

ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА ВІДПОВІДАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ: АНАЛІЗ УМОВ ПРИЙОМУ ДО ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Олександр Сушинський
доктор наук з державного управління, професор

Розробляється концепція освітньої політики відповідальної держави. Доводиться порушення конституційного принципу рівного доступу до вищої освіти нормами Умов прийому до вищих навчальних закладів України, затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України від 25 грудня 2007 року за № 1172, які надають право вищим навчальним закладам самостійно установлювати для окремих категорій громадян особливі умови участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань.

Ключові слова: відповідальність, освіта, навчальні заклади, доступність освіти, умови прийому.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ОТВЕТСТВЕННОГО ГОСУДАРСТВА: АНАЛИЗ УСЛОВИЙ ПРИЕМА В ВЫСШЕЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ

Александр Сушинский,
доктор наук из государственного управления, профессор

Разрабатывается концепция образовательной политики ответственного государства. Автор доказывает нарушения конституционного принципа равного доступа к высшему образованию нормами Условий приема в высшие учебные заведения Украины, утвержденными приказом Министерства образования и науки Украины от 25 декабря 2007 года за № 1172 «Об утверждении Условий приема в высшие учебные заведения Украины».

Конституция Украины вменяет в обязанность государства создать соответствующие возможности, за которыми гражданин Украины на равных конкурсных условиях (часть четвертая статьи 53 Конституции Украины) может получить без внесения платы в любой форме высшее образование в границах объема нужных государству и обществу специалистов. Вопреки этой обязанности Условиями приема в высшие учебные заведения Украины высшим учебным заведениям предоставлено право самостоятельно устанавливать для отдельных категорий граждан особые условия участия в конкурсе и формы проведения вступительных испытаний. Тем самым отдельные категории граждан получают законную, но неправовую преференцию.

Сформулированы некоторые рекомендации обеспечения реализации конституционного принципа равного доступа к высшему образованию.

Ключевые слова: ответственность, образование, учебные заведения, доступность образования, условия приема.

Для сучасного світу характерним є інтеграційні процеси у тому числі й у сфері освіти, які за певних умов становлять загрозу для національної ідентичності. У протизагу цим загрозам нація, яка самоідентифікується, зобов'язана розвивати власну національну систему освіти, орієнтовану на свої потреби. Система освіти та особливості освіченості громадян і нації загалом, здатної ставити і вирішувати наукові та науково-прикладні проблеми, є однією з основних кваліфікаційних рис нації у планетарному масштабі. Політика держави у сфері освіти розробляється та реалізується системою органів здійснення державної влади. Важливим чинником впливу на здійснення влади є суспільний інтерес. Якраз суспільний інтерес обумовлює відповідальність держави та відповідальне здійснення влади які реалізуються через чи посередництвом системного у тому числі й взаємного контроль щодо вирішення тих чи інших питань суспільного інтересу. Що ж до сфери освіти то тут суспільний інтерес спрямований на те, щоб в аспекті прав і свобод людини вища освіта, яка для сучасного суспільства становить загально-соціальну цінність, розвивалася у відповідності з певними принципами, зокрема рівного доступу, тому держава зобов'язана не допустити будь-якого чи чийогось зловживання монопольним становищем і монопольною діяльністю на ринку освітніх послуг.

Пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку освіти загалом і окремих її рівнів в аспекті принципу рівного доступу є утворення ринку освітніх послуг та його науково-методичного забезпечення. Принцип рівного доступу до якісної освіти буквально чи/та контекстно закріплено у нормах законодавства України. У відповідних нормах Конституції України [1], зокрема статті 53, Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття») [2] та Національної доктрини розвитку освіти [3] для всіх громадян України незалежно від національності, статі, соціального походження та майнового стану, віросповідання, місця проживання та стану здоров'я декларується рівний доступ до якісної освіти. Для вирішення питання про рівний доступ до якісної освіти мережа навчальних закладів повинна задовольняти освітні потреби кожної людини відповідно до її інтересів, здібностей та потреб суспільства. Проте, відкритим залишається питання про рівні можливості. Адже необхідною конституційною умовою для здобуття вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах є конкурс [4].

