

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 378.014.5.016:796/799(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.1/04>**Базиляк Н.О.**

Львівський державний університет фізичної культури імені Івана Боберського

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН: ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Поняття освітньої політики неминуче передбачає доступ до безкоштовних освітніх послуг, що передбачений європейськими нормативними актами боротьби з дискримінацією у сфері освіти. Доступ до освіти може включати введення системи *piterus clausus* для підтримки контролю над кількістю учнів та студентів, можливість придбання підручників, покриття витрат для технічного обслуговування. Як наслідок, школи, університети та інші навчальні заклади планують покриття витрат на реалізацію освітніх програм, витрат на відрядження, пов'язаних із навчанням за кордоном країни, або витрат на проживання.*

У юриспруденції ЄС вже широко обговорювалося тлумачення поняття освіти та доступу до неї, а принцип рівного ставлення щодо умов доступу до професійної підготовки застосовується до усього, що перешкоджає реалізації цього права. Становище громадянина ЄС, який проживає на законних підставах в іншій державі-члені, підпадає під сферу застосування законодавства ЄС, включаючи, зокрема, заборону дискримінації за ознакою громадянства. Право доступу до освіти охоплює, серед іншого, горизонтальне фінансування навчання, тобто таке право надається всім особам відповідно до критеріїв, пов'язаних із доходом чи професійним становищем студентів чи їхніх батьків.

Міжнародна стандартна класифікація визнає освітою процеси, за допомогою яких суспільства свідомо передають інформацію, знання, які вони збирають, розуміння, ставлення, цінності, навички, компетенції та поведінку між поколіннями, включаючи спілкування, спрямоване на навчання. Зазвичай навчання відбувається в школі чи у вищому навчальному закладі, хоча в контексті освіти береться до уваги молодь, тому слід підкреслити, що освіта стосується всіх вікових груп. Право на освіту означає, що кожен має право на безкоштовну освіту хоча б на базовому рівні.

Концепція прав людини базується на позиціях, що кожна влада обмежена, а кожен громадянин повинен мати сферу автономії та може вимагати від держави захисту його прав. Права людини є певними свободами, засобами захисту, дотримання яких є правами відповідно до прийнятих сьогодні свобод, що всі люди повинні бути здатні вимагати дотримання їх від суспільства, в якому вони живуть. У цьому аспекті основний акцент зроблений на моральному праві вимагати від держави відповідного освітнього рівня.

Освіта є синонімом до здобуття знань. Це одне з прав, яке, безсумнівно, є невід'ємним правом на сучасному етапі розвитку європейського суспільства. Як і в ситуації з гідністю, ніхто не надає і права людині і ніхто не може бути позбавлений цих прав. Добровільна відмова від базової освіти не змінить того факту, що відсутність базової освіти є неприйнятною і є порушенням прав громадян. Безкоштовне навчання повинно бути принаймні на базовому рівні: початкова освіта є обов'язковою, професійно-технічна освіта широко доступна, а вища освіта має бути доступна всім на рівних засадах.

Ключові слова: забезпечення прав громадян, державна освітня політика, організаційно-правові аспекти, Європейський Союз, досвід та перспективи.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Органи державної влади на національному рівні, а також міжнародне співтовариство несуть відповідальність за те, щоб право на освіту реалізовувалося всіма без винятку. Хоча тлумачення права на освіту передбачає, що воно поширюється лише на початкову освіту, існує загальний консенсус, що із збільшенням доступу до початкової освіти має зростати можливість відвідування середніх шкіл [20]. Можна зазначити, що кожен має право на освіту та доступ до професійно-технічної та неперервної освіти, право на професійну підготовку включене до права на освіту. Обов'язок держави – забезпечити ефективність реалізації права на освіту. Він виявляється у обов'язку особи отримати освіту.

Захист прав людини передбачає захист основних благ людської особистості. Слід підкреслити, що права людини – це універсальні моральні закони базового характеру, що застосовуються до кожної особистості в її контактах з державою. Права людини підпадають під категорію моральних прав, однак вони в деяких аспектах відрізняються від інших подібних законів [9]. З іншого боку, права людини є універсальними, належать усім людям у будь-яких ситуаціях і незалежно від соціального становища. Можливість вступу до всіх навчальних закладів і всіх видів освітньої діяльності за однакових умов відповідає доступу до в тому числі безкоштовних освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Аналіз наукової літератури свідчить, що у міжнародних документах, таких як Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини та Хартія основоположних прав Європейського Союзу, використовуються такі терміни: «право на освіту англійською мовою», «*droit à l'éducation*» французькою або «*Recht auf Bildung* in» німецькою мовою. Безперечно, зміст права на освіту пов'язаний із зрозумілим правом на інформацію. Однак може бути суперечливим об'єм зазначеного права, зокрема період, протягом якого особа може ним користуватися [16].

