

**ПРОБЛЕМА ВИОКРЕМЛЕННЯ Й ТЕОРЕТИЧНОГО  
ОБГРУНТУВАННЯ ГАЛУЗІ ПРАВА З РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТНІХ  
ПРАВОВІДНОСИН**

*У статті розкрито актуальність дослідження особливостей регулювання освітніх правовідносин. Наведено думки науковців з позитивного й негативного ставлення до виокремлення й теоретичного обґрунтування освітнього права*

*Ключові слова: освітні правовідносини, цінності права, галузі законодавства, освітнє законодавство, освітнє право.*

*В статье раскрыта актуальность исследования особенностей регулирования образовательных правоотношений. Приведены точки зрения ученых положительного и отрицательного отношения к выделению и теоретическому обоснованию образовательного права.*

*Ключевые слова: образовательные правоотношения, ценности права, отрасли законодательства, образовательное законодательство, образовательное право.*

*The actuality of the studying of the educational relationships' features is discovered in the article. The scholar's points of view about their positive and negative attitude about picking out and theoretical substantiation of educational law are bringing out.*

*Keywords: educational relationships, law values, sphere of legislation, educational legislation, educational law.*

Постановка проблеми. Будь-яка людська спільнота, а тим паче суспільство в цілому, вимагає певної внутрішньої організації, узгодженості та упорядкованості, відповідних правил людських стосунків і поведінки. Упорядкування суспільних відносин, або соціальне регулювання, здійснюється за допомогою соціальних норм, правил поведінки загального характеру, що регулюють різні сфери суспільних відносин. Але суспільство, як відомо, не стоїть на місці, постійно розвивається та еволюціонує. Одним з наслідків такої еволюції є те, що люди, які належать до цього суспільства, мають певні права, свободи і обов'язки, без яких їх існування в рамках суспільства фактично неможливе.

Зміни в політичному устрої держави і суспільства безперечно спричинили зміни в усіх галузях життєдіяльності нашої держави, що, в свою чергу, вплинуло на необхідність урегулювання відносин з урахуванням цих змін. Зміни у правовій галузі відбуваються повільніше, ніж у соціальному житті в цілому, що обумовлено необхідністю сприйняття суспільною думкою цих змін, усвідомлення їх та адаптацією до них.

Освітня галузь, що завжди вимагала й вимагає на сучасному етапі розвитку української держави правового регулювання, є певним віддзеркаленням змін у суспільстві, а отже однозначно не може залишатися незмінною, іноді повинна в першу чергу реагувати на ті зміни, що відбуваються.

У сучасних умовах широкого поширення отримала теза про освіту як стійку, самостійну галузь предметно-практичної діяльності суспільства і держави, що поступається за кількістю учасників у ній лише виробничій галузі суспільства. Галузь освіти наряд з сімейними, економічними, політичними і релігійними інститутами справедливо визначається одним з провідних соціальних інститутів, що відповідає за передачу й забезпечення засвоєння досвіду від покоління у вигляді знань, умінь, культури тощо.

Функціонування освіти як будь-якого іншого соціального інституту забезпечується стійкими потребами суспільства, держави і особистості.

Завдяки принциповому оновленню підходів до цілей і змісту освіти більш рельєфно виявився специфічний характер “стосунків з навчання і виховання”, чіткіше позначився зв'язок цих відносин з принципом свободи освіти і правом на освіту, яке стало розглядатися не тільки в соціальному, а й у природно-правовому контексті. Це дало новий імпульс дослідженням проблеми галузевої приналежності правовідносин у галузі навчання і виховання, які в умовах скасування державної монополії на освіту і становлення нової освітньої практики набули нових рис і не могли бути врегульовані виключно в межах адміністративно-правового поля.

Теоретичне питання про галузеву приналежність зазначених

правовідносин, які в нових умовах стали позначатися як освітні, вирішувалося в контексті більш широкого прикладного завдання, пов'язаного із забезпеченням ефективності правового регулювання всієї сукупності правовідносин, що виникають у галузі освіти між різними її суб'єктами. Становлення в 90-ті роки нової освітньої практики і пов'язане з цим не завжди впорядковане оновлення освітнього законодавства поставило питання про формат його подальшого розвитку і відповідно про виникнення й визначення статусу освітнього права. Проте ставлення до такого визначення й по сьогодні залишається остаточно не однозначним.

Мета статті - проаналізувати різні точки зору науковців на виникнення й теоретичне обґрунтування освітнього права.