Безумовно, Україна має певні законодавчі підстави суттєво змінити ситуацію в освіті, хоч досі бракувало єдиного – відповідальності та відповідального здійснення влади. Адже безвідповідальність обумовлює некомпетентність, дає можливість утриматися при владі некомпетентним особам, які недостатньо забезпечують виконання обов'язку держави перед громадянами. Інколи ведеться мова про відсутність чи недостатність політичної волі для задоволення очікувань суспільства. Проте, суспільна та юридична відповідальність політиків, а щодо освіти це насамперед відповідальність Президента України, Прем'єр-міністра України та Міністра освіти і науки України обумовлює їхню політичну волю. Добре розвинений інститут відповідальності є умовою сепарації та піднесення на рівень відповідальних конституційних посад (постів) саме тих громадян, які здатні реалізувати політичну волю. Від них безпосередньо залежить прийняття політичних, а точніше стратегічних юридично обґрунтованих рішень які можуть позитивно вплинути на життєвий рівень людей цього і наступних поколінь.

У програмі «Новини» телекомпанії «1+1» Міністр освіти і науки України І. Вакарчук, відповідаючи на запитання журналістів зазначив, що «Незалежно від форми власності, від підпорядкування вищі навчальні заклади вступних іспитів не проводять» [5]. Винятком є тільки деякі, зокрема, творчі професії. На думку Міністра ця норма визначена «Умовами прийому до вищих навчальних закладів України», затвердженими відповідним наказом Міністерства освіти і науки України від 25 грудня 2007 року за № 1172 «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» [6] (Далі Умов прийому).

Аналогічна за сутністю інформація поширюється Міністерством освіти і науки України. Зокрема, відповідаючи на відповідні запитання фахівці Міністерства освіти і науки України стверджують, що: «Конкурсний відбір вступників цього року здійснюватиметься приймальними комісіями вищих навчальних закладів за сертифікатами Українського центру оцінювання якості освіти (далі – сертифікатами). Додаткових вступних випробувань вищі навчальні заклади проводити не будуть» [7]. Проте там же сказано, що є винятки для певних категорій вступників. До яких віднесено військовослужбовці, звільнених з військової служби у рік вступу до вищих навчальних закладів та осіб з обмеженими фізичними можливостями (інваліди 1 та 2 групи).

Таке твердження Міністра освіти і науки України та й відповідні роз'яснення фахівців міністерства можна трактувати як імперативну норму відповідного Наказу [6]. Тобто незалежно від форми власності та від підпорядкування вищі навчальні заклади вступних іспитів не проводять, а зарахування на навчання має проводитися лише за «конкурсом сертифікатів».

Системний аналіз публічних виступів й актів Президента України та Міністра освіти і науки України, актів Кабінету Міністрів України дає можливість припустити, що вони, а також громадяни трактують упровадження зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти як позитивний чинник забезпечення принципу рівного доступу до вищої освіти та мінімізації корупції й хабарництва в освіті. Адже, як правило, у зв'язку з наближенням літньої екзаменаційної сесії, державної атестації випускників і проведенням вступної кампанії у вищих навчальних закладах, Міністерство освіти і науки України звертається до керівників вищих навчальних закладів усіх рівнів акредитації незалежно від підпорядкування і форм власності з проханням вжити необхідних заходів щодо запобігання проявів посадових зловживань і хабарництва під час проведення семестрових екзаменів і вступних випробувань (див напр. Лист МОН [8]). Водночас, як правило, констатується, що аналіз звернень громадян, організацій та установ з питань вищої освіти, які надходять до Міністерства освіти і науки України, засвідчують, що у вищих навчальних закладах всіх рівнів акредитації та форм власності мають місце серйозні недоліки у питаннях дотримання норм діяльності, визначених законодавчими та нормативними актами у галузі освіти, забезпечення відкритості і прозорості освітніх процесів, інформованості споживачів освітніх послуг щодо законодавчої бази вищої освіти України і перспектив її розвитку [8].

З викладеного можемо констатувати, що Україна через законодавство, насамперед це Конституція України, відповідні закони про освіту та інші нормативно-правові акти декларує рівний доступ до якісної освіти загалом

і вищої освіти зокрема. З огляду на суспільну значущість та актуальність логічним є встановлення чи мета рівного доступу до вищої освіти забезпечена системно. Водночас важливо встановити чи усунено не тільки буквальні а й латентні способи, насамперед корисливі, порушення декларованого національним законодавством принципу рівного доступу до вищої освіти. Попри актуальність цієї проблематики в Україні ще недостатньо досліджень і розробок у яких би пропонувалися вирішення цієї наукової та науково-прикладної проблеми.