Відповідно до Цілей розвитку тисячоліття, які Генеральна асамблея ООН ухвалила як частину Проєкту тисячоліття у 2000 році (а згодом схвалила нові Цілі розвитку у вересні 2015 року), уряди, місцеві органи влади, неурядові організації та установи ООН зосереджені на тому, щоб усі

незалежно від статі, етнічної чи релігійної приналежності відвідували принаймні початкову школу та отримували якісну освіту [13]. Права і свободи осіб, яким загрожують інші особи та установи за межами держави, охороняються суб'єктом права. Ідеться про принципи, що впливають із сутності й духу права.

Зазначені принципи були взяті з ідеї про те, що правопорядок Європейського Союзу ґрунтується на верховенстві права. До цієї категорії належать принципи рівності та правової визначеності. У договорах такі правила зазвичай не згадуються і не визначаються чітко. Таким чином, можна зробити висновок, що принципи передують закону, екстраполюються Трибуналом з конституційних положень ЄС і використовуються ним для доповнення та уточнення положень, що містяться в договорах [18]. Право на освіту, доступ до професійної підготовки, а також захист від дискримінації за ознакою расового чи етнічного походження є основними правами, які чітко визнаються ЄС.

Формулювання мети статті, постановка завдань. Метою даної статті є обґрунтування організаційно-правових аспектів державної освітньої політики в контексті забезпечення прав громадян з урахуванням досвіду ЄС.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Європейська правова система була створена, зокрема, Європейською конвенцією з прав людини, Конвенцією про права дитини, Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права. Така система зобов'язує держави визнати право кожного на освіту. Вважається, що держави-члени визнають право кожного на освіту. Також проголошено, що навчання має бути спрямоване на повний розвиток особистості та почуття людської гідності, посилення поваги до прав людини та основних свобод [12]. Це сприяє порозумінню, терпимості та дружбі між народами, расовими чи релігійними групами, підтримує миротворчу діяльність Організації Об'єднаних Націй.

Сьогодні існує реальний зв'язок між фінансуванням та освітою для забезпечення розвитку демократичних і толерантних суспільств всім особам незалежно від їх расового або етнічного походження. Конкретні дії у сфері дискримінації за расою або етнічним походженням повинні виходити за рамки оплачуваної та неприбуткової діяльності. Витрати, пов'язані з участю в дослідницькому проєкті чи освітній програмі, слід розглядати як складову частину доступу до освіти, а отже, це підпадає під поняття освіти, оскільки

наявність фінансових ресурсів, від яких залежить така участь, може бути умовою для доступу до відповідного проєкту або програми.

З цієї причини також слід вважати, що фінансові пільги у вигляді стипендій підпадають під поняття освіти у розумінні ст. 3 Директиви ЄС, оскільки існує прямий зв'язок між цими фінансовими вигодами та участю в дослідницькому проєкті або конкретній освітній програмі, що охоплюється цим поняттям [14]. Це стосується, зокрема, тих випадків, коли фінансові вигоди, пов'язані з участю потенційних кандидатів у дослідницькому проєкті чи навчальній програмі, мають на меті усунути деякі або всі потенційні фінансові перешкоди для такої участі та є відповідними для цієї мети.

Фінансування є важливим аспектом доступу до освіти. Неможливість фінансування певної соціальної групи означає особливо для дуже дорогих освітніх програм виключення цієї соціальної групи з освіти [11]. Високоякісна освіта є передумовою успішної інтеграції в суспільство, тому слід приділяти увагу рівному доступу до освіти. Вирішуючи, як тлумачити розвиток освіти, слід пам'ятати, що це питання знаходиться на перетині права на освіту та заборони будь-якої дискримінації.

