



Богдан Іванович АНДРУСИШИН

Проректор з навчально-методичної роботи НПУ імені М. П. Драгоманова, доктор історичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України.

Голова громадської організації «Феміда», заступник голови товариства «Просвіта» НПУ ім. М. П. Драгоманова.

Член редакційних колегій збірників наукових праць та журналів: «Юридичний журнал», «Наукові записки» НПУ ім. М. П. Драгоманова, «Пам'ять століть», «Український богослов», «Історичний календар» та ін. Відповідальний редактор часопису «Економіка і право».

Автор понад 170 наукових праць.

Vice-rector on educational and methodological work of National Pedagogical Dragomanov University, Doctor of historical sciences, professor, honored worker of science and technique of Ukraine.

Head of NGO «Femida», Deputy Head of National Pedagogical Dragomanov University Society «Prosvita».

Member of the Editorial Board of the collections of scientific works and journals: «Legal journal», «National Pedagogical Dragomanov University scientific notes», «Memory of centuries», «Ukrainian theologian», «Historical calendar», etc.

Executive Editor of the journal «Economy and Law».

Author of more than 170 scientific works.

УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: МІЖ АДМІНІСТРАТИВНИМ І ПРАВОВИМ РЕГУЛЮВАННЯМ

Освітнє право можна розглядати у двох наукових іпостасях – філософській, яка розуміє право через ідею виключно права, тобто таким, яким право має бути згідно з поняттям, та правовій, згідно якої право осмислюється, таким, яким воно є.

Сьогодні варто говорити про наявність не звичайної, а комплексної галузі освітнього права. Предметом такого права виступають відносини між органами державної влади і освітніми закладами: керівництво освітнім процесом, ліцензування діяльності органів освіти, атестація, акредитація, присвоєння вчених звань.

Освіта як особливий соціальний інститут, її стан, тенденції та перспективи завжди розглядаються в усьому світі як спосіб збереження і розвитку цивілізованості країни і формування визначеного суспільством і державою типу особистості.

Освіта виступає в ролі специфічного об'єкта правового впливу, а відносини, що склалися у сфері освіти, є предметом спеціального правового регулювання. Якісна урегульованість суспільних відносин у цій сфері є головною ознакою моделі держави, яка за українською Конституцією характеризується як правова.

Було б несправедливо говорити, що протягом останніх років проблемі правового регулювання освіти не приділялося належної уваги, яка полягала, по суті, в тому, щоб модернізувати стару систему підготовки чи перепідготовки кадрів, або «вмонтувати» в існуючу систему окремі елементи, запозичені у зарубіжних країнах. Обидва підходи не мали цілісного міжгалузевого характеру, тому були приречені на провал, через те що у першому

випадку колишня система не вписувалася у нові соціально-економічні умови і управляти нею у нових умовах ставало неможливо, а у другому – з тієї причини, що зарубіжні норми були розраховані на функціонування в дійсності, яка не була адекватною українській.

Освітнє право можна розглядати у двох наукових іпостасях – філософській, яка розуміє право через ідею виключно права, тобто таким, яким право має бути згідно з поняттям, та правовій, згідно з якою право осмислюється таким, яким воно є.

Аналіз філософської літератури останніх років свідчить, що розробці методологічних проблем науки і освіти приділяється значна увага у працях В. П. Андрущенка, В. Г. Кременя, І. А. Зязюна, М. І. Михальченка, В. М. Литвина, С. М. Ніколаєнка та ін.

«Формування правового поля освіти – одне з найбільш актуальних завдань функціонування, розвитку та реформування цієї галузі в трансформаційний період, – наголошує В. П. Андрущенко.

– Добрі закони спонукають до легітимної практики. Відсутність останніх або їх недостатність – відверто підштовхують людей до неправових, а нерідко злочинних дій та вчинків. Шкідливість останнього очевидна. Особливо в освітянській сфері, де предметом впливу, вірної чи хибної норми виховання є діти, молодь, студенти. Будь-яка, навіть найменша, похибка може обернутись великим соціальним злом. Адже, по-перше, вона «закладається» в світогляд; по-друге, торкається значного масиву людності; по-третє, має незворотній характер» [1, с. 136].