Отже, метою цього дослідження є оцінка законодавства про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти та умов прийому до вищих навчальних закладів України в аспекті принципу рівного доступу до вищої освіти у тому числі й у корупційному аспекті. Ця мета розглядається в аспекті загальної мети досліджень – розробка пропозицій щодо освітньої політики України в аспекті доктрини відповідальної держави.

Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання:

- провести аналіз законодавства, яким регулюється прийом до вищих навчальних закладів України, на предмет мети правового регулювання;
- визначити відповідність приписів нормативно-правових акті конституційному принципу рівного доступу до вищої освіти;
- встановити основні буквальні та латентні чинники, які утворюють умови для правопорушень, зокрема корупційних діянь, пов'язаних з процесами зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти та процесами прийому до вищих навчальних закладів;
- розробити пропозиції забезпечення реалізації конституційного принципу рівного доступу до вищої освіти.

Що ж до мети правового регулювання зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти та умов прийому до вищих навчальних закладів то у преамбулі відповідної постанови Кабінету Міністрів України зазначено, що вона видається «З метою забезпечення реалізації конституційних прав громадян на *рівний доступ* (курсив наш. – О.С.) до вищої освіти» [9]. У Постанові Кабінету Міністрів України, виданій на виконання Указу Президента України від 4 липня 2005 року № 1013 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» [10], ця мета дещо змінена, зокрема розширена та конкретизована. Адже в преамбулі цієї Постанови вже йдеться про те, що вона видається «... з метою підвищення якості загальної середньої освіти, забезпечення рівного доступу до вищої освіти і створення передумов для входження України в європейський освітній простір» [11].

На виконання цих постанов Міністерством освіти і науки України у 2005 році утворено Український центр оцінювання якості освіти як бюджетну установу та затверджено Положення про нього [11]. Також утворено і його регіональні підрозділи у м. Вінниці, Дніпропетровську, Донецьку, Івано-Франківську, Києві, Львові, Одесі, Сімферополі та Харкові.

Узагальнюючи можемо констатувати, що у відповідності з чинним рішенням Кабінету Міністрів України метою зовнішнього незалежного оцінювання

навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти є:

- підвищення якості загальної середньої освіти;
- забезпечення рівного доступу до вищої освіти;
- створення передумов для входження України в європейський освітній простір.

Проте, видається, що на цьому етапі основною латентною метою зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень є реалізація принципу рівного доступу до вищої освіти та упередження корисливих правопорушень (корупції та хабарництва) або, інакше кажучи, – антикорупційна спрямованість через унезалежнення «процедури» і «суб'єкта» оцінювання навчальних досягнень. Адже важливим для предмета нашого дослідження є те, що Кабінет Міністрів України постановив: «Установити, що зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступити до вищих навчальних закладів, є державною підсумковою атестацією та вступними випробуваннями до цих закладів» (п. 1 Постанови [11]).

У цитованому пункті цієї Постанови є дві імперативні норми. По-перше – те, що зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів є «державною підсумковою атестацією», та, по-друге – «вступними випробуваннями до вищих навчальних закладів».

Відповідним Указом Президента України Кабінету Міністрів України було доручено опрацювати і забезпечити реалізацію заходів щодо: «здійснення переходу протягом 2005-2006 років до проведення вступних випробувань до вищих навчальних закладів шляхом зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, передбачити відповідне фінансування цих заходів» (абзац 4 пп. 4 п. 1 Указу [10]). В аспекті цього доручення Кабінет Міністрів України також постановив: «Міністерству освіти і науки... у 2007-2008 роках – здійснити запровадження зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступити до вищих навчальних закладів» (п. 3 Постанови [9]).

Попри деяке зміщення строків визначених в указі Президента України та постанові Кабінету Міністрів України відповідні норми цих актів є імперативними та зобов'язуючими Міністерство освіти і науки України запровадити єдині умови вступу до вищих навчальних закладів за результатами зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти. У зв'язку з тим, що в цих актах вжито родові поняття то такі умови мають стосуватися усіх вищих навчальних закладів та усіх випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти.

