



Сергій Мосьондз

доктор юридичних наук, професор,
проректор з навчальної та наукової роботи
Університету сучасних знань
(м. Київ, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-4417-1074>
40533@ukr.net

DOI: 10.33498/opus-2019-05-111

УДК 340.12

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ОСВІТНЬОГО ПРАВА ЯК ПІДГАЛУЗІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. На сучасному етапі розвитку українського суспільства констатується факт відсутності концептуального уявлення про освітнє право. Питання про правову природу освітнього права є досить складним і багато в чому суперечливим. Сьогодні, з приводу названої галузі права, науковці висловлюють досить різні погляди щодо його місця у системі вітчизняного права, які зводяться переважно до того, що освітнє право є або комплексною галуззю права, або самостійною галуззю права. Викладене обумовлює необхідність формулювання завершеної та досконалої теорії освітнього права.

Мета статті – через призму аналізу норм чинного законодавства, а також критичного вивчення праць сучасних учених сформулювати авторську концепцію освітнього права як підгалузі адміністративного права України.

Досягнення сформульованої мети здійснюється за допомогою комплексного та послідовного застосування відповідного наукового інструментарію, представленого такими методами наукового пізнання: логіко-семантичним, системним, структурно-логічним, методами групування, дедукції, індукції, аналізу та синтезу тощо.

Проведено аналіз наукових доробків, присвячених з'ясуванню підстав виокремлення освітнього права у системі права України. Вдалося встановити, що виокремлення освітнього права за предметом і методом правового регулювання не лише ускладнює його розуміння у національній системі права, а й створює проблеми у сфері правотворчої та правозастосовної діяльності. На думку автора, для вирішення цього завдання за основу виділення освітнього права в системі права України необхідно взяти напрям функціонування публічної адміністрації. А оскільки публічна адміністрація може функціонувати лише у чітко визначеному напрямі з обов'язковим дотриманням положень чинного законодавства, то його норми утворюють підгалузь особливого адміністративного права.

Зроблено висновок, що в Україні сформована система нормативних актів, покликаних регулювати порядок організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію державної політики у сфері освіти. Виконуючи названі завдання, публічна адміністрація тим самим сприяє забезпеченню та реалізації права на дошкільну, повну загальну середню, позашкільну, професійно-тех-

© Сергій Мосьондз, 2019

Сергій Мосьондз

нічну, вищу і післядипломну освіту, зафіксованого у ст. 53 Конституції України. Сукупність таких правових норм й об'єднується у рамках освітнього права, сформованого у межах особливого адміністративного права України.

Ключові слова: освіта; освітня діяльність; освітнє право; правове регулювання; публічна адміністрація; організація; особливе адміністративне право.

На сучасному етапі розвитку світового співтовариства можна остаточно стверджувати, що Українська держава вступила у новий етап державного розвитку, який характеризується появою нових відносин, що вимагають відповідного правового регулювання. Зміни у суспільному житті не могли не торкнутися й відносин, які виникають у сфері освіти, що мало своїм наслідком появу ідей про необхідність формування нової галузі права – освітнього права.

Саме цим, власне, і пояснюється той факт, що в сучасних умовах збільшилася кількість авторів, для яких інститути освітнього права стали предметом наукових досліджень. Серед них, перш за все, слід назвати: Б. Андрусішина, В. Ведяхіна, Ю. Веденєєва, Н. Давидову, С. Кушніра, Р. Мельника, Н. Мироненко, В. Савіщенко, А. Селіванова, В. Сергієнка, В. Торкатюка, Л. Ямпольську.

І хоч проблематика феномена освітнього права містить доволі широке коло питань, нам видається актуальним звернутися до визначення його місця у системі вітчизняного права та з'ясування змісту окремих інститутів.

Мета дослідження – через призму аналізу норм чинного законодавства, а також критичного вивчення праць сучасних учених сформулювати авторську концепцію освітнього права як підгалузі адміністративного права України.

Питання про правову природу освітнього права є досить складним і багато у чому суперечливим. Сьогодні науковці висловлюють досить різні погляди щодо його місця у системі вітчизняного права, які зводяться переважно до того, що освітнє право є комплексною галуззю права¹. Однак ми не погоджуємося із цією думкою.

