

УДК 347.998.85(477)

І.В. ГЕЄЦЬ, канд. юрид. наук, Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Ключові слова: правове регулювання, освіта, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, суб'єкти освітніх правовідносин

Освіта є однією з ключових проблем розвитку сучасного суспільства. Як результат прогресу людства, вона визначає місце кожного народу, кожної країни у світовому співтоваристві. На сучасному етапі досить чітко проявилася світова тенденція, пов'язана зі зростанням ролі освіти в суспільстві. Науково-технічна революція і перехід до інформаційного суспільства змінили акценти, перенісши вирішення багатьох проблем на освіту, якість якої визначає успішність розвитку науки і техніки.

Неоціненною є значимість освіти підростаючого покоління, оскільки від її якості значною мірою залежить напрямок розвитку економіки, культури та інших сфер суспільного життя. Вона являє собою той фундамент, на якому ґрунтується культура і духовне багатство. Освіта досить логічно вписується в модернізаційні процеси і перетворення, незалежно від характеру політичних сил, які їх проводять. Не підлягає сумніву і той постулат, що рівень освіти населення є одним із основних критеріїв оцінки ступеня прогресивності політичного режиму. У зв'язку з цим дослідження розвитку права на освіту є актуальним.

Роботи вітчизняних науковців заклали теоретико-методологічний фундамент для системного вивчення відносин, що виникають в сфері освіти та підходів до формування законодавства про освіту. Проте, не можна стверджувати, що всі теоретичні та практичні питання, які стосуються освітніх правовідносин повністю висвітлені. Більшість аспектів цієї проблематики досліджені фрагментарно, за-

лишаються остаточно не вирішеними та дискусійними, що і обумовлює актуальність їх розгляду.

Хоча означена проблематика є досить важливою для розуміння освітніх процесів, поки що їй не приділено належної уваги з боку українських науковців. Дослідження окремих питань освітнього права України здійснюють О. Мельничук, В. Астахов, Р. Валєєв, Я. Тицька, Б. Андрусишин та ін. Крім того, освітні правові відносини досліджують такі російські дослідники як В. Сирих, В. Спаська, В. Шкатулла, Д. Ягофаров, Є. Васильченко та ін. Разом із тим, дослідження правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні досі не стала предметом спеціальних досліджень. Тому метою статті є дослідження особливостей розвитку правового регулювання відносин у сфері освіти в Україні на сучасному етапі.

На наш погляд, саме глобалізація і регіоналізація задають вектор функціонування основних прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, глибоким змінам піддається науковий світогляд. Часом його динаміка проявляється в парадоксальних конструкціях і зв'язках, які десять років тому важко було уявити. Вони складаються в об'єднанні юридичного позитивізму і раціоналізму. Наслідки такої комбінації для правової системи країни важко прорахувати [1, с.126].

Право на освіту є одним із невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина. Воно тісно пов'язане з більшістю основних прав і свобод, закріплених у Конституції України. Ці права можуть реалізовуватися в процесі отримання освіти (право на свободу думки і слова, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію будь-яким законним способом), а також можуть бути наслідком отримання освіти певного рівня (право на працю, право займатися підприємницькою та іншою, не забороненою законом економічною діяльністю; право на доступ до культурних цінностей, право на участь в управлінні державними справами і т.д.). Саме тому право на освіту виконує роль інтеграто-

ра, своєрідного сполучного елемента і фундаменту всієї системи основних прав і свобод людини.

Основними ознаками, що характеризують право на освіту, є *свобода отримання освіти і загальнодоступність освіти*. Свобода отримання освіти в Україні реалізується за допомогою надання можливості створювати освітні установи не тільки органам державної влади та органам місцевого самоврядування, а й іншим (фізичним або юридичним) особам. Це створює, з одного боку, різноманіття форм отримання освіти, а з іншого, створює можливість людям навчатися у відповідності зі своїми ідеологічними чи релігійними переконаннями. Разом із тим, необхідно констатувати, що свобода освіти в Україні не є конституційним принципом і лише впливає з інших конституційних прав і свобод.