Якщо фінансування призначається обмеженій кількості студентів на основі критеріїв, пов'язаних з їхніми академічними досягненнями, слід визнати, що це фінансування входить в концепцію освіти [8]. З наведених міркувань випливає, що поняття освіти слід тлумачити широко, охоплюючи аспекти, пов'язані з доступом до освіти та фінансування через присудження стипендій. Соціальні права стосуються не самого механізму реалізації прав, а конкретного матеріального змісту певних прав. Такою є природа права на освіту. Соціальні права принципово відрізняються від інших прав. Це пояснюється тим, що вони дають право громадянину вимагати від держави певні товари та послуги, які інші громадяни набувають самостійно власною роботою або шляхом ринкового обміну [17].

Проте суспільство не має правосуб'єктності, тому воно погашає свій «борг» перед особистістю через державу. Тоді держава зобов'язана діяти через акти перерозподілу створеного національного доходу, що дозволяє реалізувати соціальні права [15]. Таким чином, такі права є правами держави, проте важливо, що претензії щодо таких пільг також спрямовані до держави. Варто пам'ятати, що тут найчастіше держава розуміється в дуже широкому сенсі, що охоплює всі органи державної влади, органи місцевого само-

врядування, а також установи та осіб, які виконують роботи на замовлення [2]. Різноманітні обмеження публічних повноважень щодо прав і свобод особи поширюються на керівництво та працівників недержавних шкіл, якщо вони виконують освітні зобов'язання, доручені державою.

Права громадян слід розглядати як суб'єктивні права, що випливають із природного права. Ними користується кожен разом із можливістю знати та захищати їх. Можливість витребування прав була посилена згідно з міжнародним правом завдяки прийняттю 3-го Факультативного протоколу до Конвенції про права громадян у 2011 році. Цей протокол посилює гарантію захисту прав громадян від порушень з боку держави, розширює повноваження Комітету ООН з прав громадян включати механізм прийняття та розгляду індивідуальних та міждержавних повідомлень про порушення прав [6].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, тобто міжнародна угода, якою держави-учасниці зобов'язувалися поважати перераховані в ній основні права, також дозволяє подавати скаргу до Європейського суду з прав людини в Страсбурзі. Суд з прав людини є міжнародною установою, створеною для розгляду скарг осіб, які звинувачують державу-учасницю в порушенні прав, що містяться в Європейській конвенції з прав людини або додаткових протоколах до неї. Додатковий протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у ст. 2, присвяченій праву на освіту, містить положення, що ніхто не може бути позбавлений права на освіту [22].

У регулюванні статті було сформульовано право на освіту і обов'язок визнавати це право на основі рівних можливостей. Середня освіта в її різних формах, включаючи технічну та професійно-технічну освіту, має бути загальнодоступною для всіх за допомогою всіх відповідних заходів, зокрема поступового запровадження безкоштовної освіти [4]. Що стосується вищої освіти, то вона буде однаково доступною для всіх за критерієм здібності в результаті застосування відповідних заходів, зокрема і поступового запровадження безкоштовної освіти.

Поширення вищої освіти в деяких країнах Центральної Європи відбулося внаслідок іншого процесу, а саме розвитку платної освіти, зокрема й у недержавних вищих навчальних закладах [19]. Сьогодні відслідковується чітка тенденція до скасування або обмеження соціальних прав, набутих вчителями, і обтяження їх набагато більшими

викладацькими та організаційними обов'язками за нижчу винагороду. Хартія основоположних прав Європейського Союзу, зокрема її ключ до предмета аналізу – ст. 14, забезпечує право на освіту. Ця стаття ґрунтується як на загальних конституційних традиціях держав-членів, так і на ст. 2 Додаткового протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини.

Було визнано за доцільне поширити цю статтю на доступ до професійно-технічної та безперервної освіти (пункт 15 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників) та принцип безкоштовної обов'язкової освіти [1]. Це не означає, що всі навчальні заклади, зокрема приватні, які надають освіту чи професійно-технічне навчання та підвищення кваліфікації, мають бути безкоштовними. Стаття також не забороняє оплачувати певні конкретні форми навчання, якщо держава вживає заходів щодо надання фінансової компенсації.

Права громадянина не є суто моральними вимогами або лише цінностями чи ідеалами, які мають реалізовуватися в суспільному житті. Це також не лише постулати, які члени суспільства можуть висловити державній владі, які державна влада не зобов'язана брати до уваги [3]. Слід також наголосити, що країни-члени ЄС не є бенефіціарами основних прав, але зобов'язані це робити. Держава зобов'язана поважати та захищати ці права не у своїх власних інтересах, а в інтересах юридичних осіб. Державна влада має повноваження забороняти поведінку, яка, на її думку, порушує стандарти, які вважаються суттєвими у світлі суспільної моралі або основних принципів функціонування, тобто діяльність, яка порушує те, що зазвичай називають громадським порядком [9].

