

Філіппова В.Д.

*к.е.н., доцент, докторант кафедри управління освітою
Національна академія державного управління при Президентові України*

ОСВІТНЄ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Удосконалення системи освіти і освітнього законодавства – найважливіше завдання соціально-економічного розвитку та один з пріоритетів сучасної державної політики.

Освіта повинна мати ґрунтовну нормативно-правову базу. Вимога ретельного законодавчого регулювання відносин у галузі освіти обумовлена рядом причин. По-перше, норми освітнього законодавства повинні стати надійними юридичними гарантіями реалізації закріпленого на конституційному рівні права кожного на освіту. По-друге, норми освітнього законодавства регулюють ту сферу суспільних відносин, в яку сьогодні залучено все українське суспільство, всі його вікові групи. По-третє, освіта являє собою величезну за своїми масштабами галузь національної економіки. Саме тому сучасне освітнє право формується як комплексна галузь українського законодавства, що об'єднує норми різної правової приналежності – цивільного, сімейного, трудового, адміністративного та інших галузей права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика освітніх правовідносин неодноразово була предметом дослідження вчених, серед яких слід назвати Р. Валєєва, О. Кірімову, В. Сирих, В. Спаську, Д. Ягофарова, Н. Хрідіну В. Шкатуллу, Р. Ягофарова та ін. Однак, багатогранність терміну «освітнє право», як показує аналіз його науково-практичного використання, певною мірою ускладнює системний і цілеспрямований характер досліджень освітньо-правової проблематики. Це змушує звернутися до основних смислових значень самого цього терміна і, відповідно, тим поняттям, які і відображають ці смисли.

Формулювання завдання дослідження. Метою даної статті є теоретичне осмислення освітнього права як комплексної галузі законодавства України.

Виклад основного матеріалу. В умовах модернізації освіти в Україні активно обговорюється питання про «статус» законодавства про освіту. Не так давно в юриспруденції стала відстоюватися ідея про виділення освітнього права як самостійної галузі права. При цьому думки авторів розділилися: одні повністю солідаризуються з авторами концепції освітнього права як самостійної галузі права [1], інші категорично відкидають дану концепцію, треті пропонують розглядати освітнє право в якості інших правових утворень.

Найбільш послідовним критиком концепції освітнього права як самостійної галузі права є Е. Суханов. Він вважає, що «освітнє право» є суто умовним поняттям, за яким насправді стоїть законодавство про освіту – масив нормативних актів комплексного характеру, але з очевидно переважаючою адміністративно-правовою природою [2]. Аналогічної точки зору дотримується і ряд інших учених, які виходять з того, що на сьогоднішній день єдність предмета освітнього права відсутній (в нього одночасно включають педагогічні, організаційно-управлінські та правові відносини) [3].

Поряд з концепцією про формування освітнього права як самостійної галузі права висловлено думку про можливість розглядати освітнє право у вигляді комплексної галузі права [4-7]. В. Шкатулла, будучи прихильником даної позиції, зазначає, що для освітнього права як комплексної галузі права характерно те, що норми, включені в її предмет, одночасно

залишаються у своїх галузях права, таких як конституційне, трудове, цивільне, фінансове, адміністративне та ін. Ядро освітнього права – педагогічне право [5]. Більш того, даний автор визнає і наявність комплексної галузі законодавства – освітнього законодавства.

Крім того, в юридичній літературі з питання про освітнє право представлена ще одна точка зору, згідно з якою освітнє право являє собою комплексний правовий інститут, що складається з правових норм різних галузей права. Її автор вважає, що в якості основи освітнього права виступають норми, що регулюють педагогічні відносини. Ці відносини позначені ним як освітньо-правові. Їх відмінність від педагогічних норм полягає в тому, що вони обов'язково «узаконені» певним нормативно-правовим актом, в той час як педагогічні норми впливають з цілей навчання і виховання, з їх форми, змісту, методики, технології, самої природи педагогічної діяльності, визначаються законами і закономірностями педагогіки і психології [8].

Освітнє право – це галузь права, система правових норм, що регулюють відносини з приводу організації та здійснення освітнього процесу між: суб'єктами освітньої діяльності різних держав з приводу визнання різних інститутів освіти (прав людини на освіту, правового статусу установ та основ їх співпраці, визнання навчальних курсів і документів про освіту і т.д.); органами державної влади та суб'єктами освітньої діяльності (з приводу створення, управління, ліцензування, атестації, акредитації, матеріального та фінансового забезпечення діяльності тощо); освітнім закладом та споживачами освітніх послуг (учнями, батьками, суспільством).