Свобода освіти не абсолютна, вона має свої обмеження. Першим обмеженням є *мета освіти*, яка відображає основні цінності людського суспільства. Тому до уваги повинні прийматися не будь-які інтереси і переконання, а тільки ті, які поважаються у демократичному суспільстві та є сумісними з людською гідністю [2, с.16].

Другим обмеженням свободи освіти є необхідність забезпечення її якості – держава повинна готувати освічених, висококваліфікованих фахівців, а люди повинні отримувати таку освіту, яка дозволила б їм реалізувати свої здібності у повному обсязі і бути конкурентоспроможними на світовому ринку праці. Механізмом забезпечення якості освіти з боку держави повинні бути державні освітні стандарти, які визначають вимоги до результатів освіти, її змісту і умов підготовки, а також контроль за діяльністю освітніх установ шляхом використання таких інструментів, як ліцензування та державна акредитація.

Конституцією України гарантуються загальнодоступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позаш-

кільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [3].

Закон містить розширене тлумачення даних гарантій, тобто підкреслює, що доступність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту на принципах рівності, визначених статтею 53 Конституції України, означає, що нікому не може бути відмовлено у праві на освіту, і держава має створити можливість для реалізації цього права; безоплатність освіти як конституційна гарантія реалізації права на освіту означає можливість здобуття освіти в державних і комунальних навчальних закладах без внесення плати у будь-якій формі за освітні послуги визначених законодавством рівня, змісту, обсягу і в межах тих видів освіти, безоплатність яких передбачена частиною третьою статті 53 Конституції України [3].

Слід зазначити, що держава не повинна обмежуватися проголошенням свободи та доступності освіти – слід докладати певних зусиль, вживати необхідних заходів для того, щоб дані принципи в дійсності могли бути реалізовані на практиці. Серйозним кроком у цьому напрямку є включення сфери освіти в число пріоритетних національних проєктів. Зокрема, Міністерством освіти і науки презентована «Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років», підготовлена Стратегічною дорадчою групою «Освіта» в рамках спільного проєкту Міжнародного фонду «Відродження» та БФ «Інститут розвитку освіти», а також «Концепція середньої загальноосвітньої школи України» Національної академії педагогічних наук України, «Візія нової української школи», підготовлена спільнотою відповідального вчителства EdCamp Ukraine. Також нещодавно з'явився проєкт Концептуальних засад реформування середньої освіти «Нова українська школа», який простою мовою пояснює ідеологію змін, які буде реалізовувати підготовлений законопроєкт «Про освіту» [4].

Обсяг і характер змін, що відбуваються в правовій сфері, які зачіпають систему освіти,

виражається не тільки в її структурно-функціональній перебудові, але і в якісному оновленні всього механізму правового регулювання відносин у цій сфері. Відносини в сфері освіти мають різну природу і викликають суперечки серед вчених, що займаються цим питанням. Ми згрупували у дві великі групи правові відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері освіти: 1) *правовідносини у сфері освіти*, тобто найрізноманітніші відносини, що регулюються правовими нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, цивільного, сімейного, фінансового, трудового та інших; 2) *освітні правовідносини*.

Освітні правовідносини є видом суспільних відносин, що виникають у зв'язку із реалізацією права на освіту і забезпеченням державних гарантій прав і свобод людини у сфері освіти при отриманні освіти різного рівня за рахунок коштів бюджетної системи України або фізичних і (або) юридичних осіб.

Освітні правовідносини суттєво відрізняються від інших правовідносин – цивільно-правових, адміністративних, трудових, сімейних та ін. Дані відмінності знаходять своє вираження в предметі правового регулювання, об'єкті, суб'єкті, змісті освітніх відносин і т.д.

Для правовідносин в сфері освіти характерна особлива конструкція суб'єктивного права і юридичного обов'язку, що передбачає наявність у обох сторін освітніх правовідносин одночасно і відповідних прав, і зобов'язань [2, с.17].

