



Ольга Кархут,
аспірант кафедри
теорії та історії держави і права
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова

УДК 37.014.15:340.116(477)

Сучасний стан і проблеми механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти

Важливим аспектом дослідження механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти є аналіз системи освітнього законодавства, тобто сукупності взаємопов'язаних нормативно-правових актів, що містять основні норми та приписи, які регламентують ці відносини.

На сучасному етапі основні тенденції розвитку освіти визначаються насамперед на законодавчому рівні. Саме тому розроблення і прийняття дієвої законодавчої бази у сфері освіти, своєчасне усунення прогалин і внесення змін у чинні закони – актуальне й важливе державне питання.

Вважаємо, що означеній проблематиці приділено недостатньо уваги в юридичній науці. Окремі дослідження здійснили О. Кананикіна, В. Костюк, Є. Красняков, М. Курко, А. Монаєнко, С. Ніколаєнко, Л. Рябошапка, В. Сиріх, Р. Шаповал та ін.

Тому метою статті є з'ясування сучасного стану та основних проблем

механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти, визначення основоположних принципів розвитку і вдосконалення нормативно-правової бази системи освіти України.

Для успішної координації багатofункціональних освітніх зв'язків як усередині конкретної держави, конкретної національної правової системи, так і на міждержавному рівні необхідними є ряд умов, серед яких важливе місце посідає сильна юридична база освіти – система нормативно-правових документів, що закріплюють основні напрями національної та міжнародної політики у сфері навчання й виховання [1, с. 3].

Сьогодні вітчизняна освіта перебуває на етапі модернізації, головною метою якої є відродження і розвиток її кращих традицій, закріплення позиції України в ряді високоосвічених країн світу та інтеграція у світову освітню спільноту. При цьому модернізаційні перетворення мають здійс-

нюватися відповідно до загальноцивілізаційних тенденцій розвитку національних освітніх систем. Населення України прагне високого рівня життя, а досягти цього можна тільки забезпеченням рівного доступу її громадян до якісної освіти [2, с. 363].

Сучасна система джерел права України, що регулює відносини у сфері освіти, має два рівні нормативно-правового регулювання: внутрішній (вітчизняні нормативно-правові акти) і зовнішній (міжнародні нормативно-правові акти), згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Своєю чергою, сукупність внутрішніх актів диференціюється на закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Законодавчу основу правового регулювання відносин у сфері освіти складають:

1) Конституція України (1991 р., зі змінами);

2) сукупність загальних (базових) і спеціальних законів України у сфері освіти: «Про освіту» (1991 р., зі змінами); «Про професійно-технічну освіту» (1998 р., зі змінами); «Про загальну середню освіту» (1999 р., зі змінами); «Про позашкільну освіту» (2000 р., зі змінами); «Про вищу освіту» (2002 р., зі змінами); «Про дошкільну освіту» (2001 р., зі змінами);

3) інші закони, що регулюють окремі правовідносини у сфері освіти;

4) сукупність стратегічних нормативно-правових актів, що регулюють як загальні довго-, середньо- та короткострокові питання соціально-економічного розвитку країни, так і засади та орієнтири розвитку національної системи освіти;

5) нормативно-правові акти, видані на виконання зазначених законів України.

Що стосується третьої категорії джерел, то вона посідає особливе місце в механізмі правового регулювання відносин у сфері освіти. Існує велика кількість законів, які регламентують освітню діяльність, вони мають різну

«вагу» дотично до сфери освіти: в одних законах містяться лише одна-дві статті за освітньою тематикою, в інших – окремі глави чи сукупність статей, певні випадки «протистоянь» чи «неузгодженостей» норм зазначених законів із нормами «профільних» законів. Ці та деякі інші причини актуалізують завдання систематизації законодавчої бази регулювання освітніх відносин.

Що стосується підзаконних нормативно-правових актів, то серед них вирізняються:

1) укази Президента України;

2) постанови Кабінету Міністрів України;

3) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади з питань освіти, які можна об'єднати в такі групи: нормативно-правові акти Міністерства освіти і науки України; «профільні» нормативно-правові акти інших центральних органів виконавчої влади, спрямовані винятково на регулювання правовідносин у сфері освіти; «непрофільні» нормативно-правові акти інших центральних органів виконавчої влади, що містять окремі норми щодо регулювання правовідносин у сфері освіти.