Джерелами освітнього права є нормативні акти і договори, що містять норми регулювання відносин у галузі освіти. До основних джерел правових норм освітнього права належать Конституція України, Закони України про освіту.

Освітнє право, як будь-яке органічно цілісне утворення, володіє наступними ознаками:

має власний предмет правового регулювання; характеризується своєрідним юридичним режимом, який найбільш яскраво втілюється в методиці правового регулювання; має основний інститут, який закріплює загальногалузеві принципи права, визначає предмет і завдання галузі, містить інші загальні положення; має розвинену систему джерел права, що забезпечують повне і послідовне регулювання всіх, без будь-якого винятку, відношень, утворюють зміст предмета цієї галузі; як правило в своїй основі джерел права галузі лежить кодифікований акт, що містить основоположні, вихідні норми.

В освітньому праві проявляється юридична закономірність, згідно з якою кожна галузь права має особливий, притаманний їй метод правового регулювання. Чинне законодавство про освіту послідовно і повно закріплює цілісну, досить розвинену сукупність юридичних засобів, методів, що використовуються у процесі регулювання і застосування освітніх стосунків. У число найбільш характерних рис методу правового регулювання входять: загальнодоступність і безкоштовність початкової і основної загальної освіти, а також середньої (повної) загальної освіти та початкової професійної освіти; застосування імперативного і імперативно-диспозитивного методів регулювання освітніх відносин; поєднання нормативно-правового регулювання освітніх відносин на рівні держави з нормативно-правовим регіональним регулюванням суб'єктів і локальним регулюванням освітніми установами; єдність і диференціація нормативно-правового регулювання освітніх відносин; поєднання державного контролю якості освіти з автономністю освітніх установ, свободою і плюралізмом в освіті; специфіка правозастосовчої діяльності в процесі поточної та підсумкової атестації учнів; особливості застосування юридичної відповідальності за протиправні посягання на освітні відносини, на порядок в освітній галузі [1].

Сьогодні принципи освітнього права постають одними з найважливіших юридичних

гарантій права на освіту (майже тотожним ми вважаємо термін «принципи освіти», поділяючи думку, що принципи державної політики у галузі освіти є похідними від них). Дослідники освітнього права країн СНД відзначають, що жоден з освітніх принципів не є притаманним усім пострадянським країнам, найчастіше підкреслюється гуманістичний, демократичний та світський характер освіти (проте не в країнах Балтії та Грузії [9]).

Визначення принципів освіти та освітнього права, є першочерговим завданням у світі актуальності освітньої реформи, оскільки, «перед початком будь-якої кодифікаційної діяльності необхідно чітко визначити основоположні засади, на яких вона буде побудована. Особливо важливим є визначення тих принципів, за якими функціонуватиме кодифіковане освітнє законодавство» [10].

Узальнюючи наукові підходи до визначення освітнього права, у самому загальному плані можна виділити наступні основні значення даного терміну: освітнє право як комплексна галузь права; освітнє право як нормативно-правовий масив (освітнє законодавство); освітнє право як елемент системи конституційних прав і свобод, в тому числі як елемент системи міжнародних стандартів прав і свобод («право на освіту»); освітнє право як елемент освітніх прав учасників освітніх відносин; «Освітнє право» як навчальна дисципліна; освітнє право як актуальний напрямок теоретико-правових, соціолого-правових та галузевих юридичних наукових досліджень; освітнє право як елемент (сторона) системи освіти в цілому.

Комплексний характер освітнього права обумовлений, насамперед, особливостями його предмета, що представляє собою особливу будову і зміст суспільних відносин, що складаються в галузі освіти. Ці відносини, маючи чимало спільного з іншими видами відносин як об'єкта правового впливу, володіють рисами, які відсутні в інших сферах життєдіяльності. У цьому зв'язку можна говорити про два відносно самостійні і взаємозалежні типи від-

носин у галузі освіти, особливості регулювання яких правовими засобами і дають підстави говорити про специфіку предмета освітнього права і, отже, про відносну самостійність останнього як комплексної галузі права.

Перший тип відносин у сфері освіти пов'язаний безпосередньо з організацією та управлінням освітньої діяльності. Це педагогічні відносини, психолого-педагогічні, організаційно-управлінські, морально-виховні та інші відносини, які прямо і безпосередньо пов'язані з процесами навчання і виховання. З певною мірою умовності дані відносини можна було б назвати преципіонними (від лат. Praecipio – наставляти, вчити) освітніми відносинами.