Виклад основного матеріалу. Існування законодавства з питань освітньої галузі на сучасному етапі виявляється очевидним явищем правової галузі. Проте дискусійним залишається питання про рівень системної організації цього законодавства: чи містить воно норми і інститути самостійної галузі права, чи є комплексним компонентом системи законодавства.

Для більшості науковців, представників української юридичної школи, визнання освітнього права як самостійної галузі права, залишається справою неймовірною через відсутність в освітньому праві власного, оригінального предмета і метода правового регулювання, адже всі норми, що регулюються правовідносинами в галузі освіти, є нормами адміністративного, цивільного, трудового й інших галузей права. Отже й по сьогодні існують серйозні розбіжності дослідників щодо предмета регулювання освітнього законодавства, його галузевої приналежності, методів правового регулювання правовідносин у галузі освіти.

Проте навіть за радянських часів правознавці визнавали той факт, що як складник адміністративного права законодавство в галузі освіти регулює відносини, що мають особливий, специфічний характер і не відносяться до галузі адміністративного управління. Це, наприклад, відносини, пов'язані з

організацією навчального процесу, діяльністю освітніх закладів, трудовою діяльністю педагогічних кадрів, їх підготовкою і перепідготовкою, атестацією, наданням учасникам педагогічного процесу різних соціальних пільг і гарантій. Через це нормативно-правові акти з питань освіти, як правило, виокремлювалися й раніше.

Після прийняття Закону “Про освіту” [1], що дозволив організацію і функціонування недержавних освітніх закладів і надав право здобувати загальну і професійну освіту не тільки на бюджетній, але й на платній основі, виокремлення законодавства про освіту від адміністративного права постало як обов’язкова справа. На початку 90-х років ХХ століття в умовах системних державно-політичних і соціально-економічних змін в Україні відбувся перегляд концепції розвитку вітчизняної освіти, стали можливими зміна принципів державної освітньої політики та основ управління системою освіти, а також вироблення інших підстав, способів і форм правового регулювання освітніх відносин.

Отже, початок формування нового українського освітнього законодавства заклали Конституція України і Закон України “Про освіту” [1], які закріпили нові підходи і стимулювали зміни, що відбувалися в системі освіти. Вже в першій редакції Закон України “Про освіту” став потужним імпульсом перетворень у цій сфері. Вперше у вітчизняному законодавстві про освіту знайшли відображення питання, що стосуються загальнолюдських цінностей, вільного розвитку особистості, свободи та плюралізму. Прийняття Закону свідчило про реальні кроки на шляху до становлення демократичної, правової і соціальної держави і громадянського суспільства. Такі зміни відбулися не лише в Україні, але й в інших пострадянських країнах, перш за все, в Росії, що безперечно мала потужний науковий потенціал.

Одним з перших, хто визнав освітнє право як “самостійну галузь правової системи Росії”, був В.Шкатулла. Проте, в його науковій праці на захист цієї галузі права ця теза не отримала належного обґрунтування. Як

відзначають послідовники, сам автор розглядав освітнє законодавство лише як комплексну галузь, що “включає норми інших галузей: педагогічної, трудової, адміністративної, цивільної, фінансової тощо. Ці норми не об’єднані єдиним методом правового регулювання, проте пов’язані предметом і завданнями регулювання. Всі ці норми регулюють цілісне освітнє середовище, цілісні освітні відносини” [12, с.47].

На думку відомого правника, автора численних публікацій в галузі адміністративного права та порівняльного правознавства, Ю.Тихомирова, в нових умовах сфера прояву адміністративного права може і повинна скоротитися за рахунок виділення з його розгалуженої структури нових галузей законодавства. Дослідник, вважаючи, що структура права повинна відповідати змінам, що відбуваються в суспільному і державному житті, висловлював своє непогодження з тим, що в чинному Загальноправовому класифікаторі галузей законодавства 1993 року адміністративним правом охоплюється близько 20 галузей і інститутів, “регульованих в управлінському аспекті”. Даний класифікатор, на думку дослідника, є неточним і вимагає подальшого коригування. Він вважає, що “адміністративне право може зберегти свою Загальну частину зі специфічними методами адміністративно-правового регулювання в різних сферах, а Особлива частина здатна перерости в самостійні галузі законодавства” [11, с. 5]. Однією з таких галузей, на думку Ю.Тихомирова, стає освітнє законодавство, бо у даній галузі “складаються свій предмет і методи правового регулювання” [10, с.644]. Останні являють собою саме з ту “єдність в юридичному забезпеченні регулювання”, наявність якого С.Алексєєв [2] вважав обов’язковою умовою для того, щоб визнати будь- яку сукупність нормативно-правових актів галуззю законодавства.