Співвідношення юридичної сили законів України у сфері освіти і чинних міжнародних договорів, які присвячено регулюванню освітніх відносин і згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, визначено нормами ст. 9 Конституції України і нормами зазначених законів, зокрема, нормами ст. 65 Закону України «Про освіту» та нормами п. 2 ст. 2 Закону України «Про вищу освіту». Зазначеним міжнародним договорам надано вищу (ніж норми законів України) силу.

В умовах прискорення як загальних інтеграційних процесів, так і розвитку міжнародної співпраці у сфері освіти роль зазначеного принципу в механізмі правового регулювання освітніх відносин постійно

зростає. Розвиток наукових і культурних обмінів, академічної мобільності, інтенсифікація співпраці у сфері освіти обумовлюють потребу прискорення адаптації національного освітнього законодавства до норм міжнародного, яке регулює освітні правовідносини, активної участі українських правознавців у розбудові сучасного міжнародного освітнього права.

Деякі науковці стверджують, що сьогодні в Україні є міцна законодавча основа для формування сучасної нормативно-правової бази, яка забезпечує еволюційний розвиток української системи освіти [3, с. 78].

Із цим можна погодитися частково, адже загалом сучасний стан освітнього законодавства характеризується такими основними проблемами, що явно вказують на необхідність удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

1) *Відсутність чіткої правової термінології (навіть у межах одного документа вживаються різні терміни для позначення одного й того ж поняття)*. На необхідність забезпечення точності термінології звертають увагу «Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормо-проектної техніки», схвалені рішенням колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41: «Особливу увагу необхідно звертати на точність термінології. Визначення термінів повинно відповідати тому змісту, який у нього вкладають учені та юристи, і має бути уніфікованим по всьому тексту закону» [4].

2) *Непоследовність і застарілість деяких норм, що регулюють відносини у сфері освіти*. Особливо загрозливими для освітньої сфери є ситуації, коли норми права реально не виконуються за мовчазної згоди всіх сторін освітніх правовідносин.

3) *Регулювання відносин у сфері освіти різними галузями права, відсутність*

єдиного систематизованого нормативного акта у сфері освіти України.

Останніми роками в Україні розгорнулася дискусія щодо систематизації законодавства про освіту. Проблеми, викликані несистематизованим характером цієї галузі законодавства, давно вже стали очевидними для багатьох. Видається, що основним заходом, здатним якісно поліпшити стан законодавства у сфері освіти в Україні, можуть стати підготовка та ухвалення Освітнього кодексу. До речі, думку про те, що кодифікація відповідного законодавства – можлива й доцільна, ще 1989 р. оприлюднив український правознавець І. Усенко [5, с. 83].

Ідея про підготовку такого нормативно-правового акта нині підтримується низкою фахівців у сфері освітнього права і заслуговує на найпильнішу увагу. Треба зауважити, що в Російській Федерації робота з підготовки Кодексу про освіту ведеться з 2003 р., а розроблення його Концепції – від кінця 90-х років минулого століття. Доцільність існування такого акта визнали у Франції, де затвердили Загальну частину Кодексу освіти, і в Республіці Білорусь, де вже прийняли Кодекс про освіту.

До факторів, які обумовлюють кодифікацію освітнього законодавства, можна віднести розпорошеність нормативно-правової бази, наявність численних прогалин у законодавстві, потребу в підвищенні правової культури працівників освіти, учнівської та студентської молоді, батьків, зокрема у спосіб освітньо-правової просвіти тощо [6, с. 281–292].

Проте глибший аналіз теорії та практики кодифікації галузевого законодавства свідчить, що в українських умовах кодифікація освітнього законодавства не може стати недалекою перспективою. Для цього є низка очевидних і зрозумілих причин. Насамперед у кодифікації галузевого законодавства новелізація законодавства має відігравати допоміжну

роль, покликану усунути суперечності, неоднозначності чи прогалини правового регулювання. Аналіз українського законодавства вказує на потребу передовсім глибокої новелізації цього законодавства.

Іншою підставою для такого висновку є нагальна потреба реформ у системі освіти. Модернізація законодавства може дати правову базу для розроблення стратегії реформ. Кодифікація законодавства стала би гідним завершенням процесу визначення стратегії розвитку освіти.

Також є певні труднощі, пов'язані з недостатньою кількістю фахівців у сфері саме освітньої нормотворчості та їхньої цілеспрямованої підготовки; відсутні системні дослідження проблем нормотворчості у сфері освіти; є чимало противників кодифікування освітнього законодавства і в цілому формування самостійної галузі освітнього права з боку представників різних галузей правової науки. Все це дає підстави вважати, що в таких умовах надзвичайно складно за короткий проміжок часу створити універсальний і водночас якісний комплексний кодифікований законодавчий акт.