У відповідності із затвердженням Порядком зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти оцінювання якості освіти здійснюється шляхом «зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників середніх загальноосвітніх навчальних закладів, за результатами якого проводиться їх державна підсумкова атестація та конкурсний відбір для навчання у вищих навчальних закладах» (абзац 2 п. 2 Порядку [9]).

Водночас йдеться також і про те, що «Зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти є державною підсумковою атестацією та вступними випробуваннями до вищих навчальних закладів і здійснюється на принципах прозорості та об'єктивності» (ч. 1 п. 6 Порядку [9]). Визначено також що, «Право на проходження зовнішнього незалежного оцінювання мають випускники навчальних закладів системи загальної середньої освіти або особи, які вже одержали атестат про повну загальну середню освіту» (ч. 2 п. 6 Порядку [9]).

Провівши системний аналіз цих норм (п. 1 і п. 3 Постанови [9] та п. 2 і п. 6 Порядку [9]) дійдемо висновку, що зовнішнє незалежне оцінювання обов'язкове лише для випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступити до вищих навчальних закладів. Проте воно не стосується усіх інших випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти. У такому аспекті необхідно зазначити, що воно є насамперед «вступними випробуваннями до вищих навчальних закладів», яке здійснюється спеціальними установами поза межами цих закладів.

Інакше кажучи у такий спосіб тут вирішується латентна мета – винести вступні випробуваннями до вищих навчальних закладів України поза межі та безпосередні впливи цих закладів й відповідних посадових і службових осіб. Видається, що у такий спосіб робиться спроба уникнути проявів корисливих правопорушень пов'язаних із вступними кампаніями безпосередньо у вищих навчальних закладах.

Підсумовуючи зазначимо, що досліджені акти Президента України та Кабінету Міністрів України є імперативними і не передбачають ніяких винятків щодо прийому до вищих навчальних закладів і тим більше винятків, які на свій розсуд, або інакше – «суб'єктивно», можуть встановлювати ці навчальні заклади. Проте у відповідних актах Міністерства освіти і науки України буква і сутність чи навіть ідеологія актів Президента України та Кабінету Міністрів України суттєво змінена чи навіть «підмінена». Так, попри зазначену імперативність в Умовах прийому до вищих навчальних закладів України, затверджених відповідним наказом Міністерства освіти і науки України від 25 грудня 2007 року за № 1172 «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» [6], визначено, що: «Кожний вищий навчальний заклад відповідно до законодавства України, цих Умов і власних статутів не пізніше як за три місяці до початку прийому документів розробляє власні правила прийому на навчання. Правила прийому затверджуються головою приймальної комісії, після чого примірник правил у триденний термін надсилається до Міністерства освіти і науки та інших центральних органів виконавчої влади за підпорядкуванням» (ч. 1 п. 9 Умов прийому [6]).

Цитовані норми Умов прийому до вищих навчальних закладів, зобов'язують усі вищі навчальні заклади розробити і затвердити власні «правила прийому на навчання». Важливо відзначити, що, на наш погляд, сутність цих правил прийому визначає керівник (ректор чи директор) вищого навчального закладу, який як голова приймальної комісії фактично одноосібно затверджує ці правила прийому. Адже в «Умовах прийому до вищих навчальних закладів України» визначено, що: «Організацію прийому вступників до вищого навчального закладу здійснює приймальна комісія, склад якої затверджується наказом керівника вищого навчального закладу, який

є її головою» (ч. 1 п. 8 Умов прийому). Водночас визначено, що й приймальна комісія діє згідно з положенням про приймальну комісію вищого навчального закладу, затвердженим його керівником (ч. 2 п. 8 Умов прийому).

Викладене означає, що фактично керівник (ректор чи директор) вищого навчального закладу одноосібно вирішує усі організаційні питання про прийом вступників до вищого навчального закладу. Що, на наш погляд, спотворює принцип колегіальності в частині управління вступною кампанією та прийнятті відповідних рішень.

