

ХОМИШИН І. Ю.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та інформаційного права
(Національний університет
«Львівська політехніка»)

УДК 342.951

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті визначено зміст адміністративно-правового регулювання освітньої сфери. Окреслено особливості правового регулювання освітніх відносин. Здійснено аналіз сучасного стану освітнього законодавства.

«Ключові слова: правове регулювання, освітні відносини, законодавство, механізм правового регулювання, правові норми.»

В статье определено содержание административно-правового регулирования образовательной сферы. Определены особенности правового регулирования образовательных отношений. Осуществлён анализ современного состояния образовательного законодательства.

Ключевые слова: правовое регулирование, образовательные отношения, законодательство, механизм правового регулирования, правовые нормы.

The article defines the content of administrative and legal regulation of the educational sphere. Specifics of legal regulation of educational relations are outlined. The analysis of the current state of educational legislation is carried out.

Key words: legal regulation, educational relations, legislation, mechanism of legal regulation, legal norms.

Постановка проблеми. Висока правова урегульованість відносин є показником правової держави, освітня сфера в Україні наповнена різними видами суспільних відносин, які потребують нормативної регламентації. Вдосконалення адміністративно-правового регулювання освітньої сфери є запорукою ефективного управління в освіті та якісного надання освітніх послуг населенню.

З розвитком освітніх відносин під впливом глобалізаційних процесів, інформатизації та інтернаціоналізації змінюється зміст правових норм, які регулюють ці відносини. А це вимагає додаткових досліджень науковцями цієї проблематики з метою вироблення необхідних рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання освітньої сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми. Адміністративно-правове регулювання загалом і в освітній сфері зокрема досліджували такі вчені: Б.І. Андрусишин, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.С. Гриценко, Т.О. Губанова, І.В. Зозуля, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломосьць, А.Т. Комзюк, М.І. Легенький, М.Я. Масленніков, О.М. Музичук, В.Я. Настюк, О.С. Проневич, Р.В. Шаповал та інші.

Мета статті – визначити зміст адміністративно-правового регулювання освітньої сфери. Окреслити особливості правового регулювання освітніх відносин. Здійснити аналіз сучасного стану освітнього законодавства.

Виклад основного матеріалу. Сучасна юридична наука все більше поповнюється авторськими визначеннями правового регулювання. Ми ж є прихильниками класичного ро-



зуміння цього поняття, яке сформульоване науковцями у Юридичній енциклопедії, які під правовим регулюванням розуміють «один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави» [1].

Беручи за основу визначення правового регулювання в Юридичній енциклопедії, правове регулювання в освіті будемо розглядати як засіб державного впливу на суспільні відносини у сфері освіти. Подібне ж визначення правового регулювання освітньої сфери дає Р.В. Шаповал, визначаючи його як сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в освітянській галузі [2, с. 1110].

На думку В.М. Бевзенка, адміністративно-правове регулювання є похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом. Слід зазначити, що на специфіку правового регулювання, а, відповідно, й на специфіку адміністративно-правового регулювання впливають елементи суспільних відносин, такі як правовий статус суб'єктів, особливості об'єктів [3, с. 162]. Суспільні відносини у сфері освіти характеризуються особливим правовим статусом суб'єктів, що надають освітні послуги, та які водночас виступають особливим об'єктом державного регулювання, особливостями правового статусу суб'єктів навчально-виховного процесу.

І.В. Гаєць вважає, що рисами освітніх правовідносин є «триваючий характер; багатоаспектність; наявність стійкого зв'язку між усіма стадіями навчального процесу; багатосуб'єктність (багатосторонність); безпосередньо-представницький характер; духовність; інтерактивність; спрямованість на розвиток і саморозвиток усіх учасників освітнього процесу», а також зазначає, що «специфіка освітніх відносин проявляється в особливих вимогах, які висуваються до суб'єктів освітніх відносин (наприклад, для ведення освітньої діяльності навчальний заклад мусить мати ліцензію; до педагогічної діяльності не допускаються особи, яким вона заборонена за вироком суду або за медичними показаннями тощо)» [4, с. 62].

Різноманіття освітніх відносин зумовлює потребу у правовому регулюванні всіх цих відносин. Освітнє законодавство налічує безліч нормативно-правових актів, які регулюють відносини, що виникають у сфері освіти. Нині в Україні сформована законодавча база у сфері освіти. Хоча сучасне освітнє законодавство перебуває у стадії реформування і потребує оновлення та удосконалення, але значний масив правових актів у цій сфері дає підстави стверджувати, що сфера освіти зазнає державного впливу через чітку нормативну регламентацію відносин, які виникають у цій сфері. Деякі вчені говорять про існування окремої галузі права – освітянської. На думку Р.В. Шаповала, «на цей час в Україні в основному вже сформована нова, самостійна галузь права – освітянська» [2, с. 1110]. Інші вважають, що в Україні сформувалась комплексна освітянська галузь законодавства, а не галузь права. «Специфікою законодавчого забезпечення права на освіту є формування в Україні окремої правової підсистеми. Освітнє законодавство в нашій державі утворює систему законодавчих та нормативно-правових актів, які мають внутрішню логіку розвитку, структуру, специфічні завдання та функції» [5, с. 16].

