

МІСЦЕ ОСВІТЬОГО ПРАВА В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Давидова Наталія Олександрівна,

доцент кафедри державного управління та управління освітою
Інституту суспільства Київського університету імені Бориса Грінченка,
кандидат юридичних наук

Анотація. У статті автор привертає увагу до проблеми співвідношення галузі права та галузі законодавства. Сучасною тенденцією є швидке зростання кількості галузей законодавства за рахунок виникнення нових суспільних відносин, що потребують регулювання, або за рахунок врегулювання наявних суспільних відносин, що не регулювались раніше, наприклад, страхове законодавство, ядерне законодавство, банківське законодавство. Виникнення галузі законодавства не означає створення нової галузі права. З одного боку, система права є доволі сталою, перевіреною часом конструкцією, яку не треба хаотично доповнювати новими елементами. З іншого боку, це не заперечує формування нових галузей законодавства, наприклад, освітнього законодавства.

Ключові слова: освітнє право, галузь права, галузь законодавства, навчальна дисципліна.

Спостерігається повільний розвиток у юридичній науці проблем «освітнього права», особливо на загальнотеоретичному рівні. Освітнім правом займається вузьке коло осіб, тому нарощування знань у галузі, їх систематизація значно відстає від сучасних потреб суспільства у сфері освіти. Є потреба в переосмисленні та у глибокому аналізі багатьох концептуальних засад проблем правового регулювання освітньої діяльності, в тому числі і юридичного позитивізму, який тривалий час був домінуючою категорією праворозуміння.

Питаннями теорії освітнього права займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці як Б.І. Андрусишин, В.В. Астахов, Р.Г. Валєєв, Г.О. Дорохова, С.В. Куров, В.М. Сирих, Н.І. Пігасова, В.І. Шкатулла, Д.А. Ягофаров.

Мета статті — з'ясування місця освітнього права в правовій системі України.

За радянських часів проблему правового регулювання освітніх відносин досліджували в рамках *публічного-правового* (адміністративно-правового) регулювання з точки зору державного управління освітою та підпорядкування навчальних закладів органам

державної влади та органам місцевого самоврядування. Протягом останнього десятиліття акцент змістився в бік *приватно-правового* (цивільно-правового) регулювання: стали з'являтися окремі статті, збірники тез [1], навчальні посібники [2] та навіть монографії [3] з освітнього права з приватно-правовим спрямуванням. Прийняття ряду законодавчих актів, які дозволили створення та функціонування приватних навчальних закладів, а також відкрили можливість отримувати освіту не лише за рахунок державного бюджету, але й за кошти фізичних та юридичних осіб, призвели до перенесення акценту з публічно-правового до приватно-правового регулювання.

Термін «освітнє право» міцно увійшов в мову педагогічної та юридичної науки. Разом з тим полісемантичність цього поняття ускладнює системний та цілеспрямований характер дослідження освітньо-правової тематики. Це змушує звернутись до основних змістовних значень цього терміну. В літературі можна зустріти термін «освітнє право» в багатьох розуміннях: а) освітнє право як комплексна галузь права; б) освітнє право як нормативно-правовий масив (освітнє законодавство); в) освітнє право як елемент системи конституційних прав і свобод, в тому числі елемент системи міжнародних стандартів прав і свобод («право на освіту»); г) освітнє право як елемент освітніх прав учасників освітніх відносин; д) «освітнє право» як навчальна дисципліна; е) освітнє право як актуальний напрямок теоретико-правових, соціально-правових та галузевих юридичних наукових досліджень; є) освітнє право як елемент (стона) системи освіти в цілому [4, 22].

Для з'ясування місця освітнього права в правовій системі України зупинимось на трьох найбільш поширених розуміннях «освітнього права»: (1) як навчальної дисципліни, (2) як галузі законодавства та (3) як галузі права.