Одночасно інший відомий правник, фахівець у галузі цивільного права Є.Суханов, різко критикує будь-які спроби змінити сформовану структуру права [8, с. 2]. Зокрема, він вважає, що законодавство про освіту було і залишається частиною адміністративного права, бо воно являє собою “масив

нормативних актів комплексного характеру, але з очевидно переважаючою адміністративно-правовою природою”. Порівнюючи цей масив з законодавством про державну службу, Є.Суханов не вбачає сенсу в будь-якому виокремленні освітнього законодавства, тим більше у його кодифікації [8, с.3-4].

Якщо торкнутися історичних передумов щодо створення галузі освітнього права, то слід відзначити, що ще в 70-і роки ХХ століття, на думку С.Алексєєва [2] і Г.Сапаргалієва [9], почався об'єктивний процес формування нової галузі законодавства з народної освіти. Зауваження В.Новоселова про те, що “норми права про народну освіту не є адміністративно-правовими в їх власному сенсі” [6, с. 35], також побічно свідчить про це. Дане припущення значною мірою підтверджується спостереженням В.Сирих щодо того, що в 70-80-х роках при підготовці систематичних зборів радянського законодавства нормативно-правові акти з питань освіти не були віднесені до сфери державного управління і утворили самостійний масив. У Зборах чинного законодавства СРСР вони були виділені в самостійний розділ, а у Зведенні законів СРСР становили об'ємну частину розділу з питань соціального розвитку і культури, а також соціально-економічних прав громадян [9, с. 5-6].

Кризовий стан системи освіти, неоднозначне ставлення в суспільстві до спроб її реформування вимагають аналізу не тільки “зсередини”, але й у контексті взаємодії з іншими елементами системи суспільних відносин, серед яких найзначущою виявляється правова. У зв'язку з цим, філософський аналіз теоретико-методологічних аспектів освітнього права як підґрунтя освітньої системи, оцінка чинного освітнього права з аксіологічних позицій здобуває, на думку дослідників [6, с.169], першочергового значення.

Як відзначають науковці [5], в основі правових норм освіти повинні бути базові, інтегративні цінності освітньої культури суспільства, тобто її ідеали. Сутність освітнього права є сутністю права взагалі, проте виявляється вона в певній сфері соціального буття. Право, як сфера духовної

діяльності людей, формується як ідеальне прагнення до вдосконалення суспільних відносин, і в цьому прагненні воно спрямовується ідеалом, уявленням про те, як повинно бути. У зв'язку з цим, ідеали освіти необхідно визначити як найважливіший чинник правотворчості.

Відносинам між ідеалом і правовими нормами притаманний характер діалектичної єдності. Ідеали - найвище в духовному житті, а норми - умова формальної інституалізації і оптимізації організаційних структур на рівні всіх сфер суспільного життя. Ідеали і норми не виключають одне одне, а знаходяться в суперечливій єдності. Для своєї реалізації ідеали вимагають створення адекватних нормативних систем, правил організаційної діяльності і поведінки людини, без яких вони не вийшли б за межі потенційного й не стали б дійсністю. Ідеал стає, таким чином, метою нормативності, а свобода вибору ідеалів - відношенням, що є нормативно детермінованим, безпосередньо залежним від нормативної системи.

Правові норми системи освіти повинні бути зумовленими провідними цінностями традиційної системи освіти. Серед таких можна визначити загальнодоступність (масовість), державний характер, всебічність, духовність, народність (патріотизм), колективізм, гуманізм. Науковість, всебічність (гармонійність), духовність, патріотизм складають національний ідеал освіченості; державність, колективізм, ідеологічність, масовість складають організаційний ідеал освіти; гуманізм, авторитарність, опора на колективні форми навчання і виховання є основами ідеалу освітніх відносин.

Модернізація освітнього законодавства повинна йти шляхом приведення принципів і норм права у відповідність до культурних цінностей саме суспільства. Право не може бути первинним - первинними є культурні, соціальні цінності і для рішення правових проблем необхідно поновлювати цілісність ціннісного буття суспільства, його єдність з національною культурою [6, с.171].

Обґрунтовуючи своє розуміння сутності правової культури професійної діяльності педагога, В.Одарій виходить з того, що людина існує

не тільки у природному, фізичному світі, але й у середовищі, яке вона створює сама, тобто соціально-культурному середовищі. Освітнє середовище, яке педагог створює завдяки власній професійній діяльності і в якому він розгортає цю діяльність, є однією з підсистем соціокультурного середовища і існує як сукупність історично складених чинників, обставин, ситуацій та система спеціально організованих педагогом умов розвитку іншої особистості [8].