Що стосується правової іпостасі, то, як визначає академік Ю. С. Шемшученко, «суспільна практика поставила перед правознавцями нові завдання. Вони пов'язані з розширенням сфери правового регулювання суспільних відносин, виділенням нових галузей права і правових інститутів у системі національного права. Дослідження цих галузей і інститутів вимагає і нових організаційних форм їх проведення» [2, с. 3]. Це, зокрема, стосується і освітнього права.

Фундаментальні питання правового регулювання освіти останніх десятиліть вирішувалися на основі надбань юридичної науки і в першу чергу теорії права, яка сама зазнала значного розвитку і збагатилася новими підходами до розуміння і пояснення складних суспільних відносин.

Визначальною, інтегральною складовою досліджень освітнього права є характеристика проблеми управління освітнім процесом, визначення його змісту і пріоритетних напрямів, адекватних потребам сучасного суспільства. До різних аспектів цієї проблематики, що є

прерогативою перш за все політичної науки – мультидисциплінарної сфери знань, що спирається на потенціал інших наук, зокрема, економічної, юридичної, науки про державне управління тощо [3, с. 136], звертались: В. Андрущенко, Б. Андрушин, О. Бабкіна, В. Бебик, І. Варзар, В. Гальперіна, М. Головатий, В. Горбатенко, І. Горбатенко, О. Дем'янчук, В. Журавський, О. Картунов, С. Клепко, К. Корсак, В. Кремень, Ф. Рудич, С. Рябов, В. Савельєв, С. Савченко, Ю. Терещенко, В. Тертичка, О. Тягло, А. Шоркін та інші [4, с. 6].

Мова йде про розробки в рамках теорії освітнього права і управління системою освіти. «Методологічні засади освітнього законодавства, – наголошує С. М. Ніколаєнко, – включають поняття про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності щодо реалізації законів про освітню і наукову діяльність. В узагальненому вигляді структура цих законів має такі складові: загальні положення (правове регулювання відносин, державна політика і гарантії громадян); система освіти і науки (структура системи, державні стандарти, порядок створення, реорганізація, управління закладами); управління системою освіти і науки (компетенція суб'єктів управління, контроль за якістю); фінансово-економічна діяльність; соціальний захист вчених, педагогів, їх вихованців; міжнародна і зовнішньополітична діяльність; заключні положення» [5, с. 52-53].

Із наростанням демократичних тенденцій у суспільстві наприкінці 80-х рр. XX ст., а особливо із здобуттям Україною незалежності, «правознавці відмовилися від обмежень, які випливали з попереднього жорсткого дотримання

партійного і класового підходу, збагатили свій методологічний інструментарій досягненнями світової науки, переосмислили наявні штампи та стереотипні оцінки в історико-юридичних розвідках», було «систематизовано сучасні теоретико-методологічні та концептуальні підходи до аналізу правових систем сучасності, визначено загальні тенденції їх розвитку з урахуванням національних особливостей» [6, с. 11-14], – наголошує академік НАН України Ю. С. Шемшученко.

Конституційне право на освіту в незалежній Україні в суб'єктивному розумінні є реально існуючою, гарантованою державою і міжнародним співтовариством фактичною можливістю особистості оволодівати і користуватися знаннями, вміннями і навичками з метою підвищення свого культурного рівня й особистих інтересів у інтересах всього суспільства і досліджується перш за все як складова прав і свобод громадян з пріоритетом інтересів людини і громадянина, а також як елемент функціонування громадянського суспільства і соціально орієнтованої ринкової економіки.

Як бачимо, вищезазвані суспільні відносини є складовою частиною громадянського суспільства і не всі можуть піддаватися правовому регулюванню.