Преципіонні відносини можливо розглядати як відносини первинні, оскільки саме навчання і виховання виступають провідними цілями і завданнями всякої освітньої діяльності (педагогічного процесу). Інша річ, що в різних ситуаціях питома вага навчального та виховного компонента в освітньому процесі не однакова.

Другий тип відносин у галузі освіти, що підлягають врегулюванню правом, пов'язаний з необхідністю матеріального, кадрового, фінансового та іншого роду забезпечення діяльності з досягнення освітніх цілей і завдань. Тим самим відносини даного типу можуть розглядатися як вторинні, які можна було б умовно визначити як коміторні (від лат. Comitor – супроводжувати) освітні відносини.

Коміторні відносини регулюються нормами відповідних галузей права: трудового права (прийм на роботу педагогічних працівників та допоміжного персоналу та укладення відповідних трудових договорів (контрактів); встановлення режиму робочого дня і відпочинку і т.д.), цивільного права (встановлення організаційно-правових форм освітніх установ, укладення різного роду господарських договорів і т.д.); фінансового права (встановлення системи оплати праці педагогічного складу, встановлення розміру оплати за навчання тощо); податкове право (встановлення

податкового режиму діяльності освітніх установ, визначення виду і розміру податкових пільг і т.д.) і ін.

До даного типу відносин слід віднести і відносини, пов'язані з забезпеченням права на освіту. У той же час, враховуючи особливу значущість означеної (конституційної) проблеми в даний час, ці відносини стоять ніби особібно, що обумовлює і особливу до них увагу з боку законодавця і суб'єктів правозастосування.

У чинному галузевому законодавстві є певні механізми, що забезпечують своїми можливостями регулювання відносин, що складаються в галузі освіти. Структура відносин у галузі освіти і дає підстави говорити про дійсно унікальну особливість предмета освітнього права. Унікальність ця полягає в тому, що освітнє право, акумулюючи в собі можливості (правові засоби і механізми) різних галузей права, використовує їх для досягнення і вирішення головних цілей і завдань, які стоять перед освітнім інститутом суспільства взагалі, а також цілей і завдань, що відображають особливості різних рівнів і форм освіти. Тим самим, освітнє право включає в себе опосередковано інститути і норми тих галузей права (законодавства), які регулюють (прямо або опосередковано) відповідні відносини у галузі освіти.

Термін «законодавство» може застосовуватися як у «вужькому», так і в «широкому» сенсах. У першому випадку під законодавством розуміється сукупність тільки законодавчих актів. У широкому ж сенсі законодавство являє собою всю сукупність нормативно-правового масиву (законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, нормативних правових актів органів місцевого самоврядування, а також локальних нормативно-правових актів).

Термін «освітнє право», що вживається в іншому значенні, ніж позначення комплексної галузі права, найчастіше виступає синонімом терміна «освітнє законодавство» саме в широкому його тлумаченні.

Крім загального поняття законодавства слід мати на увазі і його співвіднесення з галузевою диференціацією системи права і, тим самим, системи законодавства як формально-визначеного буття останньої. У цьому плані поняття «законодавство» співвідноситься з тією чи іншою галуззю права – «конституційне законодавство», «трудова законодавство», «кримінальне законодавство» і т.д. Виходячи з викладеного щодо освітнього права як комплексної правової галузі, є більш ніж достатні підстави говорити як про освітнє законодавство, так і його будову, зміст і диференціації [11].

Становлення освітнього права відіграє велику роль у розвитку законодавства в галузі освіти, формування його як системного галузевого утворення.

Поняття системи права характеризує сутнісну внутрішню сторону об'єктивного права, поняття системи законодавства відбиває його зовнішню сторону – форму. Загальновищезначим є те, що система права програмує систему законодавства, а отже, і галузь права як система об'єктивних властивостей, зумовлює галузь законодавства. Таке їх співвідношення насправді є характерним для тих галузей права і галузей законодавства, що вже склались і існують.

Система права складається з галузей права, які мають свій предмет і метод правового регулювання, а система законодавства включає галузі законодавства, в яких відсутній метод регулювання, а предмет регулювання не завжди однорідний, як у галузей права. Проте це традиційне співвідношення змінюється, якщо йдеться про становлення нових галузевих утворень. В цьому випадку галузь права починається з формування системи законодавства, тобто галузь законодавства є юридичною основою, базою галузі права. Аналогічно і освітнє законодавство як системне галузеве утворення стало безпосередньою юридичною базою для формування нової правової галузі – освітнього права.