По-перше, освітнє право може бути навчальною дисципліною. Саме такому розумінню присвятили свої роботи Козирін А.Н., Трошкіна Т.Н., Ялбулганов А.А., Красняков Є.В. На жаль, така навчальна дисципліна не є поширеною в українських вишах, але викладається на правових та педагогічних спеціальностях в Російській Федерації. Освітнє право може бути корисним для аспірантів як обов'язковий елемент підготовки викладачів вищих навчальних закладів; студентів-юристів; студентів, що навчаються в педагогічних вузах; осіб, що мають вищу освіту та проходять підготовку у сфері

управління навчальним закладом. Студенти, що приступають до вивчення курсу «Освітнє право» мають володіти принаймні базовими знаннями з теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, господарського права. Метою навчальної дисципліни є ознайомлення студентів з базовими поняттями та категоріями освітнього права, з основними положеннями освітнього законодавства України та міжнародно-правовими стандартами регулювання освітніх відносин. З наступного 2014–2015 навчального року дисципліна «Правова компетентність керівника навчального закладу», що викладається на програмі «Управління навчальним закладом» в Інституті суспільства Київського університету імені Бориса Грінченка, буде, крім іншого, містити модуль «Основи освітнього права».

По-друге, освітнє право може розглядатись як галузь законодавства, тобто як позитивне освітнє право. Нормативно-правова база, що регулює відносини у сфері освіти, вже налічує навіть не сотні, а тисячі актів. Система законів та підзаконних нормативно-правових актів є складною та заплутаною, постійно вносяться зміни та доповнення до наявних актів¹, в результаті чого мають місце внутрішні протиріччя (колізії) між ними, занадто гіпертрофована та непослідовна система підзаконних актів; простежується декларативність норм, що не підкріплена правовими механізмами реалізації; наявні прогалини, тобто відсутність правових норм, яких потребує практика. Кількість підзаконних нормативно-правових в галузі освіти актів дивує: тільки центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти², з 1990 року за час свого існування прийняв більше 5734 нормативно-правових актів (з них 4093 наказів).

В російській літературі відстоюється позиція про необхідність прийняття Кодексу про освіту. За аналогією з Францією, де такий кодекс існує ([Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.lexed.ru/pravo/theory/france2008/>), дослідницька група,

¹ Наприклад, базовий Закон України «Про освіту» протягом часу свого існування з 23 травня 1991 року бачив дві редакції та зазнав близько 40 змін.

² Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі освіти з 1990 року чотири рази змінював свою назву (Міністерство освіти України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство освіти і науки України).

створена при Комітеті Ради Федерації з науки, культури, освіти та екології, розробила Основні положення Концепції Кодексу РФ про освіту. Пізніше положення Концепції були реалізовані в проекті загальної частини Кодексу РФ про освіту [5]. Цікавим є той факт, що робота по підготовці проекту кодексу РФ про освіту в подальшому була згорнута, а законодавець задовільнився традиційним внесенням змін і доповнень до діючого законодавства про освіту. Єдиною республікою на пострадянському просторі, де прийнято Кодекс про освіту, є Білорусь ([Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.lexed.ru/kodific/?belarus.html>).

Освітнє право включає в себе джерела, що діють не тільки на території окремої держави (внутрішнє або національне законодавство), але й міжнародно-правові джерела (міжнародне законодавство). Очевидно, що такий широкий масив потребує постійного вивчення.