Необхідно відзначити, що саме кодифікація унормувала би чимало проблемних питань, які тривалий час продовжують гальмувати справжнє входження української освіти в європейський простір, надала б імпульс створенню нової освітньої парадигми, зміні філософії освіти, усуненню об'єктивних і суб'єктивних чинників гальмування справжньої демократизації освіти.

Освітній кодекс безумовно сприятиме створенню на базі сформованих правових інститутів єдиного, цілісного механізму правового регулювання освітніх відносин, забезпечить систематизацію та впорядкування правових норм, скорочення кількості нормативних правових актів у цій сфері, а також усунення інших наявних хиб у регулюванні відносин у сфері освіти.

4) *Наявність значної кількості підзаконних актів.* На підставі законів як загальних, так і спеціальних видаються численні нормативні правові акти, норми яких, зокрема, покликані заповнити «прогалини», наявні на законодавчому рівні. У результаті у сфері освіти переважає «підзаконне» регулювання.

Стаття 92 Конституції передбачає, що тільки законами України визначаються «засади освіти». Ця норма має продовження в Законі України «Про освіту», в Законі України «Про вищу освіту», якими передбачається, що Верховна Рада України визначає державну політику в галузі освіти. Однак аналіз законів України про освіту та правозастосовної практики показує, що низка важливих питань освіти, які слід віднести до державної політики в галузі освіти, регулюються Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а то й наказами Міністерства освіти і науки України.

Законом незадовільно врегульовано процедури формування мережі навчальних закладів, стандартизації у сфері освіти, забезпечення державного контролю за якістю освіти, участь громадян і структур громадянського суспільства в управлінні освітою тощо. Навряд чи можна визнати відповідним Конституції затвердження стратегічних документів у галузі освіти указами Президента, а не законами України.

Водночас законами визначаються такі норми, як строки і тривалість навчального року, педагогічного навантаження тощо, які мають суто технологічне значення і мали би регулюватися нормативно-правовими актами нижчого рівня, ніж закон. Очевидно, що врегулювання законами освітніх правовідносин не засадничого характеру, яке не вимагається Конституцією України, гальмує діяльність органів управління освітою щодо оптимізації навчального процесу і загалом робить систему освіти менш динамічною.

5) Численні зміни та доповнення до нормативно-правових актів взаємно не узгоджені. У багатьох важливих випадках відсутні однозначні правові норми, до того ж ці норми часто суперечливі навіть у межах одного Закону.

Закони, що регулюють освітню діяльність, було прийнято в різні часи, різними складами парламентів, мають численні розбіжності, містять суперечності та допускають подвійне тлумачення. На підтвердження цього можна навести такі приклади: Закон України «Про освіту» та спеціальні закони «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту» різним чином: іменують навчальні заклади, які складають систему освіти; визначають порядок призначення керівників і педагогічних працівників навчальних закладів; визначають органи управління освітою, порядок затвердження та реєстрації установчих документів та ін.

6) Розбіжності між ратифікованими міжнародними угодами, що згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

7) Наявність суттєвих проблем у правозастосуванні.

8) Нечіткість у визначенні повноважень органів влади у сфері освіти. Відповідно до ст. 92 Конституції України лише законом слід визначити компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування щодо нормативно-правового регулювання освітньої діяльності. На жаль, саме відсутність компетенційного розподілу породжує конфлікти в системі державного управління освітньою діяльністю і веде до реального зниження якості освітньої діяльності в цілому. Як приклад, можна навести існуючий порядок (а, точніше, відсутність будь-якого порядку) надання навчальним закладам статусу національного. У результаті дискредитовано стимул для становлення справжніх лідерів

у національній системі освіти. Натомість у разі наявності в державі національної системи об'єктивного моніторингу якості освіти, в якому поєднувалися б елементи державного та громадського управління, провідні вищі навчальні заклади отримали б гарний стимул для конкуренції в європейському та світовому освітньому просторі.

Судові справи в галузі освіти демонструють вади законодавства і вказують на чільні проблеми його реформування. Незадовільне врегулювання майнових відносин в освіті є очевидним. Суперечності між державною та комунальною формами власності є загрозливими для низки навчальних закладів, оскільки можуть призвести до їхньої ліквідації. Очевидно, що потребують додаткового регулювання повноваження органів місцевого самоврядування в освіті.

Питання ліцензування та акредитації навчальних закладів, як і питання вступу до вищих навчальних закладів, мають бути належним чином урегульовані законом. Існуюча практика регулювання цих питань актами МОН України не дозволяє використовувати ці механізми для підвищення якості освітніх послуг.

