

**Савіщенко В. М.**

кандидат педагогічних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

## **ПОНЯТТЯ ТА МЕТА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ОСВІТИ ТА НАУКИ**

Статтю присвячено комплексному дослідженню системи нормативно-правових актів у сфері освіти та науки України, а також визначенню поняття та мети систематизації нормативно-правових актів як пріоритетного напрямку вдосконалення нормативно-правової бази у сфері освіти та науки.

*Ключові слова:* нормативно-правовий акт, систематизація, освіта та наука.

**Постановка проблеми.** Сучасне інформаційне суспільство, в якому нова інформація постійно витискує стару, цикл оновлення знань значно збільшився. Ще кілька десятиліть тому повний цикл оновлення знань відбувався один раз на двадцять років, потім – один раз на десять років. Нині навчання людини в загальноосвітньому та вищому навчальних закладах триває 16–17 років. Упродовж цього часу частина отриманих знань стають застарілими. Тому найбільш актуальною педагогічною концепцією в умовах інформаційного суспільства є концепція навчання впродовж всього життя. Такий підхід потребує вдосконалення законодавства у сфері освіти та науки, систематизації відповідних нормативно-правових актів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання щодо системи нормативно-правових актів у сфері освіти та науки в Україні досліджувалися фахівцями в галузі теорії управління та адміністративного права, серед яких В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.С. Венедиктов, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.І. Іншин, Р.А. Калюжний, Я.Ю. Кондратьєв, О.П. Коренєв, Ю.Ф. Кравченко, О.Ф. Скакун та ін. Але й досі багато питань щодо вдосконалення системи нормативно-правових актів у сфері освіти та науки залишаються невирішеними та потребують подальшого поглибленого наукового дослідження.

**Метою** статті є комплексне дослідження системи нормативно-правових актів у сфері освіти та науки України, визначення основних проблем у сфері нормативно-правового забезпечення освіти та науки, а також обґрунтування шляхів удосконалення нормативно-правової бази у даній сфері, серед яких першочергове місце посідає систематизація нормативно-правових актів.

**Виклад основного матеріалу.** У загальній теорії права серед учених нині немає єдності щодо розуміння сутності, соціального призначення та особливостей поняття «нормативно-правовий акт». Дослідники по-різному трактують дане поняття, і кожне визначення заслуговує на увагу. На думку

О.А. Пучкова, усі джерела права можуть бути класифіковані на дві групи: нормативно-правові акти (закони, укази, постанови, інструкції) та інші джерела права ненормативного характеру (правові звичаї, судові претенденти та рішення). В даному підході нормативність є критерієм розмежування юридичних актів і означає лише те, що юридичні документи містять норми права, загальні правила поведінки, встановлені державою. Нормативний акт – це офіційний документ, створений компетентними органами держави, який містить загальнообов'язкові юридичні норми (правила поведінки) [1, с. 289]. В.В. Лазарев під нормативно-правовими актами розуміє «акти, які встановлюють норми права, вводять їх у дію, змінюють або відмінюють правила загального характеру. Цим вони відрізняються від актів застосування права та від інших індивідуальних актів, розрахованих на однократну дію, прив'язаних до певних суб'єктів, до конкретних обставин місця й часу» [2, с. 144]. В.Н. Хропанюк, досліджуючи поняття «нормативно-правовий акт», доводить, що «він є одним з основних джерел права сучасної держави. У ньому виражається більшість правових норм, що регулюють найбільш важливі з точки зору особистості, її інтересів і потреб суспільні відносини. У нормативно-правових актах закріплюються норми, які враховують інтереси більшості і меншості в цілому, координують їх залежно від конкретних економічних, соціальних, національних та міжнародних відносин у даній історичний період» [3, с. 239]. С.О. Комаров зазначає, що «нормативно-правовий акт – це письмовий документ відповідного державного органу, яким встановлюються, змінюються або припиняються норми права, що містять правила загального характеру. Цим він відрізняється від інших актів, розрахованих на одноразову дію – актів застосування права або індивідуальних актів. На практиці можна часто зустріти змішані акти, які містять і норми права, і індивідуальні приписи застосування права. Усі нормативні акти пов'язані між собою, розташовуються в певній системі, підпорядковані один одному або співвідносяться один з одним, володіють юридичною силою, під якою міститься внутрішня властивість нормативно-правового акта, зумовлена місцем органу, що його прийняв, у системі державних органів. Юридична сила нормативно-правового акта залежить не лише від місця й положення органу, але й від його компетенції, якою він наділяється державою за законом» [4, с. 225]. Зміст нормативно-правових актів впливає на свідомість людини, програмує траєкторію її правомірної поведінки, формує певні моральні норми і цінності особистості, що, у свою чергу, є проявом виховної та ідеологічної функцій права. Будь-який нормативно-правовий акт можна розглядати як досить ефективний спосіб пропаганди та спонукання громадян до належної поведінки, додержання високої правової культури. Тому дуже важливо чітко, якісно, швидко та на доступному рівні сприймання довести вимоги та положення нормативно-правового акта до суб'єктів відповідних правовідносин та правозастосовних органів, що надає особливу значущість процедурі офіційного оприлюднення та тлумачення нормативно-правового акта [5, с. 111].