Період незалежності України знаменується великою увагою до створення норма-

тивно-правового забезпечення сфери освіти. Закон України «Про освіту» є базовим законодавчим актом, який регулює галузь освіти. Він містить норми права, що визначають основні положення, принципи освіти, регулює управлінські відносини у сфері освіти, дає поняття системи освіти та визначає відносини, які виникають у цій структурі. Норми цього закону містять також перелік учасників навчально-виховного процесу, встановлюють правовий статус означених суб'єктів, забезпечують правову регламентацію відносин між учасниками цього процесу. На основі цього закону були створені інші закони, які регулюють відносини в окремих конкретних сферах системи освіти, зокрема, «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про дошкільну освіту», «Про вищу освіту». Крім законів, суспільні відносини у галузі освіти регулюються також іншими нормативно-правовими актами, а саме: Постановами Верховної Ради України, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України, Наказами Міністерства

освіти та науки України, іншими актами державних органів центральної та місцевої влади. Особливу роль у процесі регуляції суспільних відносин у галузі освіти відіграють локальні норми – внутрішні нормативні акти окремих освітніх закладів.

Висновки. Таким чином, освітнє право є комплексним інститутом системи права України, що стрімко розвивається та небезпідставно претендує на статус самостійної галузі права. Воно визначається як сукупність конституційних положень, законів, судової практики та підзаконних актів, що встановлюють правові рамки діяльності навчальних закладів або галузь як права, що регулює відносини між: суб'єктами освітньої діяльності різних держав; органами державної влади та суб'єктами освітньої діяльності; освітньою установою і споживачами освітніх послуг.

У даній статті окреслено лише деякі теоретичні положення про освітнє право. Кожне з них потребує окремих досліджень, як представниками правових та педагогічних галузевих наук, так і науки державного управління.

Анотація

У статті розкрито окремі теоретичні положення освітнього права. Визначено його джерела, принципи і характер, юридичні закономірності. Висвітлено зв'язок системи освітнього права із законодавством України в галузі освіти.

Ключові слова: освітнє право, законодавство, галузь освіти, правове регулювання.

Аннотация

В статье раскрыты отдельные теоретические положения образовательного права. Определены его источники, принципы и характер, юридические закономерности. Освещены связь системы образовательного права с законодательством Украины в сфере образования.

Ключевые слова: образовательное право, законодательство, сфера образования, правовое регулирование.

Filippova V.D. Educational law as a branch of legislation of Ukraine

Summary

The article reveals some theoretical principles of educational law. Identified sources, principles and character, legal laws. Showing communication systems of educational law with the legislation of Ukraine in the sphere of education.

Key words: education law, legislation, education, legal regulation.

Список використаних джерел:

1. Сырых В.М. Образовательное право как отрасль российского права. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2000. – 228 с.
2. Суханов Е.А. О концепции Кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права» / Проблемы и перспективы законодательства об образовании и его кодификации: Материалы VI Международной научно-практической конференции. Москва, 11–12 октября 2001 года / Отв. ред. А.Я. Капустин, В.В. Еремян. М.: Изд-во РУДН, 2002. – С. 68–69.
3. Бублик В.А., Владыкина Т.А. Проблема систематизации законодательства об образовании: научное противостояние или диалог? // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 109–111.
4. Ягофаров Д.А. О некоторых теоретико-правовых и практических аспектах кодификации российского образовательного законодательства // Право и образование. – 2003. – № 2. – С. 11.
5. Шкатулла В.И. Образовательное право: Учебник для вузов. М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 688 с.
6. Федорова М.Ю. Образовательное право: Учебное пособие для вузов. М.: Гуманитарный издат.центр ВЛАДОС, 2003. – 320 с.
7. Валеев Р.Г. Освітнє право України: навч. посібник. – Луганськ, 2011. – 287 с.
8. Куров С.В. Образовательное право как комплексное правовое образование // Право и образование. – 2003. – № 3. – С. 105.
9. Введение в теорию образовательного права. / Сырых В.М. – М.: Готика, 2002. – 340 с.
10. Кампо В.М. Принципи кодифікації освітнього законодавства в контексті формування конституційної ідеології освіти / В.М. Кампо // Проблеми модернізації та систематизації законодавства про освіту України. Тези доповідей наук. – практ. конф., Київ 27-28 травня 2010 р. – К.: Нора-Друк, 2010. – С. 48-53
11. Ягофаров Д.А. Власть и властные отношения в современном мире: Материалы IX научно-практической конференции, приуроченной к 15-летию Гуманитарного университета (г. Екатеринбург) 30-31 марта 2006 г. / Редкол.: Л.А. Закс и др.: в 2 т. – Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2006. – Т. 2. С. 195-205.