Отже, необхідність удосконалення системи законодавства у сфері освіти через наявність означених вище серйозних проблем, пов'язаних з особливостями її формування, сьогодні є очевидною. Законодавча регламентація освітніх і суміжних з ними відносин помітно відстає від об'єктивних потреб, не відповідає вимогам повноти і системності, не забезпечує належною мірою реалізації законних інтересів суб'єктів права.

У законодавчих актах не міститься визначень освітніх правовідносин, їх об'єкта, не повністю сформовано освітньо-правовий статус учасників, фрагментарно регламентовані найважливіші освітні процедури. Механізми реалізації прав частково розкриваються в підзаконних актах, що на

практиці призводить не тільки до порушення освітніх прав громадян і трудових прав педагогічних працівників, але в ряді випадків ускладнює їх судовий захист.

Першочергова увага повинна приділятися проблемам, вирішення яких забезпечило би збільшення питомої ваги законодавчих норм і повнішого регулювання власне освітніх правовідносин, скорочення обсягу підзаконної нормотворчості насамперед у частині регламентації прав на освіту, інших освітянських прав, усунення прогалин і суперечностей відповідних нормативно-правових актів.

Зважаючи на численні неузгодженості та застарілі норми в існуючому освітньому нормативно-правовому забезпеченні, з метою належного правового обґрунтування подальшого розвитку освіти в Україні цілком необхідно переглянути в комплексі все освітнє законодавство та провести його систематизацію. Прийняття Освітнього кодексу, приведення його у відповідність із положеннями Конституції України і принципами міжнародного права

повинно ознаменувати собою новий етап розвитку національного освітнього законодавства.

Вважаємо, що основними принципами розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази системи освіти повинні бути:

1) забезпечення єдності, системності й наступності в нормативних актах різного статусу і рівня;

2) перевага законодавчого регулювання над підзаконним;

3) уніфікованість законодавства щодо розподілу повноважень у прийнятті нормативно-правових актів між органами законодавчої, виконавчої влади та органами управління системою освіти;

4) модернізація та систематизація законодавства в галузі освіти;

5) широка соціальна база нормативних актів;

6) контроль за виконанням положень нормативно-правових актів.

Реалізація зазначених принципів сприятиме покращенню механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кананькіна Е. С.* Источники права в сфере образования: (теоретико-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Е. С. Кананькіна. – Екатеринбург, 2006. – 29 с.
2. *Костюк В. М.* Основні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання системи загальної середньої освіти в Україні / В. М. Костюк // Митна справа. – 2011. – № 1 (73), ч. 2. – С. 362–368.
3. *Монаєнко А.* Нормативно-правова база розвитку освіти та науки в Україні / А. Монаєнко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 76–78.
4. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : Рекомендації Мін'юсту України від 21.11.2000 № 41. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>
5. *Усенко И.* Первая кодификация законодательства Украинской ССР / И. Усенко. – К. : Наук. думка, 1989. – 120 с.
6. *Андрусичин Б. І.* Теоретико-методологічні засади дослідження освітнього права: стан і перспективи. У кн.: Держава і право суверенної України: проблеми теорії і практики: Матеріали наукової конференції до 20-ї річниці незалежності України (Київ, 21 червня 2011 р.) / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка; упоряд.: В. П. Горбатенко, І. О. Кресіна. – К. : видавництво «Юридична думка», 2011. – 336 с. – С. 281–292.

Кархут О. Я. Сучасний стан і проблеми механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти

У статті розкрито сучасний стан та основні проблеми механізму правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти, що свідчать про необхідність його реформування.

Визначено основоположні принципи розвитку та вдосконалення нормативно-правової бази системи освіти України.

Ключові слова: механізм правового регулювання, освіта, законодавство про освіту, систематизація освітнього законодавства.

Кархут О. Я. Современное состояние и проблемы механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования

В статье раскрыты современное состояние и основные проблемы механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования, которые свидетельствуют о необходимости его реформирования.

Определены основополагающие принципы развития и совершенствования нормативно-правовой базы системы образования Украины.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, образование, законодательство об образовании, систематизация образовательного законодательства.

Karhut O. Current status and problems of the mechanism of legal regulation of social relations in the field of education

In the article the current state and main problems of the mechanism of legal regulation of social relations in the field of education, which demonstrate the need for its reform.

Defined the fundamental principles of development and improvement of the legal framework of the education system of Ukraine.

Key words: mechanism of legal regulation, education, legislation on education, the systematization of educational legislation.