Об'єктом освітніх відносин виступають духовні блага (у вигляді знань, умінь, навичок, ключових компетенцій), зміст яких визначається освітньою програмою відповідного рівня і спрямованості. *Суб'єктами* освітніх відносин виступають організації, що здійснюють освітню діяльність; особи, які здійснюють педагогічну діяльність; педагогічні працівники; ті, хто навчаються, батьки (законні представники) неповнолітніх учнів.

Специфіка освітніх відносин проявляється в особливих вимогах, які висуваються до суб'єктів освітніх відносин (наприклад, для

ведення освітньої діяльності навчальний заклад повинен мати ліцензію; до педагогічної діяльності не допускаються особи, яким вона заборонена за вироком суду або за медичними показаннями тощо). Можемо виділити наступні риси освітніх правовідносин: тривалий характер; багатоаспектність; наявність стійкого зв'язку між усіма стадіями навчального процесу; багатосуб'єктність (багатосторонність); безпосередньо-представницький характер; духовність; інтерактивність; спрямованість на розвиток і саморозвиток усіх учасників освітнього процесу (учнів, педагогів, керівників).

Освітні відносини знаходяться у безперервній взаємодії з основними сферами життя суспільства. Відповідно, виділяються наступні види суспільних відносин, що входять в *предмет* правового регулювання освітніх правовідносин: політичні, економічні, соціальні, духовні [1, с.127]. Охарактеризуємо деякі з них.

Особливістю духовних благ, як об'єкта освітніх відносин, є те, що освіта і виховання виступають як необхідна умова споживання *духовних цінностей*, а значить, і формування особистості.

Взаємодія освітніх відносин і *політичної сфери* проявляється в тому, що внаслідок зміни податкового та бюджетного законодавства, непослідовності процесів модернізації системи освіти і формування нових освітніх інститутів і технологій (у тому числі з урахуванням приєднання України до Болонського процесу), недостатнього фінансування, розвитку міжнародних інтеграційних процесів, сталася формалізація конституційних гарантій загальнодоступності і безоплатності загальної середньої освіти, середньої професійної освіти і доступності вищої освіти, має місце незатребуваність випускників навчальних закладів на ринку праці, невідповідність якості їх підготовки сучасним вимогам виробництва, збільшення браку фахівців середньої ланки і кваліфікованих робітничих кадрів [1, с.128].

Взаємодія освітніх відносин і *економічної сфери* полягає в тому, що якість освітньої по-

слуги має значення не тільки для безпосереднього споживача, як засобу досягнення конкретних життєвих цілей, а й для економіки і суспільства, в цілому, бо це є механізмом розвитку людського капіталу, роль якого істотно зростає в умовах інноваційної економіки. Державно-правові засоби забезпечення якості обумовлені дією відповідних законодавчих, інших правових норм, що встановлюють поняття, умови якості, відповідальність за неналежну якість, а також введення державного контролю і нагляду за дотриманням цих норм і забезпеченням належної якості освіти, його відповідності державним освітнім стандартам і державним вимогам (освітнім стандартам і вимогам, що встановлюються університетами) і (або) потребам замовника освітніх послуг, соціальним і особистісним очікуванням людини.

Взаємодія освітніх відносин і *соціальної сфери* проявляється в тому, що батьки або інші законні представники дітей не є самостійними суб'єктами правовідносин, оскільки саме їх участь в освітніх правовідносинах регулюється нормами інших галузей права: конституційного, цивільного та сімейного.

Освітньо-правовий статус кожного суб'єкта освітніх відносин може відрізнитися в залежності від типу і виду освітніх організацій, форми отримання освіти, умов освітніх відносин. У числі основних видів правових статусів суб'єктів освітніх відносин можна виділити наступні: статус тих, хто навчається (учнів); статус батьків (законних представників) неповнолітніх учнів; статус працівників освітньої організації (педагогічні працівники, інженерно-технічні, адміністративно-господарські, виробничі, навчально-допоміжні працівники та інший персонал, який здійснює допоміжні функції); статус освітньої організації; статус засновників організацій, що здійснюють освітню діяльність; статус органів управління освітою; статус органів управління освітньою організацією; статус трудового (педагогічного та адміністративного) колективу організацій, що здійснюють освітню діяльність; статус громадських організацій, що

діють в освітній сфері; статус держави як суб'єкта здійснення освітньої політики [2].