Б.І. Андрусишин, аналізуючи судову практику, стверджує про 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 юрисдикцію, 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» [6, с. 5].

Слушно підкреслюють науковці, що у галузі освіти виникають різноманітні відносини: щодо управління освітніми закладами, які врегульовуються нормами адміністративного права, податкові відносини – нормами фінансового права, майнові відносини – нормами цивільного права, трудові відносини, які виникають між професорсько-викладацьким складом, іншими співробітниками, з одного боку, і освітнім закладом, з іншого – нормами трудового права, питання працюючих пенсіонерів – правом соціального забезпечення тощо [6, с. 6].

Хоча освітня сфера є комплексним інститутом і регулюється нормами різних галузей права, але правове регулювання в освіті здебільшого здійснюється за допомогою норм адмі-



ністративного права, тому предметом нашого дослідження буде саме адміністративно-правове регулювання відносин у сфері освіти.

Те, що відносини у сфері освіти регулюються нормами адміністративного права, свідчить нерозривність відносин між державою та громадянами у процесі здобуття освіти, розроблення та впровадження нормативно-правових актів, які регулюють освітню діяльність, централізованість освіти, добровільність здобуття освіти і водночас обов'язковість, впровадження загальнонаціональних освітніх програм.

Базовим законодавчим актом у сфері освіти є Закон України «Про освіту», який «регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти» [7].

Освітні відносини є дуже різноманітними і законодавець присвячує кожній сфері освіти окремий спеціальний законодавчий акт, а саме сферу дошкільної освіти регулює Закон України «Про дошкільну освіту» від 11 липня 2001 року, загальній середній освіті присвячений Закон України «Про загальну середню освіту» від 13 травня 1999 року, професійно-технічній освіті – «Про професійно-технічну освіту» від 10 лютого 1998 року, вища освіта в Україні регулюється нормами Закону України «Про вищу освіту». Це не вичерпний перелік актів спеціального законодавства з вищою юридичною силою.

Значний масив освітнього законодавства становлять підзаконні нормативно-правові акти, серед яких укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та накази Міністерства освіти України, які визначають і основні напрями розвитку та реформування освіти і правовий статус суб'єктів освітньої діяльності, а також більш детально врегульовують відносини у сфері освіти.

Державна освітня політика часто відображена в концепціях, доктринах, програмах, стратегіях, що затверджуються нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Наприклад, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України, «визначає мету, стратегічні напрями та основні завдання, на виконання яких має бути спрямована реалізація державної політики у сфері освіти. Національна стратегія конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку освіти, визначених Національною доктриною розвитку освіти» [8].

Наказами Міністерства освіти і науки України також можуть бути закріплені засади державної політики в певній сфері освітніх відносин. Прикладом є Концепція розвитку інклюзивної освіти, затверджена Наказом Міністерства освіти і науки України від 1 жовтня 2010 року. Метою Концепції є: визначення пріоритетів державної політики у сфері освіти в частині забезпечення конституційних прав і державних гарантій дітям з особливими освітніми потребами.

Значний масив освітнього законодавства, на думку вчених, зумовлює потребу в його систематизації та кодифікації.

Р.Г. Щокін вважає, що інкорпорація та кодифікація всіх нормативно-правових актів у галузі освіти дасть змогу упорядкувати та підвищити якість законодавства, усунути множинність нормативно-правових актів у галузі освіти та колізії між ними [9].

М.І. Легенький теж наполягає на кодифікації освітнього законодавства, наголошуючи, що нині є всі «передумови, необхідні для розроблення сучасного кодексу законів про освіту». Учений зазначає, що саме кодифікація дасть змогу усунути наявні правові прогалини і суперечності, скасувати застарілі норми, забезпечити термінологічну єдність [10, с. 17].

На нашу думку, кодифікація не завжди свідчить про якість законодавства, і галузь освіти є однією з тих сфер, яка швидко розвивається і потребує постійного законодавчого оновлення. З розвитком суспільства, відповідно до вимог, які ставить перед нами глобалізація та інформатизація, сфера освіти не може стояти осторонь цих процесів, а має миттєво реагувати на них, пристосовуватись до них, а це, своєю чергою, зумовлює зміни і в правовому регулюванні нових відносин, які виникають у сфері освіти.



На розвиток українського освітнього законодавства впливають і міжнародні нормативно-правові акти. Деякі з них мають лише рекомендаційний характер, а ті, що ратифіковані вищим законодавчим органом держави, мають обов'язкову юридичну силу.