Нині, на жаль, доводиться констатувати, що юридична наука не завжди орієнтується на потреби суб'єктів правозастосовної діяльності, яких, зокрема, навряд чи задовольнить термін “комплексна галузь права” під час вирішення правових спорів, у нашому випадку, за участю суб'єктів освітньої діяльності, оскільки суддям необхідно чітко розуміти правову природу спірних правовідносин, яка, зрозуміло, не може бути комплексною. Неправильне визначення правової природи спірних пра-

¹ Н. Давидова, *Правовий статус учасників відносин у сфері освіти в США і перспективи його імплементації в освітню систему України (цивільно-правовий аспект)* (Ліра-К 2016) 531; В. Савіщенко, *Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні* (Ліра 2015) 160.

вовідносин, як наслідок, призводить до порушення права фізичних та юридичних осіб на судовий захист порушених прав загалом та у сфері освіти зокрема.

Виникнення і розвиток ідеї комплексних галузей права було пов'язане з неможливістю розмежування галузей права на підставі предмета та методу правового регулювання у радянському праві. На сучасному етапі розвитку української системи права, на жаль, деякі науковці продовжують відстоювати поділ галузей права за предметом та методом правового регулювання. На наше переконання, ці міркування є неприпустимими як із теоретичного, так і практичного погляду.

На підтвердження власної думки відзначимо, що розроблена у 1939 р. М. Аржановим теорія предмета правового регулювання дійсно була покладена в основу розмежування галузей радянського права². Пізніше вона була вдосконалена шляхом включення до неї категорії “метод правового регулювання”, який пропонувалося визнати додатковим критерієм диференціації радянського права³. Все це свідчить про те, що поділ права за радянських часів відбувався не з метою створення такої системи, яка відповідала б реаліям суспільного життя, а такої, яка відмежовувала б радянське право від буржуазного права. І цей підхід настільки укорінився у поглядах багатьох вітчизняних учених, що деякі з них навіть публічне та приватне право розглядають через призму предмета та методу правового регулювання.

Прикладом може слугувати визначення публічного та приватного права, запропоноване О. Скакун, яка під публічним правом розуміє підсистему права, що регулює державні, міждержавні та суспільні відносини. Приватне ж право, на її думку, є підсистемою права, яка регулює майново-вартісні відносини та особисті немайнові відносини, які виникають із приводу духовних благ і пов'язані з особистістю їх учасників. Предметом правового регулювання публічного права, за твердженням вченої, є сфера “державних справ”: сфера влаштування і діяльності держави як публічної влади, всіх публічних інститутів, апарату держави, адміністративних відносин, державної служби, кримінального переслідування та відповідальності, принципів, норм та інститутів міждержавних відносин і міжнародних організацій тощо. У приватному ж праві предметом правового регулювання називається сфера “приватних справ”: сфера статусу вільної особистості, приватної власності, вільних договірних відносин, спадкування, вільне переміщення товарів, послуг і фінансових коштів тощо. Публічному праву притаманний імперативний метод, а приват-

² М. Аржанов, ‘О принципах построения системы советского социалистического права’ (1939) 3 Советское государство 26.

³ С. Алексеев, *Общие теоретические проблемы системы советского права* (Гос изд-во юрид лит 1961) 10-1.

ному – диспозитивний⁴. Отже, у цьому разі наявне бажання об'єднати теорію поділу права на публічне та приватне й теорію предмета й методу правового регулювання, що є неможливим і неприпустимим.

Викладене свідчить також про те, що нині в українській юридичній літературі все ще не існує чіткого розуміння сутності теорії публічного та приватного права. Але практика правозастосування не може чекати, поки вітчизняні дослідники повною мірою вивчать цю проблематику та запропонують юристам-практикам відповіді на запитання, які їх цікавлять. З огляду на це, корисним є вивчення відповідного зарубіжного досвіду з подальшою адаптацією його до потреб вітчизняного правозастосування. Не занурюючись глибоко в цю проблематику, зазначимо, що у країнах Західної Європи науковці вже давно розробили теорії розмежування публічного та приватного права, які з успіхом застосовуються на практиці. Так, наприклад, у Німеччині існує три основні теорії поділу права на публічне та приватне, серед яких:

– теорія субординації, яка підлягає застосуванню насамперед у випадках, коли необхідно встановити правову природу дій публічної адміністрації або юридичного спору, який виник між громадянином і державою. Вона орієнтується на (право) відносини, які виникають між їх учасниками. Ця теорія застосовується фактично лише тоді, коли держава (орган) та громадянин протистоять один одному. Якщо між державою та громадянином виникають відносини влади-підпорядкування, то відповідні дії публічної адміністрації або адміністративні акти, які стосуються цих відносин, мають публічно-правову природу. Викладене діє і щодо спорів про право, які стосуються цих відносин. У разі якщо між державою та громадянином виникають відносини, у яких вони взаємодіють як рівнозначні суб'єкти, то дії публічної адміністрації або адміністративні акти будуть мати приватноправову природу;