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

У ЄС держави зобов'язувалися зробити початкову освіту обов'язковою і безкоштовною для всіх, а також заохочувати розвиток різноманітних форм як загальної, так і професійної середньої освіти, роблячи її доступною. Вони також пообіцяли вжити відповідних заходів у цьому напрямі шляхом запровадження безкоштовної освіти та надання фінансової допомоги у разі потреби. Це зобов'язало країни всіма можливими засобами зробити вищу освіту доступною для всіх на основі можливостей [5]. Зрештою, сторони Конвенції були зобов'язані заохочувати та розвивати міжнародне співробітництво в галузі освіти, щоб сприяти ліквідації невігластва та неписьменності у світі та полегшити доступ до науково-технічних знань і сучасних методів навчання.

Навчання має бути зосереджене на розвитку особистості, її розумових і фізичних здібностей, на повазі до прав людини, основних свобод і принципів, закріплених у Статуті Організації Об'єднаних Націй [21]. У країнах, де проживають етнічні, релігійні чи мовні меншини або люди корінного походження, громадянам, які належать до цих груп, не може бути відмовлено у праві мати власну культуру. Держави зобов'язані забезпечити ефективний доступ до освіти, навчання таким чином, щоб це спричинило якнайбільшу інтеграцію громадянина у суспільство та розвиток особистості, включаючи її культурний та духовний розвиток. Отже, забезпечення права на освіту стає обов'язком держави, яка має дати можливість кожному громадянину реалізувати це право.

Список літератури:

1. Бебик В. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз. Київ : МАУП, 2005. 440 с.
2. Білогур В.Є. Світоглядні орієнтації студентів: тенденції змін у трансформаційному суспільстві : монографія. Дніпропетровськ : Пороги. 2011. 311 с.
3. Білокопитов В.І. Інтернаціоналізація вищої освіти та забезпечення її якості як пріоритетні завдання сучасного етапу розвитку Болонського процесу. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. Суми : СумДПУ ім. А.С. Макаренка, 2009. № 1. С. 157–165.
4. Вінніков О.Ю., Ковриженко Д.С., Лациба М.В. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти? / Український незалежний центр політичних досліджень. Київ : Агентство «Україна», 2010. 224 с.
5. Домбровська С.М. До питання про формування державної освітньої політики України та її вдосконалення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 5. С. 50–55.
6. Калініна Л.М. Проблеми та реалії державно-громадського управління освітою на сучасному етапі розвитку демократичного суспільства. *Постметодика*. 2012. № 3. С. 2–10.
7. Крапивний І.В. Глобалізація: сутність, чинники та етапи розвитку. *Вісник Сумського державного університету*. 2008. № 1. С. 129–137.
8. Кривчик Г.Г. Вища школа і Болонський процес : конспект лекцій. Дніпропетровськ : ПДАБА, ДРІДУ НАДУ, 2008. 34 с.