Проблема побудови в Україні громадянського суспільства та завдання щодо інтеграції української освітньої системи в світовій, зокрема, європейській освітній простір спонукало до створення на всіх рівнях державно-громадського управління розвитку освіти, яка є інтеграцією діяльності, прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів державного управління, громадського самовряду-

вання та громадськості для забезпечення ефективних управлінських впливів на всі ланки освітньої сфери. Метою державно-громадського управління розвитком освіти, підкреслюється у «Білій книзі національної освіти України», є залучення самоврядних органів і громадськості до формування освітньої політики на державному рівні і прийняття управлінських рішень в умовах демократизації суспільних відносин, децентралізації управління задля максимального врахування і задоволення освітніх потреб громадян, роботодавців, суспільства в цілому [7, с. 89-90].

Однак на даний час державно-громадське управління розвитком освіти в Україні залишається фрагментарним і маловпливовим.

Законодавство України про освіту базується на Конституції і складається із законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про загальну середню освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту» та багатьох інших нормативно-правових актів, прийнятих у відповідності з ним, що створили право-ву й фінансову засади реалізації конституційного права громадян на освіту, значна частина яких відображена у збірниках нормативно-правових актів: «Освіта в Україні: нормативна база»; «Вища освіта: нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації»; «Права та обов'язки студентів вищих навчальних закладів III- IV рівнів акредитації: Збірник основних нормативних актів (станом на 2 квітня 2008

року); «Нормативно-правові документи з питань вищої освіти»; «Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні»; «Освіта України. Нормативно-правові документи»; «Законодавчі акти Уряду України щодо вдосконалення національної системи вищої освіти України (від 27 серпня 2010 р.)» та ін.

У зв'язку з цим постає питання: чи можемо ми сьогодні говорити про освітнє право як галузь права?

Серед науковців немає єдиного визначення поняття «освітнє право». Зокрема, В. П. Андрущенко взагалі не вживає цю назву, користуючись термінами: «правове поле освіти», «низка нормативних документів», «освітнє законодавство», «освітні закони», «освітня галузь», «нормативно-правове поле освіти», «категорія сучасного нормативно-правового поля», «нове освітнє законодавство», «сучасне освітнє законодавство», «ідеологія освітнього закону» [1, с. 136-144] та ін., а у контексті сучасного світового дискурсу освітньої політики В. П. Андрущенко разом з В. Л. Савельєвим дотримується термінів «управління освітою», «державне управління», «адміністрування освітою», «розробка і адміністрування освітньої політики» тощо [4, с. 158].

С. М. Ніколаєнко дає визначення «освітнього права», розуміючи його як «сукупність правил поведінки, встановлених відповідно до національно-історичних традицій державою або від імені держави для врегулювання відносин у галузі освіти. Воно виявляється як об'єктивне явище, незалежне від нашої свідомості, як сукупність

нормативних правових актів, що регулюють відносини у галузі освіти, тобто освітнє законодавство. На суб'єктивному рівні – це правосвідомість, або уявлення людей про освітнє законодавство, уявлення про справедливість суспільних відносин у сфері освіти і науки, суб'єктивне право людини на освіту як природне і не відчужене».

Питання термінології, які виникають у процесі аналізу освітнього права, продовжують залишатися у центрі уваги при виявленні діяльності держави по регулюванню відносин у галузі освіти. Правильне, точне визначення відповідної термінології дає можливість органам державної влади отримати інструментарій вирішення багатьох не лише теоретично-методологічних, а й управлінських завдань стосовно вироблення відповідних дієвих стратегій.

Про необхідність введення обов'язкової навчальної дисципліни «Освітнє право» або «Право регулювання освітньої діяльності» у вищих навчальних закладах, які готують майбутніх педагогічних працівників, говорить Є. В. Красняков. Автор пише про «нормативно-правову базу освіти», «законодавчу базу сфери освіти», «українсько-освітнє законодавство», «освітнє законодавство», «законодавство про освіту», і, насамкінець, «єдину систему освітнього законодавства», яка має всі ознаки щодо визнання її окремою галуззю «освітнього права» [8, с. 96-99], але, на жаль, не називає ці ознаки. Неузгодженими залишаються, як бачимо, і межі термінологічного поля.

