.

Основоположне значення для нормативного закріплення шляхів реформування системи освіти в Україні й, відповідно, реалізації особами конституційного права на освіту, має вже згадуваний Закон України «Про освіту», у якому визначено основні засади державної політики у сфері освіти, цілі та завдання чинного законодавства, державні гарантії реалізації права на освіту, пріоритетність освіти, різноманітність форм освітньої діяльності, встановлює структуру освіти тощо. Необхідним вбачається вдосконалення положень цього Закону з метою гарантування окремим

⁶ Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14.12.1999 р. (справа про застосування української мови) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>].

⁷ Рішення Конституційного Суду України № 5-рп/2004 від 04.03.2004 р. (справа про доступність і безоплатність освіти) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04>

⁸ Скрипнюк О. В. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / О. В. Скрипнюк. – К.: Ін Юре, 2010. – С. 154.

громадянам можливості реалізації ними їх конституційного права на освіту. Так, ч. 6 ст. 21 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» передбачає, що навчальні заклади надають освітні послуги інвалідам на рівні з іншими громадянами. Однак на практиці реалізація цього положення є доволі ускладненою. Інваліди є особами з особливими освітніми послугами, що не завжди через свої фізичні або психічні вади можуть скористатися цим правом. З цих причин в Законі України «Про освіту» необхідно передбачити можливості реалізації інвалідами свого конституційного права на освіту, доповнивши відповідними положеннями статтю третю, яка закріплює право особи на освіту. Вдосконалення цього закону в означеному аспекті вбачаємо у чіткому врегулюванні питання доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг у навчальних закладах. Реалізація їх конституційного права на освіту є можливою завдяки розширенню переліку прав цих громадян України на освіту, а також надання їм можливості здобувати освіту в усіх навчальних закладах. Під зазначеним слід розуміти: здобуття освіти безкоштовно в державних і комунальних навчальних закладах незалежно від встановлення чи не встановлення рівня інвалідності; передбачення дистанційної, індивідуальної форм навчання; соціально-педагогічний патронат над цими особами, що мають особливі освітні потреби.

В умовах реформування галузі освіти в Україні, з метою створення та запровадження дієвого механізму реалізації, охорони та захисту конституційного права особи на освіту, враховуючи її природні та індивідуальні освітні потреби як особистості, до Верховної Ради України було внесено на розгляд новий проект Закону України про освіту № 3231 від 06.10.2015 р.⁹, в якому конституційне право на освіту законодавцем інтерпретується наступним чином. По-перше, кожен має право на якісну та доступну освіту. Право на освіту включає право здобувати освіту впродовж усього життя, право на доступність освіти та знань, право

на безоплатну освіту у випадках, визначених Конституцією та законами України. Слід зауважити, що таке викладення сутності права на освіту є більш всеохоплюючим, оскільки гарантує право на освіту не лише дітей, а й дорослих осіб.

Стосовно такої гарантії, як рівні умови доступу до освіти, яка означає, що ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти, слід зазначити, що на практиці можуть виникати непорозуміння з питань її застосування. Прикладом може слугувати позиція, висловлена у проекті закону від 01.03.2016 р.¹⁰. На думку авторів законопроекту, у законах України «Про вищу освіту» та «Про охорону дитинства» необхідно закріпити можливість встановлення пільгових умов для вступу до державних та комунальних професійно-технічних, вищих навчальних закладів дітям-інвалідам, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, дітям з багатодітних сімей, у складі яких є п'ятеро і більше дітей, за умови наявності у них достатнього рівня підготовки; надати право позаконкурсного вступу до державних і комунальних вищих навчальних закладів членам збірних команд України, які брали участь у міжнародних олімпіадах, а також чемпіонам і призерам Олімпійських і Паралімпійських ігор - за спеціальностями в галузі фізичної культури та спорту; звільнити багатодітні сім'ї, у складі яких є п'ятеро і більше дітей, від плати за навчання дітей у вищих навчальних закладах державної та комунальної форми власності усіх рівнів акредитації за умови, що певний освітньо-кваліфікаційний рівень вони здобувають вперше; передбачити положення про повне утримання державою студентів вищих навчальних закладів із числа дітей-сиріт тощо. Хоча метою пропонованих змін і є покращення можливості реалізації права на освіту окремими категоріями осіб, однак надання пільг та переваг одним категоріям громадян на практиці означатиме звуження обсягу та змісту права на

⁹ Проект Закону України «Про освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639

¹⁰ Про внесення змін до деяких законів України щодо поновлення права на освіту: Верховна Рада України, законопроект № 4173 від 01.03.2016 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58312

освіту інших громадян. Разом з тим, ст. 24 та ч. 4 ст. 53 Конституції України передбачають, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, громадяни мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Ця передумова для здобуття вищої освіти закріплена у ч. 1 та ч. 3 ст. 44 Закону України «Про вищу освіту», зі змісту яких стає зрозумілим, що прийом на навчання до вищих навчальних закладів здійснюється на конкурсній основі відповідно до Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів, затверджених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки. Слід відмітити, що умови конкурсу і порядок його проведення повинні забезпечувати дотримання конституційного права особи на освіту.

Наступними гарантіями реалізації особами свого конституційного права на освіту слід вважати обов'язок держави здійснювати соціальний захист здобувачів освіти у випадках, визначених законодавством, а також сприяти забезпеченню рівного доступу до освіти осіб із соціально вразливих верств населення. Одним з механізмів захисту такого права є діяльність соціально-педагогічного патронажу, що забезпечує консультативну та іншу допомогу батькам (законним представникам) з метою забезпечення права особи на освіту. Соціально-педагогічний патронаж здійснюється соціальними педагогами, які за своїм статусом належать до педагогічних працівників. Також на державу повинно бути покладено обов'язок

створювати належні умови для здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами з урахуванням індивідуальних потреб, можливостей, здібностей та інтересів, а також забезпечувати виявлення та усунення факторів, що перешкоджають реалізації прав і задоволенню їх потреб у сфері освіти. Причому під особою з особливими освітніми потребами слід розуміти людину (індивіда), який має потребу у додатковій постійній чи тимчасовій підтримці в освітньому процесі з метою її розвитку, навчання, поліпшення стану здоров'я та якості життя, підвищення рівня участі у житті суспільства. Лише при закріпленні у чинному законодавстві чіткого поняття осіб з особливими освітніми потребами можливо бути гарантувати додержання їх конституційного права на освіту¹¹.

Таким чином, можна зробити висновок, що недосконалість національного нормативно-правового забезпечення системи освіти зменшує можливості реалізації особами свого конституційного права на освіту. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення конституційного права особи на освіту полягає у запровадженні системного підходу до вирішення проблем на практиці, що виникають під час реалізації права на освіту, а також прийняття державної стратегії і плану виконання запланованих заходів з питань гарантування особам їх конституційного права на освіту.

¹¹ Проект Закону України «Про освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639