Для аналізу в аспекті предмета наших досліджень важливим є кореспондоване Умовами прийому до вищих навчальних закладів України право вищих навчальних закладів установлювати особливі умови участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань. Адже, відповідні приписи цих Умов прийому визначають, що: «У правилах прийому до вищого навчального закладу незалежно від конкурсу при вступі на певний напрям підготовки (спеціальність) *можуть установлюватись особливі умови* (курсів наш. – О.С.) участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань (співбесіда, попереднє тестування, творчі конкурси, спортивні змагання, олімпіади, атестаційні іспити *тощо*). Ці особливі умови можуть установлюватись для таких осіб, які досягли високих успіхів у *фаховому навчанні*. Зарахування таких осіб на навчання проводиться після рекомендації приймальною комісією вищого навчального закладу за умови подання ними в установлені терміни до приймальної комісії сертифікатів Українського центру оцінювання якості освіти з оцінками (кількістю балів) не нижче 4 балів за 12-бальною шкалою оцінювання або 124 балів за 100-бальною шкалою оцінювання (крім вступників на базі основної школи)...» (ч.1 п. 15 Умов прийому).

Важливо те, що Міністерство освіти і науки України встановивши обов'язковість подачі усіма вступниками сертифікатів Українського центру оцінювання якості освіти залишило право вищих навчальних закладів на власний розсуд установлювати «особливі умови» участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань. Адже, вказуючи на форми проведення вступних випробувань Міністерство освіти і науки України, вживши поняття «тощо», робить відкритою саму цю форму, позначивши тільки деякі з них, зокрема, співбесіда, попереднє тестування, творчі конкурси, спортивні змагання, олімпіади, атестаційні іспити тощо.

Міністерство освіти і науки України цими Умовами прийому визначило також і осіб для яких «можуть установлюватись особливі умови участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань». До таких осіб віднесено: «... випускників старшої школи (повна загальна середня освіта), нагороджених золотою або срібною медаллю; випускників старшої школи, нагороджених похвальною грамотою “За особливі досягнення у вивченні окремих предметів”, якщо вони вступають на напрями підготовки (спеціальності), для яких профільними є вступні випробування з цих предметів; випускників основної школи (базова загальна середня освіта), які мають свідоцтво про базову загальну середню освіту з відзнакою (при вступі на навчання на основі базової загальної середньої освіти); випускників вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладів, які отримали дипломи з відзнакою; призерів III етапу Всеукраїнських учнівських олімпіад з базових дисциплін, конкурсів-захистів науково-дослідницьких робіт уч-

нів – членів Малої академії наук з базових предметів і спеціальних дисциплін та призерів III етапу Всеукраїнських конкурсів фахової майстерності учнів випускних курсів професійно-технічних навчальних закладів; переможців II туру Всеукраїнського конкурсу творчих учнівських робіт “Учитель – моє покликання” при вступі на спеціальності напряму “педагогічна освіта”; випускників системи довузівської підготовки вищого навчального закладу, а також випускників коледжів, технікумів, училищ, професійно-технічних навчальних закладів, гімназій, ліцеїв і середніх загальноосвітніх шкіл, що входять до навчальних комплексів на базі цих вищих навчальних закладів або мають з ними відповідні угоди» (ч. 1 п. 15 Умов прийому). Зарахування таких осіб на навчання проводиться після рекомендації приймальної комісії за умови подання ними в установлені терміни сертифікатів Українського центру оцінювання якості освіти з оцінками (кількістю балів) не нижче 4 балів за 12-бальною шкалою оцінювання, або 124 балів за 100-200 бальною шкалою оцінювання (крім вступників на базі основної школи).

За логікою цієї норми треба розуміти, що це якраз і є ті особи, які досягли високих успіхів у «фаховому навчанні». Проте, сумнівним видається віднесення до цього числа й випускників системи довузівської підготовки вищого навчального закладу, а також випускників коледжів, технікумів, училищ, професійно-технічних навчальних закладів, гімназій, ліцеїв і середніх загальноосвітніх шкіл, що входять до навчальних комплексів на базі цих вищих навчальних закладів або мають з ними відповідні угоди.

Видається, що якраз цей пункт Умов прийому (пункт 15), яким вищим навчальним закладам кореспондоване право установлювати особливі умови участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань, утворює умови для корисливих правопорушень, нівелюючи саму ідею зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень.