У той же час автор статті солідаризується з російською дослідницею

освітянської галузі Г. О. Дороховою і наводить її визначення «освітянського права», що формується і постає як самостійна галузь права, яка наголошує, що «специфіка суспільних відносин у сфері народної освіти з усіма їх взаєминами і залежностями відбувається в регулюючих відносинах законодавчих актів і їх складових норм права. Правові норми, фіксуючи цілісність загальних відносин у цій галузі, у свою чергу, утворюють власну систему з характерною для неї ієрархією рівнів, зв'язків, структур».

На мій погляд, на сьогодні варто говорити про наявність не звичайної, а комплексної галузі освітнього права. Предметом такого права виступають відносини між органами державної влади і освітніми закладами: керівництво освітнім процесом, ліцензування діяльності органів освіти, атестація, акредитація, присвоєння вчених звань. Ці відносини регулюються в основному нормами адміністративного права. Відносини по фінансовому забезпеченню діяльності освітніх закладів (Бюджетний кодекс України, Закони про державний бюджет), податкового контролю, надання платних послуг, умови кредитування здобуття вищої освіти регулюються нормами фінансового, податкового права. Відносини, пов'язані зі створенням освітніх навчальних закладів, їхня реорганізація і ліквідація регулюються нормами цивільного права, питання користування чи оренди земельних ділянок освітніми закладами врегульовується земельним правом. У галузі пенсійного забезпечення і соціального страхування педагогічні і науково-педагогічні працівники користуються правом на

пенсію за вислугою років, правом на наукову пенсію, пільгами по оплаті періоду тимчасової непрацездатності, державною допомогою сім'ям з дітьми, навчальними відпустками студентів під час відпустки по догляду за дитиною тощо. Відносини між освітнім закладом і викладачами, які побудовані на відносинах між освітнім закладом і тим, хто навчається (чи його законним представником), з приводу прийому на роботу викладача, його захист від незаконного звільнення, звільнення молодого фахівця з роботи та додаткові підстави для звільнення за вчинення аморального вчинку, несумісного з продовженням конкретної роботи, та ін., регулюються нормами трудового права, становище батьків і дітей, вихованців і вихователів регламентує Сімейний кодекс, Закон про охорону дитинства. Тобто мова іде про специфіку предмета «освітнього права» – особливі освітні правовідносини. Але в той же час треба зазначити, що законами врегульовано незначну частину відносин освітянської галузі.

Наявна нормативно-правова база української освіти досить розрізнена, почасти неповна, у ній є внутрішні протиріччя; не завжди освітянські закони узгоджуються з нормами інших галузевих законів, допускається не виправдане дублювання нормативних правил і положень» [5, с. 64].

Значною проблемою є відсутність державних стандартів, в тому числі з «права», «правознавства», що утруднює створення єдиного фахового економічного і правового простору та забезпечення для всіх учасників навчального процесу можливості оцінювання якості навчан-

ня і підготовки, шляхом порівняння їх з нормативними вимогами до кінцевого результату.

До цієї групи можна віднести власне педагогічні відносини – відносини, які виникають у рамках навчально-виховного процесу між педагогом і учнем чи студентом.

Українське освітнє законодавство має також значну перспективу розвитку для зацікавлених суб'єктів у системі «батьки - студент - вища школа - держава - роботодавець» з урахуванням потреб ринку праці та соціально-економічного стану держави загалом.

Юридичного і організаційного обґрунтування, своєрідної легалізації та формалізації потребують реально існуючі на практиці схеми залучення коштів батьків, інших юридичних осіб для вирішення потреб навчальних закладів освіти різних рівнів, в той же час і влада потребує доведення тези про необхідність фінансування не навчального закладу, а того, хто навчається, як суб'єкта освітньої діяльності.