– спеціально-правова теорія, яка використовується переважно для розмежування публічно-правових (адміністративних) і приватноправових спорів. Застосування спеціально-правової теорії здійснюється у два логічних етапи: спочатку необхідно встановити, які саме юридичні приписи є об'єктом юридичного спору. І лише після цього можна перевірити, чи є вони публічно-правовими (адміністративними);

– двоступенева теорія, відправною точкою якої є два основних положення: публічна адміністрація може виконувати покладені на неї обов'язки також у приватноправовій формі; публічна адміністрація може втілювати у життя публічно-правові рішення за допомогою приватноправових дій, заснованих на положеннях цивільного права. Останнє з зазначених

⁴ О Скаун, *Теорія держави і права: підручник* (Консум 2001) 243-4.

положень свідчить про існування таких правовідносин, у яких є як публічно-правові (адміністративні), так і приватноправові елементи. Саме для таких випадків і вироблена ця теорія. Двоступенева теорія розмежовує певні правовідносини залежно від рівнів прийняття рішення: перший рівень (відповідає на запитання “якщо?”): рішення суб’єкта публічної адміністрації, якщо він діє, є публічно-правовим; другий рівень (відповідає на запитання “як?”): вид і спосіб, того як діє публічна адміністрація, можуть бути публічно-правовими (адміністративними) та приватноправовими. Дворівнева теорія застосовується переважно у двох сферах: надання субвенцій (субсидій, дотацій) та користування публічними установами (об’єктами)⁵.

Отже, на підставі викладеного можна стверджувати, що сьогоднішній поділ права на публічне та приватне є фактом об’єктивної дійсності. Теорія поділу права дає змогу краще зрозуміти природу правовідносин, що є необхідною умовою успішного розвитку як правової науки, так і сфери правозастосування. Крім того, вона сприятиме більш чіткому визначенню місця нових галузей (підгалузей) права у вітчизняній правовій системі.

Зупиняючись на цьому аспекті детальніше, неодмінно потрібно навести міркування Р. Мельника, який справедливо наголошує, що за предметом і методом правового регулювання насправді не можна відокремлювати галузі українського права. Це засвідчує адміністративне судочинство, для якого практичне питання розмежування адміністративного та цивільного чи господарського права є чи не найбільш болючим, адже саме від нього залежить правильне визначення юрисдикції адміністративного суду. Тож чи далеко нині просунулися вітчизняні суди у розмежуванні галузей національного права за предметом і методом правового регулювання? Для кожного судді та адвоката є очевидним, що названі критерії видаються штучними й абсолютно непридатними для виконання такого завдання⁶.

З огляду на викладене, може скластися думка, що у цій статті йтиметься про освітнє право як самостійну галузь права. Це міркування також є непереконливим, якщо до уваги взяти той факт, що освітнє право, регулюючи передусім відносини, які виникають під час реалізації державної політики в сфері освіти, використовує здебільшого інструментарій адміністративного права.

Тому в основу нашого дослідження лягли наукові ідеї Р. Мельника щодо системи адміністративного права. Так, на думку вченого, спроби

⁵ Р Мельник та С Мосьондз, *Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник* (Юрінком Інтер; Буква Закону 2018) 53-5.

⁶ Р Мельник, ‘Предмет адміністративного права’ (2018) 3 *Право України* 161.

Сергій Мосьондз

поверхового удосконалення системи адміністративного права приречені на невдачу насамперед через те, що воно здійснюється на базі радянської системи адміністративного права, у межах якої, з огляду на те, що вона була сформована на ідеологічних засадах тоталітарної держави, не може бути місця для тих інститутів і підгалузей права, які притаманні демократичній, соціальній та правовій державі⁷.

Такий підхід ми вважаємо цілком прийнятним, а тому підтримуємо думку Р. Мельника про необхідність виділення у межах системи адміністративного права загального адміністративного права та особливого адміністративного права. До загального адміністративного права відносять норми (зокрема й правові принципи), що діють у всіх сферах організації та функціонування публічної адміністрації. Воно об'єднує найбільш типове, загальне в правовому регулюванні зазначеної сфери⁸. Особливе ж адміністративне право має будуватися, зважаючи на перелік обов'язків (функцій) публічної адміністрації. Порядок реалізації кожної з таких функцій, а відповідно, регулювання відносин, що будуть виникати в цій сфері між публічною адміністрацією та приватними особами всередині публічної адміністрації, а також між останньою та іншими суб'єктами публічного права має здійснюватися завдяки окремій підгалузі особливого адміністративного права⁹.