Кількість місць для осіб, яким можуть установлюватись особливі умови участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань, установлюється приймальною комісією вищого навчального закладу і не повинна перевищувати 40 % від загального обсягу державного замовлення, доведеного вищому навчальному закладу. У вищих навчальних закладах, у яких здійснюється підготовка за галузями знань: природничі науки, інженерія, будівництво та архітектура, транспорт – до 60 % від загального обсягу державного замовлення, доведеного вищому навчальному закладу за цими галузями знань (або відповідно ліцензійного обсягу під час прийому на навчання за рахунок коштів фізичних, юридичних осіб).

Окрім цього для певної категорії осіб, зокрема для «сільської молоді» при вступі до вищих навчальних закладів організовується цільовий прийом. У відповідності з цитованими Умовами прийому місця для цільового прийому виділяються у межах обсягу підготовки за державним замовленням, але їх кількість не повинна перевищувати 25 % (50 % – у вищих навчальних закладах залізничного транспорту та педагогічних, 75 % – у сільськогосподарських) з кожного напряму підготовки (спеціальності) (ч. 2 п. 7 Умов прийому).

Умовами прийому до вищих навчальних закладів визначено ще й категорію осіб, які зараховуються на навчання до вищих навчальних закладів поза конкурсом при поданні сертифікатів Українського центру оцінювання якості освіти (одержанні оцінок на вступних випробуваннях) не нижче встановле-

ного цими Умовами рівня (не нижче 4 балів за 12-бальною шкалою оцінювання або 124 балів за 100-бальною шкалою оцінювання (від 100 до 200 балів)). Поза конкурсом зараховуються на навчання: особи, яким Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» надане таке право; діти-сироти та діти, які залишилися без піклування батьків; інваліди I та II груп та діти-інваліди віком до 18 років, яким не протипоказане навчання за обраним напрямом (спеціальністю); особи, яким Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» надане таке право; діти, чії батьки загинули або стали інвалідами на вугледобувних підприємствах, при вступі на навчання за гірничими спеціальностями; діти військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, працівників правоохоронних органів, які загинули під час виконання службових обов'язків; особи, яким Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» надане таке право при вступі до вищих військових навчальних закладів та військових підрозділів вищих навчальних закладів (ч. 1 п. 22 Умов).

Окрім цього окрема категорія осіб «Зараховуються до вищого навчального закладу без складання вступних випробувань за умови подання сертифікатів Українського центру оцінювання якості освіти з оцінками (кількістю балів) не нижче встановленого цими умовами рівня» (ч. 1 п. 18 Умов), а також за умови подання сертифікатів Українського центру оцінювання якості освіти з оцінками (кількістю балів) не нижче встановленого цими умовами рівня за наслідками співбесіди зараховуються до вищого навчального закладу особи, яким Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» надане таке право (ч. 1 п. 19 Умов прийому).

Підсумовуючи зазначимо, що чинне законодавство, зокрема Умови прийому до вищих навчальних закладів, визначає низку категорій осіб, які зараховуються на навчання до вищих навчальних закладів за спеціальними процедурами: поза конкурсом; без складання вступних випробувань; за наслідками співбесіди; за окремим конкурсом на цільові місця; за окремим конкурсом за наслідками вступних випробувань, визначених самим закладом для осіб які досягли високих успіхів у фаховому навчанні тощо. Місця для зарахування таких осіб виділяються вищими навчальними закладами у межах обсягу підготовки за державним замовленням. Важливим є те, що кількість цих спеціальних місць може становити 65 % (75 % – у вищих навчальних закладах залізничного транспорту та педагогічних, 100 % – у сільськогосподарських) з кожного напрямку підготовки (спеціальності). При цьому ми не врахували законодавчу невизначеність щодо кількості таких спеціальних місць для осіб, які можуть бути зараховані поза конкурсом; без складання вступних випробувань; за наслідками співбесіди.

Викладене означає, що для осіб, які не можуть претендувати на спеціальні місця залишається незначний відсоток загальних місць у межах обсягу підготовки за державним замовленням. Безперечно, що виділення «спеціальних» і «загальних» місць для певних категорій громадян може трактуватися як привілеї для них і обмеження для усіх інших. Це також додатково утворює ситуацію «дефіциту», який безумовно є чинником правопорушень.