У теорії права визначаються ознаки правових актів, до яких відносять такі: виражає волю уповноваженого суб'єкта, його владні веління; має

офіційний характер, обов'язковий для виконання; спрямований на регулювання суспільних відносин; встановлює правові норми, а також конкретні правовідносини; може бути актом-документом, зміст якого фіксується у встановленій законом документальній формі, і актом – дією, за допомогою якого виникає юридичний результат; становить юридичний факт, що спричиняє певні правові наслідки [6, с. 134].

Аналіз теоретичних напрацювань учених, стан юридичної практики дозволяє виділити основні ознаки нормативно-правового акта:

- письмова форма викладу змісту;
- наявність офіційних вимог до оформлення;
- юридичність – документ, який має юридичну офіційну форму, має державний характер і приймається уповноваженими органами держави; чітко та послідовно формулює основні юридичні права та обов'язки;
- педагогічність – нормативно-правовий акт є одним із факторів соціального розвитку людини, формування правової культури.

На основі виділених основних ознак нормативно-правового акта можна запропонувати таке визначення поняття «нормативно-правовий акт»: це офіційний письмовий документ, який має відповідні офіційні вимоги до оформлення, закріплює основні правила загального характеру, норми, які спрямовані на захист та дотримання інтересів людини і громадянина, забезпечення правомірної поведінки, високої правової культури.

Напрацювання законодавчої бази в галузі освіти в суверенній Україні відбувалося поступово, кожний з етапів характеризується значною кількістю нормативно-правових актів, суть яких зводиться до збереження досягнень минулого й одночасно приведення системи освіти у відповідність до нових соціально-економічних вимог і процесів державотворення, забезпечення умов перспективного розвитку галузі в процесі входження країни до системи міжнародної співпраці [7, с. 123]. У перші роки незалежності освіта в Україні функціонувала згідно з законодавчими актами Української РСР. Так, наприклад, відповідно до Закону УРСР «Про освіту» від 23 травня 1991 року наша держава нараховувала 1242 професійних, 735 середніх спеціальних та 156 вищих навчальних закладів, аспірантуру та докторантуру з 300 наукових спеціальностей, 518 навчальних закладів та підрозділів підвищення кваліфікації й перепідготовки кадрів. За чисельними показниками мережа вищих навчальних закладів України відповідала рівневі більшості розвинених країн світу [8, с. 34]. Починаючи з 1996 року нормативно-правове забезпечення системи освіти законодавчо закріплює правові відносини в галузі освіти та науки. Вони регламентуються Конституцією України, Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про науково-технічну інформацію», постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативними актами Міністерства освіти і науки України та іншими нормативно-правовими документами.

Слід зазначити, що закони – це певна основа для всього правового регулювання, однак велику роль у сфері освіти та науки відіграють саме підзаконні нормативно-правові акти. Нормативно-правові акти підзаконного характеру спрямовані на реалізацію приписів законів і є, так би мовити, результатами державно-управлінської діяльності посадових осіб державних органів у межах їх компетенції. Вони є невід’ємними складовими механізму державного управління, який безпосередньо впроваджується у повсякденне життя саме за допомогою видання компетентними органами підзаконних, відомчих та внутрівідомчих нормативно-правових актів [5, с. 112]. Як зазначає В.Н. Хропанюк, «підзаконні акти володіють меншою юридичною силою і не можуть протистояти законам. Ефективне регулювання суспільних відносин має місце тоді, коли загальні інтереси узгоджуються з індивідуальними інтересами. Підзаконні акти як раз і призначені конкретизувати основні, принципові положення законів відповідно до своєрідності різних індивідуальних інтересів» [3, с. 244]. Отже, підзаконні нормативно-правові акти: мають меншу юридичну силу, ніж закони; приймаються різними правотворчими суб’єктами; не мають протиріччя з законодавчими актами. У свою чергу, підзаконні нормативно-правові акти у сфері освіти та науки – це акти, які приймаються з метою удосконалення та уточнення законів у сфері освіти та науки спеціально уповноваженими суб’єктами управління навчальними закладами.