Аналізуючи різні погляди на природу, сутність і функції освітнього середовища, науковець констатує, що в розумінні цього явища склалося декілька думок. Згідно однієї з них, освітнє середовище може бути схарактеризованим як сукупність соціальних, культурних, а також спеціальних психолого-педагогічних і просторово-часових умов, унаслідок взаємодії яких відбувається вплив на процес розвитку і соціалізації дитини як особистості, відбувається становлення її світогляду, реалізація її індивідуальності як суб'єкту освітнього процесу [3; 4; 5].

Відрив існуючих теоретико-правових досліджень освітньої галузі від практичних проблем правового регулювання особливо очевидний в ситуації, коли за наявності низки фундаментальних праць дослідників (особливо російських) досі не сформульовано визначення об'єкта освітніх правовідносин, що на практиці є широко вживаним. Не є належним чином вивченими й такі явища, як специфіка освітніх правовідносин, правові статуси в освіті, системні (структурно-функціональні) особливості сукупності норм права, що регулюють освітню галузь і стосунки між її суб'єктами.

Крім того, залишається неопрацьованою проблема методології теоретико-правових досліджень освітньої галузі, не вироблено цілісне наукове уявлення про історію вивчення даної тематики, лише деякі з існуючих досліджень враховують фактор взаємозалежності теорії та практики освітнього права.

Невирішеність цих найважливіших теоретичних завдань може



привести до того, що нормотворчість, зумовлена потребами оновлюваної освітньої галузі, буде здійснюватися стихійно, без урахування науково обґрунтованих і перевірених практикою підходів.

Між тим проблема забезпечення ефективності правового регулювання всієї сукупності правовідносин, що виникають у галузі освіти, і особливо освітніх відносин, як і раніше, постає як нагальна. До теперішнього часу склався великий масив законодавства про освіту, яке в цілому є ще далеким від досконалості через значну кількість неточностей і суперечностей, закладених у ньому.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз різних думок науковців дозволяє зробити висновок про існування актуальної проблеми, обумовленої необхідністю вироблення певних норм законодавства, що об'єднані галуззю регулювання правовідносин, що виникають - правовідносини в галузі освіти. Проте доводиться констатувати про розбіжність у ставленні різних науковців до визначення галузі освітнього права, що й на сьогодні перебуває у маргінальному становищі. Незважаючи на визнання специфічності правових відносин між учасниками освітнього процесу, українські науковці - правознавці поки не готові визнати існування освітнього права як окремої галузі правових наук.

### **Література:**

1. Закон України «Про освіту» // Голос України. - 1996. - 25 квіт.
2. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С.Алексеев - М., 1976. - 264с.
3. Белоконь М.А. Личность, самооценка, эталон в профессиональном становлении субъектов обучения / М.А.Белоконь: автореф. дис. ... канд. психол. наук. - Краснодар, 1999. - 18 с.
4. Бондаревская Е.В. Педагогическая культура как общественная и личная ценность // Педагогика. - 1999. - № 3. - С. 37-43.
5. Васильєва М.П. Теорія педагогічної деонтології: монографія / Марина Петрівна Васильєва. - Х.: Нове слово, 2003. - 264 с.

6. Ивашевский С. Высшее образование: идеалы культуры и правовые нормы / С. Ивашевский // Высшее образование в России: науч.-пед. журнал Министерства образования и науки Российской Федерации. - 2008. - № 6. - С. 169-171.
7. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. - Саратов, 1976. - 123 с.
8. Одарій В.В. Підготовка майбутніх педагогів до правового забезпечення професійної діяльності / В.В.Одарій: автореф. дис.. канд.. пед.. наук: 13.00.04; Південноукраїнський державний педагогічний університет Одеса, 2005. - 20 с.
9. Сапаргалиев Г.С. Отношения по воспитанию и обучению - предмет правового регулирования / Г.С.Сапаргалиев. - М., 1981. - 267 с.
10. Суханов Е.А. О концепции кодекса об образовании и самостоятельного «образовательного права» // Юридическое образование и наука. - 2001. - № 3. - С.3-9.
11. Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права / В.М.Сырых. - М.: Готика, 2002. - 340 с.
12. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А.Тихомиров. - М., 1998. - 648 с.
13. Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты / Ю.А.Тихомиров. - М., 1996.
14. Шкатулла В.И. Образовательное законодательство: теоретические и практические проблемы. Общая часть. / В.И.Шкатулла. - М., 1996. - 243 с.
15. Шкатулла В.И. Образовательное право: Учебник для вузов / В.И.Шкатулла - М., 2001. - 262 с.