Основою для гарантування державою права на освіту в Україні вважається положення Загальної декларації прав людини, прийнятої і проголошеної резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, а саме, що кожна людина мусить мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією. За нормами ст. 26 Декларації кожна людина має право на освіту. При цьому початкова й загальна освіта мають бути безоплатними, а початкова освіта ще й обов'язковою. Крім того, освіта має бути спрямована на повний розвиток людської особистості та збільшення поваги до прав людини і основних свобод, сприяти взаєморозумінню, терпимості й дружбі між усіма народами [11].

Україна також є учасницею Конвенції ООН про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти від 14 грудня 1960 року. Відповідно до ст. 1 Конвенції під дискримінацією слід розуміти закриття для будь-якої особи або групи доступу до освіти; обмеження освіти; створення або збереження розділених систем освіти чи навчальних закладів; створення освітніх умов для особи або групи, несумісних з людською гідністю [12].

Вагоме місце освітнім правам людини відведене в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, прийнятому 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. Стаття 13 цього документа пропонує державам-учасницям поступово забезпечити безоплатність середньої і вищої освіти, встановити задовільну систему стипендій і поліпшити матеріальні умови викладацького персоналу [13].

Одними з ключових документів ООН, в яких значна увага приділяється праву дитини на освіту, є Декларація прав дитини від 20 листопада 1959 року та Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. Для України обов'язковою є Конвенція про права дитини, яка була ратифікована Постановою Верховної Ради України № 789-XII від 27 лютого 1991 року. Конвенція стала складником законодавства України. В такий спосіб Україна взяла на себе зобов'язання створювати для дитини безпечні та сприятливі умови, забезпечивши доступ до високоякісної освіти та охорони здоров'я.

Проблема адміністративно-правового регулювання у сфері освіти полягає не у відсутності законодавства чи у низькій його якості, а в механізмі, за допомогою якого воно забезпечується, адже, як відомо, механізм правового регулювання це не лише норми права. С.Г. Стеценко вважає, що «правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі статичні, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання». Вчений наголошує, що саме за допомогою адміністративно-правового «механізму та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права» [14, с. 33].

Головними складовими елементами державного механізму Юридична енциклопедія визначає:

а) норми права, зафіксовані в законах та ін. правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання);

б) факти юридичні, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин;

в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права;

г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм;

д) правові санкції щодо порушників норм права [1].

Адміністративно-правові норми є первинними елементами адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері освіти. Вагому роль в освітній сфері відіграють юридичні факти та адміністративно-правові відносини. В освітній сфері відносини, що виникають, є різними і мають свої особливості в правовому регулюванні. Адміністративно-правові відносини, насамперед виникають між закладами освіти та органами державної та/або місцевої влади, а також з громадянами.



Важливим складником системи адміністративно-правового регулювання є застосування норм права, оскільки від якості і правильності їх застосування залежить кінцевий результат адміністративно-правового впливу.

Висновки. Отже, хоча відносини у сфері освіти регулюються різними галузями права і в Україні відсутній єдиний систематизований нормативний акт, і, можливо, численні зміни та доповнення до нормативно-правових актів взаємно не узгоджені, але ми вбачаємо наявність проблем саме у застосуванні норм у сфері освіти України. Часто визначені Законом положення не отримали свого практичного застосування і не були реалізовані у зв'язку з різними обставинами (чи то у зв'язку з недостатнім фінансуванням, чи з причин неоднозначного трактування певного положення чи з інших причин). Оновлення освітнього законодавства ставить вимогу щодо ефективного та якісного застосування задекларованих норм.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5: П–С / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. 672 с.
2. Шаповал Р.В. Правове регулювання освіти в Україні. Форум права. 2011. № 1. С. 1110–1115. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11srvovu.pdf>
3. Бевзенко В.М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання. Вісник господарського судочинства. 2006. № 3. С. 162–167.
4. Гесць І.В. Правове регулювання відносин у сфері освіти в Україні. Форум права. 2016. № 4. С. 60–65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
5. Романенко К. М. Конституційне право громадянина на освіту в Україні: стан і тенденції розвитку: автореф. дис ... канд. юрид. наук.: 12.00.02. Харків, 2008. 20 с.
6. Андрусишин 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. 2010. С. 3–18.
7. Про освіту: Закон України від 05.09.2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
8. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
9. Щокін Р.Г. Правове регулювання галузі освіти в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Наше право. 2017. № 1. С. 43–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2017_1_8.
10. Легенький М.І. До проблем кодифікації законодавства України про освіту. Вісник Херсонського державного університету Серія: Юридичні науки. Випуск 4. Том 2. С 16–20 URL: http://www.lj.kherson.ua/201/pravo04/part_2/4.pdf.
11. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
12. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти: Конвенція ООН від 14.12.1960. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_174/ card2#Card](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_174/card2#Card).
13. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний документ, Пакт від 16.12.1966. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042/card2#Card.
14. Стеценко С.Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 35. С. 31–34.
15. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5: П–С / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. 672 с.