З метою правового забезпечення підвищення ефективності підготовки висококваліфікованих фахівців у вищих навчальних закладах України необхідно здійснити заходи щодо вдосконалення освітнього законодавства, створення відповідного правового поля нашої держави, яке б відповідало інтересам українського суспільства, його адаптації до освітнього законодавства Європейського Союзу.

Зокрема, система вищої освіти України, зафіксована у одноіменному IV розділі Закону України «Про вищу освіту», встановлена з трьох освітніх

рівнів: початкова (молодший спеціаліст), базова (бакалавр) та повна вища освіта (спеціаліст, магістр). Водночас актуальною проблемою України залишається неузгодженість професій-них і освітніх кваліфікацій, що призводить до невизначеності освітньо-кваліфікаційних рівнів. До цього часу чітко не визначено, що являє собою в освіті України і на вітчизняному ринку праці «бакалавр» і «магістр», для чого готуються ці кадри і де може сповна застосовуватися їхній науково-освітній потенціал. В той же час зазначені рівні в європейських країнах зазначені рівні мають абсолютно чітке місце.

Невід'ємною складовою частиною навчального процесу у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації згідно ст. 16 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» є наукова і науково-технічна діяльність. Говорячи про шляхи інноваційного розвитку країни і розглядаючи університети як центри означеного розвитку, академік М. З. Згуровський наголошує на необхідності формування єдиного законодавчого поля і інноваційної діяльності шляхом внесення доповнень до ухвалених раніше кількох десятків законів і різноманітних відомчих документів та їх взаємного узгодження. А в цілому, підкреслює академік, вже настав час для підготовки та ухвалення Інноваційного кодексу України.

Аналіз чинного законодавства, що регламентує діяльність приватних навчальних закладів освіти, які засновані на приватній власності і підпорядковані власнику (власникам), показує, що вони вступають у правовідносини, як юридичні

особи з властивою їм право-суб'єктністю, яка складається з правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, при тому, що основним завданням навчального закладу є надання освітніх послуг, але названий суб'єкт «освітнянського життя суспільства» виступає як господарське товариство певного виду, життєдіяльність якого регулюється Господарським кодексом України, Законом «Про господарські товариства», земельним законодавством тощо. Водночас, зважаючи на особливу значущість освітнянської діяльності для студентства, остання не може кваліфікуватися як підприємницька незалежно від платних або безоплатних початків її здійснення, а має створити на ринку надання освітніх послуг здорову конкуренцію для навчальних закладів державної та комунальної форми власності [9, с. 118-124], забезпечуючи надання якісних освітніх послуг, а не просто видання атестатів чи дипломів без належного рівня знань і кваліфікації.

Наведені ознаки (займає особливе місце в правовій системі; складається з норм, які взяті з різних галузей права; не має обґрунтування єдностей і об'єкта; користується методами основних галузей права) говорять на користь виділення «освітнього права» як комплексної галузі права. Комплексний інститут як конструкція системи права і системи законодавства з'являється в силу об'єктивних причин, коли ті чи інші норми існуючої галузі не можуть застосовуватись у своєму керівному вигляді для регулювання певних відносин, які фактично починають утворювати предмет нової галузі права. Він визначається комплексним не тому, що в ньому є норми інших галузей

права, а тому, що частина цих галузей конкретизується стосовно предмета нової галузі і діє лише у її межах.

Як бачимо, питання «освітнього права» є досить дискусійним. Науковці наводять як аргументи «за», так і «проти». Головними критеріями правової галузі, як вже зазначалося вище, є предмет і метод. Але разом з тим треба враховувати, що крім предмета і метода кожна галузь права, яка вже відбулася, характеризується ще рядом інших показників – джерелами, принципами, функціями, внутрішньою структурою, механізмом регулювання, правовими режимами, понятійним апаратом тощо, комбінація яких для кожної з них є унікальною, а стосовно «освітнього права» потребує подальшого вдосконалення. Не прийнято в Україні і Освітній Кодекс.