По-третє, освітнє право розуміється деякими авторами як галузь права. Серед прибічників цієї теорії найбільш яскравим та наполегливим науковцем є Сиріх М.В, на думку якого освітнє право є самостійною галуззю права [6]. Новаторський підхід цього автора проявився в тому, що він сформулював і намагався обґрунтувати ряд ідей та висновків з фундаментальних проблем систематизації освітнього права. Автор концентрує увагу на характеристичності освітніх відносин, які складають основу предмета правового регулювання освітнього права, розглядає комплексні інститути даної галузі права, викладає концептуальні основи структури і змісту Кодексу РФ про освіту. З позицією про наявність такої *галузі права* як освітнє право не можна погодитись, якщо дотримуватись класичного підходу, який передбачає, що галузь права як самостійне системне утворення крім класифікаційних підстав — предмета і метода правового регулювання — характеризується і деякими додатковими показниками, зокрема, наявністю специфічних джерел, функцій, внутрішньої структури, механізму регулювання, правових режимів, понятійного апарату, принципів, комбінація яких для кожної з них є унікальною. Освітнє право потребує подальшого розвитку та вдосконалення та ще не набуло всіх юридичних ознак притаманних галузі права. З точки зору теорії права говорити про існування «освітнього права» як про традиційну галузь права не можна [7, 7]. Формування тільки розпочало-

ся, і потрібно докласти 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 [8 15]. Точки зору про відсутність такої окремої галузі права як освітнє право також дотримується корифей радянського та пострадянського права Суханов Є.О. Освітнє право представляє собою сукупність різного роду галузевих інститутів права. Більш коректною назвою для освітнього права є не «галузь права», а «комплексне правове утворення», норми якого регулюють різноманітні відносини: щодо управління навчальним закладом та контролю за якістю освітніх послуг (адміністративне право), щодо стягнення податків та зборів (фінансове право), щодо укладання договорів та оформлення авторських відносин (цивільне право), щодо прийняття на роботу та звільнення педагогічних працівників (трудова право), щодо працюючих пенсіонерів та батьків, що знаходяться у відпустці по догляду за дітьми (право соціального забезпечення), щодо вчинення злочинів учасниками навчально-виховного процесу (кримінальне право). Вираз «галузь освітнього права» має велике юридично-змістовне навантаження та має відповідати низці ознак, якими наразі не володіє: замість цього слід вживати «правове поле освіти», «низка нормативних документів», «освітнє законодавство», «освітні закони», «освітянська галузь», «нормативно-правове поле освіти», «регулювання відносин у сфері освіти». Неконтрольоване збільшення кола галузей права може призвести в майбутньому до виникнення галузі студентського права, галузі учнівського права, галузі педагогічного права.

Полісемантичне поняття «освітнє право» може вживатись у значенні навчальної дисципліни або галузі законодавства, але немає достатніх підстав стверджувати, що сформувався така галузь права. Для цього освітнє право не володіє належними ознаками, зокрема специфічним предметом, методом правового регулювання та принципами. Освітнє право є комплексним правовим утворенням, що поєднує норми адміністративного, фінансового, цивільного, трудового та навіть кримінального права.

Література

1. Проблемы применения и эффективности норм гражданского права в сфере образования / Материалы научно-практического семинара (Южно-Уральский государственный университет, 20–21 сентября 2007 г.) / Под ред. В.В. Кваниной. Челябинск : НТЦ-НИИОГР, 2008. — 108 с.
2. Куров С.В. Образование и гражданское право (учебное пособие). М., 2004. — 123 с.; Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России [Электронный ресурс] — Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1999_15.html
3. Кванина В.В. Гражданско-правовое регулирование отношений в сфере высшего профессионального образования: Монография. — М. : Изд-во «Готика», 2005. — 432 с.
4. Ягофаров Д.А. Правовое регулирование системы образования. — М, 2004. — 211 с.
5. Кодекс российской Федерации об образовании. Общая часть. Проект. — М. : Готика. 2003. — 208 с.
6. Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. — М., 2002. — С. 201–252; Сырых В.М. «Не может быть» — основной аргумент оппонентов образовательного права // Ежегодник российского образовательного законодательства. — Т. 6, 2011. — С. 7–24.
7. Романенко К.М. Конституційне право громадянина на освіту в Україні: стан та тенденції розвитку: автореф. дис. ...к.ю.н.: 12.00.02 «конституційне право». — Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Харків, 2008. — 25 с.
8. Андрусішин Б.І. Освітнє право України: деякі дискусійні проблеми // Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право : зб. наукових праць. — Випуск 12. — К. : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2010. — С. 3–18.