З викладеного можна зробити висновок, що особливе адміністративне право слугує своєрідною оболонкою, яка поєднує в собі відповідні норми. Ця теза відображена й у Конституції України, ч. 2 ст. 19 якої, нагадаємо, встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України¹⁰. Інакше кажучи, публічна адміністрація може функціонувати лише у чітко визначеному напрямі з обов'язковим дотриманням положень чинного законодавства, норми якого, власне, й утворюють підгалузі особливого адміністративного права.

Одним із напрямів функціонування публічної адміністрації, як впливає з положень Конституції України, а також базових нормативних актів з питань діяльності суб'єктів публічної адміністрації (законів України

⁷ Р Мельник, 'Муниципальное право у системі національного права' (2010) Спеціальний випуск Центральноукраїнський правничий часопис Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС 33.

⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

⁹ Р Мельник, 'Система адміністративного права України' (дис д-ра юрид наук, Харківський національний університет внутрішніх справ 2010) 224.

¹⁰ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

“Про Кабінет Міністрів України”¹¹, “Про місцеві державні адміністрації”¹², “Про місцеве самоврядування”¹³) є освіта, розвиток і підтримка якої визнається одним із найважливіших завдань будь-якої країни світу.

Безпосередніми суб’єктами реалізації державної політики у сфері освіти є Міністерство освіти і науки України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, покликані забезпечувати відповідно до законодавства розвиток освіти. Конкретизація цього завдання знайшла закріплення у законах України: “Про освіту”¹⁴, “Про дошкільну освіту”¹⁵, “Про загальну середню освіту”¹⁶, “Про професійно-технічну освіту”¹⁷, “Про позашкільну освіту”¹⁸, “Про вищу освіту”¹⁹, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”²⁰, “Про наукову і науково-технічну діяльність”²¹ та ін.

Аналіз правових актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері освіти між суб’єктами публічної адміністрації та приватними особами, дає змогу виокремити такі інститути освітнього права: правового статусу суб’єктів освітніх відносин; інститут дошкільної освіти; інститут загальної середньої освіти; інститут позашкільної освіти; інститут професійно-технічної освіти; інститут вищої освіти; інститут післядипломної освіти; інститут аспірантури та докторантури; інститут регулювання функціонування навчальних закладів; інститут ліцензування освітньої діяльності; інститут акредитації освітньої діяльності; інститут атестації педагогічних і науково-педагогічних працівників навчальних закладів; тощо.

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що нині в Україні сформована система нормативних актів, покликаних регулювати порядок організації та діяльності суб’єктів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію державної політики у сфері освіти. Виконуючи

¹¹ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 22.

¹² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

¹³ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

¹⁴ Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 380.

¹⁵ Про дошкільну освіту: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 49. Ст. 259.

¹⁶ Про загальну середню освіту: Закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 28. Ст. 230.

¹⁷ Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. від 19.08.1998 № 32, ст. 215.

¹⁸ Про позашкільну освіту: Закон від 22 червня 2000 р. № 1841-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 46. Ст. 393.

¹⁹ Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.

²⁰ Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 253.

²¹ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 25.

ці завдання, публічна адміністрація тим самим сприяє забезпеченню та реалізації права на дошкільну, повну загальну середню, позашкільну, професійно-технічну, вищу і післядипломну освіту, що зафіксовані у ст. 53 Конституції України²². Сукупність таких правових норм об'єднується у рамках освітнього права, сформованого у межах особливого адміністративного права України.

Нехтування подібними міркуваннями призводить до того, що поза увагою науковців залишаються теоретичні питання, які мають значення для пізнання сутності освіти. Типовим прикладом може бути ситуація з науковим опрацюванням категорій “освітня діяльність”, “освітній процес”, навколо яких будується усе освітнє законодавство. З огляду на це, зазначені категорії мали б стати предметом детального вивчення. Проте, як показав аналіз літератури з адміністративного права, терміни “освітня діяльність” та “освітній процес” трапляються на її сторінках без будь-яких пояснень.