Результати аналізу чинного законодавства свідчать про те, що освітньо-правовий статус учнів, педагогів і освітніх установ (організацій) на законодавчому рівні сформовано не повністю та в належній мірі не відображає специфіку їх ролі і місця в освітніх відносинах і потребує більш детальної регламентації.

У нормативно-правових актах права і обов'язки суб'єктів освітніх відносин, як правило, зафіксовані поверхнево, в найзагальнішому вигляді; відповідальність і види санкцій за невиконання обов'язків практично не визначені. Основна частина механізмів реалізації права частково розкриваються в підзаконних актах, в статутах і правилах внутрішнього розпорядку освітніх установ.

У правовій державі основою освітньої політики має бути державне освітнє законодавство, спрямоване на законодавчу регламентацію відносин, що виникають у сфері освіти. Якщо провести порівняльний аналіз чинного в даний час Закону «Про освіту» та обговорюваного проекту закону «Про освіту», то правова політика у сфері освіти в Україні передбачає реалізацію наступних напрямків: відновлення відповідальності і активної ролі держави в сфері освіти; розвиток нормативно-правового забезпечення освіти та нагляду за його виконанням; удосконалення державних механізмів управління якістю освіти в області змісту освіти, кадрової політики, управління освітніми організаціями; розвиток державно-громадського управління системою освіти та ін [5].

Нормативно-правове забезпечення системи освіти в Україні має свої больові точки. Вищу юридичну силу має Конституція України, що закріплює основні права і свободи людини і громадянина в сфері освіти. У число основних державних законів з питань освіти входить Закон України «Про освіту», який регулює питання, загальні для всіх елементів і рівнів системи освіти в Україні. Його прийняття мало істотне значення для розвитку вітчизняної системи освіти в перехідний період, так як заклало правові основи оновлення від-

носин у цій сфері, а також виконало важливу соціальну функцію збереження і захисту системи освіти в період кризового розвитку країни.

В даний час зміст законодавчих актів в сфері освіти прийшов у протиріччя з новими реаліями, зумовленими соціально-економічними змінами, що відбулися в останні два десятиліття в українському суспільстві, формуванням нового українського цивільного, податкового, бюджетного законодавства та відповідної зміни соціально-економічних основ системи освіти. Вони характеризуються суперечливістю понятійного апарату, відсутністю визначення термінів, колізійністю, наявністю значних прогалин (наприклад, законодавчо не передбачено можливості реалізації освітньої програми спільно кількома освітніми організаціями різних типів, освітніми і науковими організаціями за участю промислових підприємств, що є гальмом створення і функціонування багатфункціональних освітніх і науково-освітніх центрів (комплексів); соціокультурних комплексів; комплексних навчальних центрів професійних кваліфікацій, розвитку соціального партнерства в сфері освіти та ін.), декларативним характером ряду норм, дублюванням, в окремих випадках, норм інших законодавчих актів, недостатньою узгодженістю норм освітніх відносин з правовими механізмами регулювання основних сфер життя суспільства. Правовий статус учасників освітнього процесу законодавчо врегульовано не в повній мірі. Значна частина їхніх прав та обов'язків встановлюється підзаконними і навіть локальними актами, в той час як велика їх частина вимагають законодавчої регламентації. Актуальним є прийняття норм, спрямованих на врахування особливостей та підвищення соціальної значущості педагогічної праці та ін. [2].

Українське законодавство недостатньо ефективно регулює питання, пов'язані з освітніми відносинами. Мають місце суперечності між нормами вітчизняного і міжнародного права. Для забезпечення реальної дії норм і принципів міжнародного права на території України необхідно скорегувати їх стосовно

специфіки правової системи держави. Тільки в такому випадку норми міжнародного права можуть стати ефективним регулятором суспільних відносин.