Констатуючи такі висновки щодо «спеціальних» і «загальних» місць у межах обсягу підготовки за державним замовленням необхідно трактувати їх в аспекті букви та сутності конституційних прав і свобод людини та громадянина. Індивід чи особа вільні у своєму виборі, проте крім положень про свободу Конституція України як і практично усі конституції правових держав містить приписи щодо рівності чи точніше – юридичної рівності, рівноправності. Конституційний принцип рівноправності прав і свобод осіб означає, що здійснення прав і свобод людини й громадянина не повинно порушувати права та свободи інших осіб [25, С. 202-203; 26, С. 32-33]. Так, за змістом відповідної норми Основного Закону «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом» (ч. 1 ст. 24 Конституції [1]). Водночас там же визначено, що «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками» (ч. 2 ст. 24 Конституції). Ці ознаки є об'єктивними тому встановлення преференцій чи обмежень у правах і обов'язках за названими або іншими ознаками вважається дискримінацією [13, С. 33].

Розглядаючи справу про доступність і безоплатність освіти, Конституційний Суд України вважає, що при тлумаченні терміна «доступність» стосовно освіти в державних і комунальних навчальних закладах слід виходити із граматичного визначення слова «доступність» як «доступ для всіх отримати, користуватись, придбати щось», «відповідність силам, здібностям, можливостям кого-небудь» [14]. Таким чином, виходячи із змісту поняття «доступність», яке вживається у положеннях Конституції України, відповідних законах про освіту, інших нормативно-правових актах, Конституційний Суд України вважає, що доступність освіти за конституційно-правовим смислом необхідно розуміти так, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має утворити можливості реалізувати це право. Тому безоплатність вищої освіти (безоплатність навчання) в державних і комунальних навчальних закладах зобов'язує державу утворити відповідні можливості, за яких громадянин України на рівних конкурсних умовах (ч. 4 ст. 53 Конституції України) може здобути без внесення плати у будь-якій формі вищу освіту в межах обсягу потрібних державі та суспільству фахівців. Важливим у трактуванні Конституційного Суду України є те, що для усіх громадян України мають бути утворені рівні конкурсні умови.

Питання різних вимог для окремих категорій громадян при їх вступі до вищих навчальних закладів необхідно також розглянути не в аспекті преференцій чи обмежень, а різних статусів. Адже зміст правового регулювання стосовно детермінації різних статусів окремих категорій громадян не може бути однаковим. Попри те, що це обумовлює потребу більш глибокого доктринального дослідження, тут, враховуючи концепцію різних статусів, як рекомендація пропонуємо конституційний принцип доступності вищої освіти реалізувати у спосіб співмірної чи навіть однакової конкурсної ситуації для різних категорій громадян.

Що ж до способів попередження та усунення умов корисливих правопорушень, пов'язаних із вступними кампаніями, безпосередньо у вищих навчальних закладах то в аспекті викладеного необхідно чітко визначити сутність корисливих правопорушень, зокрема хабарництва та корупції в освіті й окреслити основні питання та завдання до вирішення. Зокрема, де виникає

корупція? Корупція, за твердженням Президент України В. Ющенко, виникає на стику державного інтересу, державних активів, державної власності: чи то інтелектуальної, матеріальної, фінансової, бюджетних потоків з приватним інтересом [15].

Оцінюючи ситуацію у сфері освіти відповідним указом Президента України Кабінету Міністрів України доручено «вжити в установленому порядку заходів щодо викоренення хабарництва та інших негативних явищ у сфері освіти, активізувати дії, спрямовані на їх профілактику та запобігання» (пп. 5 п. 1 Указу [10]).

Як модернізувати систему державного управління освітньою діяльністю, щоб мінімізувати корисливі правопорушення, зокрема корупцію? По-перше, не треба утворювати умов для корупції. Адже, як слушно стверджує Президент України В. Ющенко, «Корупція з'являється там, де є кабінет бюрократа і є бюрократична функція» [15].

Тому видається, що Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки України трактують упровадження зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти як позитивний чинник мінімізації корисливих правопорушень, зокрема корупції в освіті. Проте чи це мінімізує хабарництво і корупцію чи тільки переведе на інший рівень чи навіть площину? Адже, між фактом тестування та оцінюванням є тривалий строк. Для надання легітимності процесу зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень і попередження можливих правопорушень це оцінювання необхідно проводити в режимі поточного часу. Припускаємо, що сучасні технічні засоби дають можливість реалізувати такий підхід.