Висновки. Концептуалізація та об'єктивне з'ясування змісту інститутів освітнього права, особливо для нашої держави, – складний та неоднозначний процес. І не лише тому, що вони проходять через суб'єктивні міркування дослідників, а й від не завжди усвідомленого бажання з'ясувати їхній зміст. Отже, роблячи загальний висновок, варто наголосити на тому, що актуальність продовження доктринального вивчення освітнього права як підгалузі адміністративного права загалом та інститутів освітнього права зокрема є беззаперечною.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Alekseev S, *Obshchye teoreticheskiye problemy systemy sovetskogo prava [General Theoretical Problems of the System of Soviet Law]* (Gos izd-vo yurid lit 1961) (in Russian).
2. Davydova N, *Pravovyi status uchashnykiv vidnosyn u sferi osvity v SShA i perspektyvy yoho implementatsii v osvithniu systemu Ukrainy (tsyvilno-pravovyi aspekt) [Legal Status of Participants in the Field of Education in the United States and the Prospects for its Implementation in the Educational System of Ukraine (Civil-Law Aspect)]* (Lira-K 2016) (in Ukrainian).
3. Melnyk R, Mosondz S, *Administratyvne pravo Ukrainy (u skhemakh ta komentariakh): navchalnyi posibnyk [Administrative Law of Ukraine (in Schemes and Comments: Tutorial)]* (Jurinkom Inter; Bukva Zakonu 2018) (in Ukrainian).
4. Savishchenko V, *Administratyvno-pravove zabezpechennia osvity ta nauky v Ukraini: monografiia [Administrative and Legal Support of Education and Science in Ukraine: Monograph]* (Lira 2015) (in Ukrainian).

²² Конституція України (н 10).

5. Skakun O, *Teoriia derzhavy i prava: pidruchnyk [Theory of State and Law: Textbook]* (Konsum 2001) (in Ukrainian).

Journal articles

6. Arzhanov M, 'O principah postroeniya sistemy sovetskogo socialisticheskogo prava' ['On the Principles of Constructing the System of Soviet Socialistic Law'] (1939) 3 Sovetskoe gosudarstvo 26 (in Russian).
7. Melnyk R, 'Munitsypalne pravo u systemi natsionalnoho prava' ['Municipal Law in the System of National Law'] (2010) Spetsialnyi vypusk. Tsentralnoukrainskyi pravnychi chasopys Kirovohradskoho yurydychnoho instytutu KhNUVS 33 (in Ukrainian).
8. Melnyk R, 'Predmet administratyvnoho prava' ['Subject of Administrative Law'] (2018) 3 Pravo Ukrainy 161 (in Ukrainian).

Thesis

9. Melnyk R, 'Systema administratyvnoho prava Ukrainy' ['System of Administrative Law of Ukraine'] (dys d-ra yuryd nauk, Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav 2010) (in Ukrainian).

Sergii Mosondz

CONCEPTUALIZATION OF EDUCATION LAW
AS A SUB-BRANCH OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

ABSTRACT. The author emphasizes that at the current stage of development of the Ukrainian society there is no conceptual idea of education law. The legal nature of education law is quite a complex issue which is controversial in many respects. Today, scholars express quite different views on the place which this branch of law has within the system of national law, and according to these views, education law is either a comprehensive branch of law or an independent branch of law. Given the above, the need arises to formulate an accomplished and perfect theory of education law.

The purpose of the research is to formulate the author's concept of education law as a sub-branch of administrative law of Ukraine through the prism of the analysis of current legislation, and also by critical study of works by modern scholars.

The stated goal is achieved by comprehensive and consistent application of the relevant scientific tools which are represented by the following methods of scientific cognition: logical and semantic, systemic, structural and logical methods, and also methods of grouping, deduction, induction, analysis and synthesis, and etc.

The author makes an analysis of scientific works aimed at clarifying the grounds owing to which education law has been singled out within the system of law of Ukraine. It was found that such singling out of education law by the subject matter and the method of legal regulation not only makes it more difficult to understand this branch of law in the context of the national system of law, but also gives rise to certain problems which relate to law making and law application. According to the author, this problem may be resolved if the focus of functioning of public administration is taken as the basis for singling out education law within the system of law of Ukraine. And since public administration can

Сергій Мосьондз

function only with a clearly defined focus and always subject to observance of current law provisions, its rules form a sub-branch of special administrative law.

The author comes to the conclusion that in Ukraine there is a formed system of laws and regulations which is intended to regulate the organization and activities of public administration subjects aimed at implementing the State's education policy. Fulfilling these tasks, public administration thus facilitates the assurance and exercise of the right to pre-school, full general secondary, extracurricular, vocational, higher and postgraduate education as it is enshrined in article 53 of the Constitution of Ukraine. The set of such legal provisions is united within education law which has been formed within the framework of the special administrative law of Ukraine.

KEYWORDS: education; educational activity; education law; legal regulation; public administration; organization; special administrative law.