Систему підзаконних нормативно-правових актів у сфері освіти та науки складають: постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» № 778 від 27.08.2010 р., «Про затвердження типового положення про Головне управління освіти та науки Київської міської державної адміністрації, управління освіти та науки обласної, Севастопольської міської державної адміністрації» № 1326 від 22.08.2000 р., «Про затвердження положення про дослідницький університет» № 163 від 17.02.2010 р., «Про затвердження Положення про державну інспекцію навчальних закладів» № 51614 від 29.11.2001 р., «Про ліцензування освітніх послуг» № 1380 від 29.08.2003 р., «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 03.11.2010 р., «Про затвердження Державної цільової програми розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року» № 785 від 27.08.2010 р., «Про затвердження національної рамки кваліфікацій» № 1341 від 23.11.2011; накази Міністерства освіти та науки України «Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу» № 45 від 05.02.2001 р., «Про затвердження Примірного статуту загальноосвітнього навчального закладу» № 284 від 29.04.2002 р., «Про затвердження Умов прийому до вищих навчальних закладів України» № 1179 від 12.10.2011 р. та ін.

Не менш важливу роль у сфері адміністративно-правового забезпечення освіти та науки України відіграють міжнародно-правові акти, а саме: Загальна декларація прав людини, Конвенція про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти (Париж, 14 грудня 1960 р.); Рекомендації МОП/ЮНЕСКО щодо становища вчителів (Париж, 5.10.1966 р.); Рекомен-

дація про розвиток освіти дорослих (Париж, 1976 р.); Рекомендації МОП/ЮНЕСКО про статус викладацьких кадрів закладів вищої освіти (Париж, 11.11.1977 р.); Рекомендація № R(83)13 Ради Європи (Комітет Міністрів) «Про роль середньої школи в підготовці молоді до життя» (23.09.1983 р.); Рекомендація № R(88)7 «Про освіту з питань охорони здоров'я в школі та роль і підготовку вчителів» (Комітет Міністрів) (18.04.1988 р.); Конвенція про технічну та професійну освіту (Париж, 10.11.1989 р.); Рекомендація № R(91)8 «Про розвиток освіти з питань довілля в шкільних системах» (Комітет Міністрів (17.06.1991 р.); Рекомендації про визнання навчальних курсів та свідоцтв про вищу освіту (1993 р.); Всесвітня програма дій у сфері освіти з прав людини та демократії (Монреаль, 1993 р.); Рекомендація 1281 (1995) «Про гендерну рівність у галузі освіти» (Парламентська асамблея Ради Європи); Декларація принципів толерантності (Париж, 1995 р.); Міжнародна стандартна класифікація освіти (Париж, ЮНЕСКО, 1997 р.); Декларація про вищу освіту для XXI століття (Париж, 5—9.10.1998 р.); Резолюція 1193 (1999) «Школи, які дають другий шанс, або як подолати безробіття та виключення, надаючи освіту і підготовку» (Парламентська асамблея Ради Європи); Рекомендація 1437 (2000) «Про неформальну освіту» (Парламентська асамблея Ради Європи) тощо.

Не можна цілком впевнено стверджувати, що законодавство України у сфері освіти та науки є цілком удосконаленим і не потребує змін. По-перше, чітко простежується безсистемність, величезна кількість змін та доповнень до актів, прийнятих після проголошення незалежності України. Необхідно окремо підкреслити внутрішню суперечливість законів у сфері освіти та науки. Усе це потребує нагального вирішення та вдосконалення, застосування вже перевірених методів та заходів. Отже, вдосконалення існуючої системи освіти та науки необхідно розпочинати зі систематизації законодавства про освіту та науку в Україні. Систематизовані закони – це основа управління освітою та наукою, а підзаконні нормативно-правові акти повинні узгоджуватися та конкретизувати систематизовані закони. Велика кількість нормативно-правових актів без їх певної систематизації призводить до виникнення хаосу, безсистемності, а це, у свою чергу, – до дублювання певних положень, втрати важливих даних у процесі ознайомлення. Стрімкий розвиток сучасного суспільства зумовлює високу динаміку оновлення нормативно-правових актів, скасування застарілих норм, усунення правових прогалів, внесення змін відповідно до вимог часу. В. Опришко зазначає, що впорядкування повинно сприяти найбільш ефективному застосуванню законодавчих актів, підвищенню рівня правового виховання, юридичної культури населення [9, с. 27]. М.Н. Марченко також підкреслює важливість систематизації, що зумовлено її функціональними характеристиками. Вона, з точки зору дослідника, дозволяє: оглянути весь масив чинного законодавства; виявляти й усувати неузгодженості, протиріччя, прогалини у праві (дефекти законодавства); підвищувати ефективність законодавства; робити законодавство більш доступним інформаційно та інтелектуально; вивчати й досліджувати законодавство [10, с. 354].