Все це створює значні труднощі в процесі правозастосування та свідчить про те, що практика внесення подальших змін до чинних законодавчих актів про освіту вичерпала свій ресурс і терміново потрібне прийняття нового освітнього закону [2].

Дослідження в рамках даної статті дозволило виділити такі напрями вдосконалення законопроекту про освіту: забезпечення єдності уживаної термінології; розгляд можливості введення форми дошкільної підготовки змішаного типу, коли у вихованні дитини тісно співпрацюють професійні педагоги і батьки; встановлення такого співвідношення законодавчого і підзаконного рівнів нормотворчості, яке забезпечило б збільшення питомої ваги законодавчих норм і закріплення механізмів реалізації та захисту прав суб'єктів освітніх правовідносин в нормативно-правових актах відповідної юридичної сили; більш чітко узгодження правових механізмів, що регулюють рівні освіти та інші.

Після прийняття нового закону має бути робота із забезпечення ефективного правового регулювання відносин у сфері освіти. Це стосується, в першу чергу, приведення у відповідність з новим законодавчим актом про освіту норм підзаконних актів (урядових і відомчих), а також локальних правових актів, що сприятиме встановленню зв'язку і співвідповідності норм, удосконалення структурно-функціональних зв'язків системи законодавства про освіту та оформлення її як єдиної, внутрішньо узгодженої системи.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що першорядне значення має чітке визначення в новому законі правового регулювання у сфері освіти в контексті державної освітньої політики. Освітні правовідносини, будучи системоутворюючими даної сфери, повинні отримати максимально повну регламентацію у правових нормах. Інші відносини, пов'язані з освітніми, залишаючись в рамках

загальних приписів своїх галузей, підлягають регулюванню нормами законодавства про освіту тільки в частині особливостей їх реалізації в сфері освіти. При цьому норми законодавства про освіту, що конкретизують норми інших галузей з урахуванням специфіки освітньої діяльності, а також утворюють комплексні правові інститути, повинні бути пріоритетними в регулюванні освітніх та інших, пов'язаних з ними відносин. Даний підхід забезпечить органічний міжгалузевий взаємозв'язок, дозволить чітко визначити місце законодавства про освіту в системі українського права.

У правовій державі освіта здобуває новий важливий вимір – нормативно-правовий. Держава і суспільство повинні прагнути до того, щоб відносини, що виникають у сфері освіти, були максимально врегульовані, при цьому перевага повинна віддаватися законодавчій регламентації, що відповідає стандартам представницької демократії. Розвинуте освітнє законодавство є атрибутом сучасної

держави, яка взяла курс на підвищення рівня життя, суспільної згуртованості та солідарності, мінімізації проявів соціальної несправедливості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ягофарова И. Д. Ограничение права на образование / И. Д. Ягофарова // Право и образование. – 2003. – № 3. – С. 126–131.
2. Мельничук О. Поняття та особливості освітніх правовідносин / О. Мельничук // Юридична Україна. – 2010. – № 11. – С. 15–19.
3. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 141.
4. Проект концептуальних засад реформування середньої освіти «Нова українська школа» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: mon.gov.ua/Новини%202016/08/17/mon.pdf.
5. Закон України «Про освіту» : від 23.05.1991 р. // ВВР України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

Геєць І. В. Правове регулювання відносин у сфері освіти в Україні / І. В. Геєць // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 60–65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_12.pdf

Зроблено висновок, що відносини, які виникають у сфері освіти, повинні бути максимально врегульовані, при цьому перевага повинна віддаватися законодавчій регламентації, що відповідає стандартам представницької демократії.

Геєць І.В. Правовое регулирование отношений в сфере образования в Украине

Сделан вывод, что отношения, возникающие в сфере образования, должны быть максимально урегулированы, при этом предпочтение должно отдаваться законодательной регламентации, соответствующей стандартам представительской демократии.

Geyets I.V. Legal Regulation of Relations in the Field of Education in Ukraine

Based on the analysis of regulations and scientific sources the author concludes that the relations arising in the field of education should be as settled, with the advantage should be given to legislative regulation that meets the standards of representative democracy.