Окрім незаконних впливів на процес оцінювання навчальних досягнень основною сферою корупції, яка працює на тому, що суб'єкт корупційних дій чи інакше – «чиновник» приймає рішення «Кому?», «Скільки?» і «Коли?», є вирішення питання про ліцензовані обсяги та державне й комунальне замовлення. Відносини щодо державного замовлення зводяться до відносини між державою через «чиновника», який від її імені якраз і виносить рішення «Кому?», «Скільки?» і «Коли?», і адміністрацією вищого навчального закладу. Безумовно, є спокуса, як отримати максимальне замовлення, якщо механізм його є недостатньо прозорим? Тому непрозорість розподілу спонукає корупцію як таку. Це обумовлює необхідність якщо не ліквідувати то мінімізувати умови, які породжують корупцію. В аспекті викладеного доходимо висновку про те, що в антикорупційному аспекті необхідно вирішити питання відкритості процедур ліцензування освітньої діяльності та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою.

Отже, з викладеного доходимо висновку про те, що в «Умовах прийому до вищих навчальних закладів України», затверджених відповідним наказом Міністерства освіти і науки України від 25 грудня 2007 року за № 1172 «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» [6] принцип рівного доступу до вищої освіти видається суттєво спотвореним нормами, які надають право вищим навчальним закладам самостійно установлювати особливі умови участі в конкурсі та форми проведення вступних випробувань (співбесіда, попереднє тестування, творчі конкурси, спортивні змагання, олімпіади, атестаційні іспити тощо). Окрім цього такі норми підза-

конних актів не усувають, а утворюють умови для корисливих зловживань у організації та проведенні прийому до вищих навчальних закладів України.

В аспекті актуальності конституційного принципу доступності вищої освіти та враховуючи концепцію різних статусів, як рекомендація пропонуємо цей конституційний принцип реалізувати у спосіб співмірної чи навіть однакової конкурсної ситуації для різних категорій громадян. Водночас вважаємо доцільним суттєво чи навіть альтернативно змінити мету та сутність зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти. Тут можливим є такий варіант – метою зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти є:

- підвищення якості загальної середньої освіти;
- забезпечення прозорості та об'єктивності оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти;
- утворення передумов для входження України в європейський освітній простір.

Важливим в аспекті такої мети буде постановити таке: «зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень усіх випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти є державною підсумковою атестацією, що проводиться з метою встановлення рівня освіченості нації, яка за умови позитивного результату є для її учасників вступними випробуваннями до інших навчальних закладів, які здійснюють підготовку на базі загальної середньої освіти».

Попри отримані результати подальшого дослідження та вирішення потребує питання принципу рівних можливостей отримання вищої освіти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України (Основний закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 249.
2. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896 // www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new.
3. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 // www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new.
4. Сушинський О.І. Компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо зміни статусу вищих навчальних закладів // Життя і право. – 2004. – № 8. – С. 34-42.
5. Перед тестуванням Іван Вакарчук проведе в школах тренінги // <http://www.osvita.org.ua/news/33988.html>.

6. Наказ Міністерства освіти і науки України від 25 грудня 2007 року № 1172 «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» // Офіційний вісник України. – 2008-2007. – № 99. – С. 160.
7. Вступна кампанія 2008 у запитаннях та відповідях // http://www.mon.gov.ua/newstmp/2008/22_01/doc.doc.
8. Керівникам вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації (Лист Міністерства освіти і науки України від 17.05.06 № 1/9-343 // www.mon.gov.ua).
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 року № 1095 «Деякі питання запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти» // Офіційний вісник України – 2004. – № 34. – С. 54.
10. Указ Президента України від 4 липня 2005 року № 1013 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 27. – С. 30.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2005 року № 1312 «Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 1, (№№ 1-2). – С. 123.
12. Конституційне право України: Підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наук. Думка, 1999. – 736 с.
13. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Наук. Думка, 2007. – 588 с.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) від 04.03.2004 № 5-рп/2004.
15. Стенограма телемосту «Освічена молодь – інвестиція для України» за участю Президента України В. Ющенка (1 вересня 2007 року) // http://www.president.gov.ua/news/data/28_18560.html.