Як зазначають В.С. Ковальський та І.П. Козінцев, мета систематизації законодавства полягає в необхідності забезпечення більш ефективної правотворчої діяльності, зокрема, виявленні причин протиріч, прогалин, невідповідностей у нормативному регулюванні та їх усуненні, а також застосуванні й реалізації нормативно-правових актів. Законодавство держави – це жива істота, тобто воно перебуває в постійному розвитку. Деякі нормативні акти змінюються, інші скасовуються та замінюються новими. Ці зміни, які в деяких сферах відбуваються дуже часто, ускладнюють доступ до чинного законодавства [11, с. 163]. Мета систематизації – створення системи законодавства. Системність законодавства закладена в самій природі нормативно-правових актів, джерел права, правових норм [12, с. 664]. Отже, головна мета систематизації законодавства у сфері освіти та науки полягає в:

- усуненні протиріч, неузгодженості, прогалин, невідповідності у нормативному регулюванні освіти та науки;
- усуненні множинності нормативно-правових актів у сфері освіти та науки, приведенні законодавства у сфері освіти та науки до цілісної гармонійної системи;
- підвищенні ефективності законодавства у сфері освіти та науки;
- доступності законодавства як для ознайомлення та аналізу, так і для вивчення;
- спрощенні механізму вдосконалення законодавства у сфері освіти та науки (внесення змін та доповнень).

На думку учених, поняття «систематизація» складається з двох основних самостійних форм правової діяльності: 1) підготовка та видання різного роду зводів та збірників нормативних актів; 2) підготовка та прийняття нових актів (кодексів), в яких розміщуються як норми, що виправдали себе у попередніх актах, так і нові нормативні приписи – кодифікація законодавства [13, с. 18]. Кодифікація – це впорядкування правових норм, яке супроводжується переробкою їх змісту, скасуванням застарілих і прийняттям нових норм права, об'єднанням нормативного матеріалу в єдину, логічно узгоджену, побудовану на надійних принципах систему [14, с. 331]. В.Н. Хропанюк до основних ознак кодифікації відносить те, що: кодифікаційною діяльністю займаються лише компетентні правотворчі органи на підставі належних їм повноважень; у результаті кодифікації створюється новий нормативно-правовий акт, який охоплює норми, що суттєво відрізняються від раніше діючих; кодифікаційний акт є збірним актом, оскільки в ньому зводяться воедино норми, які раніше були в різних актах; кодифікаційний акт є основним серед актів, які діють у певній сфері суспільного життя; нормативно-правові акти, що створюються в результаті кодифікації, розраховані на тривалий період регулювання суспільних відносин [3, с. 247]. Кодифікаційні акти можуть зовнішньо оформлюватися в різних формах, а саме: основ законодавства; кодексів; статутів; положень; правил. Унаслідок кодифікації можна спостерігати видання великого за обсягом документа, який регулює значну частину суспільних відносин у певній сфері. Інкорпорація документів – форма систематизації шляхом об'єднання

нормативного матеріалу в певному порядку без зміни його внутрішнього змісту [15, с. 214]. Результати інкорпорації можуть мати форму збірника законів, інших нормативних актів, збірника законодавства або зводу законів. Питання інкорпорації можуть вирішувати державні органи, громадські організації й окремі громадяни. Звідси й розрізняють офіційну, офіціозну (напівофіційну) та неофіційну інкорпорацію [16, с. 234]. Водночас проблема чисельності нормативних актів може бути вирішена за допомогою ще одного виду систематизації – консолідації, в якому новий акт повністю замінює акти, які до нього увійшли, бо знову приймається компетентним правотворчим органом і має власні офіційні реквізити [2, с. 222].

Аналізуючи різні форми систематизації, ми дійшли висновку, що законодавство України у сфері освіти необхідно кодифікувати з наступним виданням основ законодавства про освіту. Так, у розділі II Закону України «Про освіту» розглядаються загальні положення стосовно системи освіти в Україні. Наприклад, відповідно до ст. 29 структура освіти включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту. Даний розділ фактично дублює закони України «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про позашкільну освіту». На нашу думку, існування додаткових законів, які були перелічені вище, не є необхідним. Положення цих законів цілком логічно поєднати в одному нормативно-правовому акті, в якому окремими розділами розглянути нормативно-правове регулювання дошкільної, загальної середньої, вищої, професійно-технічної, позашкільної освіти. Це мають бути «*Основи законодавства про освіту*».