9. Левченко Л. Розвиток відносин неурядових організацій і органів державної влади: міжнародний досвід. *Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення*. Київ : НАДУ, 2005. Т. 2. С. 317–319.
10. Литвинчук О. Соціалізація маргінального індивіда в умовах суспільних трансформацій: соціально-філософський аналіз. *Гілея: науковий вісник*. 2013. № 72. С. 428–432. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/gileya_2013_72_82.pdf (дата звернення: 13.12.2021).
11. Майбуров И. Глобализация сферы высшего образования. *Мировая экономика и международные отношения*. 2005. № 3. С. 9–10.
12. Мамонов І. Публічне управління, державне управління, соціальна політика і місцеве самоврядування як складові соціального управління. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_4.pdf (дата звернення: 13.12.2021).
13. Мартиненко В. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наукових праць. Харків, 2010. № 1. С. 16–22.
14. Мартякова Е.В. Экономический механизм формирования социальных процессов: страхование, маркетинг, риск-менеджмент : монография. Донецк : НАН Украины. Ин-т экономики промышленности, 2003. 590 с.
15. Марченко О.В. Індивідуалізація і соціалізація у системі неперервної освіти: історико-педагогічний аспект. *Вісник Черкаського університету. Серія «Педагогічні науки»*. 2010. Вип. 183. Ч. 2. С. 65–70.
16. Многоликая глобализация: культурные разнообразия в современном мире / Тамоцу Аоки, Энн Бернштейн, Артуро Фонтане Талавера и др. ; под ред. : П.Л. Бергера, С.П. Хантингтона ; пер. с англ. В.В. Сапова ; под ред. М.М. Лебедевой. Москва : Аспект-Пресс, 2004. 378 с.
17. Новікова О.Ф., Гріневська С.М., Шамілева Л.Л. Соціальна орієнтація економіки: механізми державного регулювання : монографія. Донецьк : НАН України, Ін-т економіки пром-сті, 2009. 220 с.
18. Олійник О.М. Глобальне та локальне як чинники формування феномена глобалізації. *Україна наукова* : збірник матеріалів П'ятої Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ, 23–25 грудня 2008 р. Київ, 2008. Ч. 2. С. 51–52.
19. Орлов О. Державне управління як процес розробки, фіксації і впровадження соціальних інновацій. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 2. С. 42–49. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Trpu_2012_2_8.pdf (дата звернення: 23.12.2021).
20. Парубчак І.О. Застосування європейського досвіду реалізації державної молодіжної політики в Україні на сучасному етапі. *Публічне управління: теорія та практика* : збірник наукових праць Асоціації д-рів наук з держ. упр. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр». 2012. Вип. 3 (11). С. 157–163.
21. Рокотянська Л. Соціалізація студентів з особливими освітніми потребами: актуальність проблеми. *Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами*. 2012. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apnvlop_2012_9_12.pdf (дата звернення: 30.12.2021).
22. Туркот Т.І. Психологія і педагогіка вищої школи : навчальний посібник. Херсон : Олді-плюс, 2013. 512 с.

Bazyliyak N.O. ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF STATE EDUCATIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF ENSURING THE RIGHTS OF CITIZENS: THE EXPERIENCE AND PROSPECTS OF THE EUROPEAN UNION

The concept of education inevitably implies access to education, and the possible separation of these coexisting and interdependent concepts will deprive European regulations of the goal of combating discrimination in education. Access to education may include the introduction of a numerus clausus system to maintain control over the number of pupils / students, the possibility of renting or purchasing textbooks, the possibility of covering maintenance costs. As a result, schools, universities and other educational institutions cover the costs of educational programs, travel expenses related to study abroad, or living expenses.

The interpretation of the concept of education and access to it has already been widely discussed in EU jurisprudence, and the principle of equal treatment in terms of access to vocational training applies to any measures that impede the exercise of this right. The situation of an EU citizen legally residing in another Member State falls within the scope of EU law, including, inter alia, the prohibition of discrimination on grounds of nationality. The right of access to education covers, inter alia, horizontal funding of education, ie it is provided to all persons in accordance with the criteria related to the income or professional status of students or their parents.

The International Standard Classification recognizes as education the processes by which societies consciously transmit information, knowledge, understanding, attitudes, values, skills, competencies, and intergenerational behavior, including learning-based communication. Usually, but not always, education takes

place in a school or higher education institution, although in the context of education young people are taken into account in the first place, it should be emphasized that education applies to all age groups. The right to education means that everyone has the right to free education, at least at the basic level.

The concept of human rights is based on the assumption that every government is limited, and everyone has a sphere of autonomy to which he has no access, and that everyone can demand from the state to protect his rights. Human rights are freedoms, remedies and benefits, the observance of which are rights, in accordance with the freedoms adopted today, that all people must be able to demand their observance from the society in which they live. In this definition, the main emphasis is on the moral right to demand from the state the appropriate level of education.

Education is synonymous with the acquisition of knowledge, it is one of the rights, which is undoubtedly an inalienable right at the present stage of development of European societies. And just as with dignity, no one grants or endows human rights, and no one can be deprived of these rights. Voluntary abandonment of basic education will not change the fact that lack of basic education is unacceptable and a violation of human rights. Education is free, at least at the basic level, and primary education is compulsory, technical and vocational education is widely available, and higher education is available to all on an equal basis, depending on the personal level. The goal of education is the full development of the human personality and the consolidation of respect for human rights and fundamental freedoms.

Key words: *ensuring citizens' rights, state educational policy, organizational and legal aspects, European Union, experience and prospects.*