Не на користь «освітнього права» як самостійної галузі права свідчить аналіз судової практики про фактичну відсутність в Україні виключно «освітніх» спорів, адже спори, що так чи інакше стосуються галузі освіти, як правило, підпадають під цивільну, рідше – під адміністративну чи господарську юрисдикції, а тому потребують використання норм традиційних матеріальних галузей права (цивільного, трудового, господарського тощо), з епізодичним зверненням, у разі відмінностей у правовому регулюванні, до спеціальних Законів: «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність» тощо. Отже, на нашу думку, поки що не можна вважати, що «освітнє право» вже сформувалося як самостійна галузь українського права. Можна говорити про початок його формування і потрібно до-

класти чимало зусиль для розробки і становлення «освітнього права» як окремої, нової самостійної, спеціальної галузі права, а поки що ми можемо говорити лише про початок виокремлення галузі, але відносити її до галузей, що вже склалися, передчасно.

Проблема засвоєння і реалізації теоретичних положень чинного законодав-

ства щодо правового регулювання освіти в Україні, формування навичок застосування на практиці отриманих знань з метою вирішення конкретних завдань правознавцями є одним з головних завдань, що стоять перед юридичними вищими навчальними закладами, які готують фахівців-юристів відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів.

Література:

1. Андрущенко В. Роздуми про освіту: Статті, нариси, інтерв'ю : 2-ге вид., допов. – К. : Знання України, 2008. – 819 с. іл.
2. Шемшученко Ю. С. Нові організаційні форми здійснення правових наукових досліджень // Правова держава. Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Вип. 13. – К., 2002. – 584 с.
3. Андрущенко В. Роздуми про освіту: Статті, нариси, інтерв'ю : 2-ге вид., допов. – К. : Знання України, 2008. – 819 с. іл.
4. Андрущенко В. П., Савельєв В. Л. Освітня політика (огляд порядку денного). – К. : «МП Леся», 2010. – 368 с.
5. Ніколаєнко С. М. Вища освіта – джерело соціально-економічного і культурного розвитку суспільства. – К. : Знання, 2005. – С. 52-53.
6. Шемшученко Ю. С. Наукові школи, сформовані на боці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України // Правова держава. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 600 с.
7. Біла книга національної освіти України / Т. Ф. Алексєнко, В. М. Аніщенко, Г. О. Балл [та ін.] ; за заг. ред. акад. В. Г. Кременя ; НАПН України. – К. : Інформ. Системи, 2010. – 342 с.
8. Красняков Є. В. Освітнє за-конодавство України не безпідставно претендує на окрему й самостійну галузь законодавства // Освіта Донбасу. – 2005. – № 4. – С. 96-99.
9. Медончак М. М. Правовий статус приватного вищого навчального закладу за чинним законодавством України // Вісник Київського інституту бізнесу та технологій. – 2010. – № 2 (12). – С. 118-124.

АНДРУСИШИН БОГДАН ИВАНОВИЧ.
УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ:
МЕЖДУ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И
ПРАВОВОЙ РЕГУЛЯЦИЕЙ.

Образовательное право можно рассмотреть в двух научных ипостасях – философской, которая понимает право через идею исключительно права, то есть таким, которым право должно быть согласно с понятием, и правовой, согласно которой право осмысливается, таким, которым оно есть.

Сегодня стоит говорить о наличии не обычной, а комплексной отрасли образовательного права. В качестве предмета такого права выступают отношения между органами государственной власти и образовательными заведениями: руководство образовательным процессом, лицензирование деятельности органов образования, аттестация, аккредитация, присвоение ученых званий.

ANDRUSYSHYN BOGDAN.
EDUCATION MANAGEMENT:
BETWEEN ADMINISTRATIVE AND
LEGAL REGULATION.

Educational law, can be seen in two scientific angles – philosophical, which understands the law through the idea of just law, that is, the way law should be according to the concept, and legal, according to which law is comprehended, such as it is.

Today it is necessary to say that there is not ordinary but complex network of educational law. The subject of that law is the relations between public authorities and educational institutions: educational management process, licensing of educational establishments, certification, accreditation, awarding scientific degrees.