Питання систематизації законодавства виникають також і у сфері науки України. Так, Закони України «Про науково-технічну діяльність», «Про науково-технічну інформацію», «Про науково-технічну експертизу», «Про охорону прав на наукові відкриття» тощо необхідно систематизувати в нормативно-правовий акт «*Основи законодавства про наукову та науково-технічну діяльність*».

**Висновки.** Запропоновані підходи систематизації нормативно-правових актів у сфері освіти та науки сприятимуть ефективності діяльності держаних службовців, юристів; дозволять громадянам ознайомитися з комплексним документом про освіту та науку; модернізують механізм внесення змін у статті, так як буде значно легше ознайомлюватися та аналізувати тексти законів; розширять професійну компетентність працівників закладів освіти, оскільки дозволять їм цілісно сприймати законодавство у сфері освіти та науки України.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Теория государства и права / под ред. В.М. Корельського и В.Д. Первалова. – М., 1998.
2. Теория государства и права : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М., 2001.
3. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк ; под ред. В.Г. Стрекоза. – М., 2000.

4. Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник / С.А. Комаров. – М., 1998.
5. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посібник / М.І. Іншин. – Х., 2010.
6. Алексеев С.С. Теория права // С.С. Алексеев. – М., 1994.
7. Тамм А.Є. Державна політика і управління в освіті : підручник; термінологічний словник / А.Є. Тамм, О.В. Радченко, О.В. Поступна. – Х., 2011.
8. Аніщенко О.В. Розвиток професійної освіти жінок в Україні (друга половина ХІХ – початок ХХ століття) : дис. канд. пед. наук : 13.00.04 / Аніщенко Олена Валеріївна. – К., 2000.
9. Опришко В. Загальнотеоретичні та практичні проблеми систематизації законодавства України / В. Опришко // Право України. – 1999. – № 12. – С. 25–30.
10. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М., 1985.
11. Ковальський В.С. Правотворчість теоретичні та логічні засади / В.С. Ковальський, І.П. Козінцева. – К., 2005.
12. Марченко М.М. Джерела права / М.М. Марченко. – М., 2005.
13. Киричук И.Б. Организация и деятельность органов внутренних дел как предмет правового регулирования: (вопросы теории) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права» / И.Б. Киричук. – М., 1991.
14. Загальна теорія держави і права / за ред. М.В. Цвіна, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина. – Х., 2002.
15. Комаров С.А. Общая теория государства и права : учебник / С.А. Комаров. – М., 2001.
16. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / под ред. В.Г. Стрекоза. – М., 2011.

**Савищенко В. Н. Понятие и цель систематизации нормативно-правовых актов в области образования и науки.** Стаття посвящена комплексному дослідженню системи нормативно-правових актів в сфері освіти і науки України, а також визначенню поняття і цілі систематизації нормативно-правових актів як пріоритетного напрямку удосконалення нормативно-правової бази в сфері освіти і науки.

*Ключевые слова:* нормативно-правовой акт, систематизация, образование и наука.

**Savishchenko V. M. Concept and purpose of systematization of normative-legal acts in the field of education and science.** The article is about complex research of the system of normative-legal acts in the field of education and science of Ukraine, and also to determination of concept and aim of systematization of normatively-legal acts, as priority direction of improvement of normatively-legal base in the field of education and science.

The main objective of systematization of legislation in the field of education and science is to eliminate contradictions, inconsistencies and gaps in the normative regulation of education and science; eliminating the multiplicity of legal acts in the field of education and science, bringing the legislation in education and science to integrated coherent system; improving the effectiveness of the legislation in the field of education and science; accessibility of legislation both for review and analysis, and study; simplification of the mechanism of legislation improvement in education and science (amendments and supplements).

Legislation of Ukraine in the field of education needs the codification with the next edition of the framework law on education, which provide for separate sections of normative-legal regulation of pre-school, secondary, higher, vocational and out-of-school education.

Laws of Ukraine "On scientific and technical activity", "On Scientific and Technical Information", "On scientific and technical expertise", "On scientific discovery protection" and others need to organize a legal act of "Basic Laws of science and scientific technical activities".

*Keywords:* normative-legal act, systematization, education and science.

*Надійшла до редакції 25.10.2013*