

УДК 351/354

Філіппова Вікторія Дмитрівна

докторант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентіві України, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом), кандидат економічних наук

ПРОБЛЕМА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА В ГАЛУЗІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті висвітлюються питання кодифікації законодавства України в галузі освіти, окреслено засоби та можливі напрямки систематизації законодавства в галузі освіти. Визначено, що Кодекс про освіту повинен послідовно і системно викладати усталені й підтверджені правові норми, а також норми, затребувані сучасним станом освітніх відносин, базуватися на чинних законах та бути спрямований на комплексне і системне регулювання суспільних відносин у сфері освіти. При цьому норми Кодексу забезпечуватимуть наступність державного регулювання освітньої галузі та не передбачатимуть концептуальних змін даних відносин.

Ключові слова: законодавство, кодифікація, галузь освіти, освітній кодекс.

Филиппова В.Д. Проблема систематизации и кодификации законодательства в отрасли образования Украины

Аннотация. В статье освещаются вопросы кодификации законодательства Украины в отрасли образования, определены средства и возможные направления систематизации законодательства в отрасли образования. Определенно, что Кодекс об образовании должен последовательно и системно выкладывать устоявшиеся и подтвержденные правовые нормы, а также нормы, востребованные современным состоянием образовательных отношений, базироваться на действующих законах и быть направленным на комплексное и системное регулирование общественных отношений в сфере образования.

Ключевые слова: законодательство, кодификация, отрасль образования, образовательный процес.

Philippova V.D. The problem of systematization and codification of legislation in educational branch in Ukraine

Annotation. The article highlights the issue of codification of the Ukrainian legislation in the field of education. All possible directions of systematization of legislation in the field of education have been determined. Besides, it has been defined that the Code of Education must consistently propose the established and proven legal norms and standards demanded by the current state of educational relations, based on existing laws and should be aimed at a comprehensive and systematic regulation of social relations in education.

Keywords: legislation, codification, education, Education Code.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Будь-який нормативно-правовий масив об'єктивно вимагає своєї систематизації, тобто приведення в певну систему з метою полегшення його обліку, обробки, аналізу і застосування. До основних способів такої

систематизації зазвичай відносять інкорпорацію, консолідацію та кодифікацію нормативно-правових актів (законодавства). Ці способи у поєднанні з різними напрямками і засобами формують безліч варіантів, за якими може здійснюватися систематизація [1].

Нормативно-правова база в сфері освіти також потребує своєї систематизації. Однак цілеспрямованої роботи, особливо з урахуванням сформованих у пострадянський період державних відносин, у цьому напрямку до останнього часу не проводилося. Послідовну й ефективну систематизацію освітнього законодавства досі не здійснено. Тому в теоретичному плані означене питання є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. У вітчизняній науці проблема кодифікації законодавства розробляється на перехресті наук державного управління, права і педагогіки. Запропоноване для наукового аналізу питання тривалий час є предметом дискусій і між науковцями, і між практиками. Серед фундаментальних теоретичних праць слід відзначити теоретичні розробки Ю. Базедова, В. Балдинюка, А. Батиффоля (Н. Batiffol), М. Вольфа (М. Wolff), Гвандж'яна Ту (Guangjian Tu), В. Кисіля, А. Фіоріні (А. Fiorini) та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Національне освітнє законодавство є системою правових норм, що динамічно розвивається, оновлюється. Останнім часом практикується часте внесення змін і доповнень до чинних законів про освіту. З одного боку – це позитивний процес, спрямований на підвищення ефективності державного управління галуззю освіти, але, з іншого боку, не можна не відзначити, що значна кількість пропонованих змін і доповнень свідчить про недостатньо ефективну роботу законодавців у їх прагненні до заповнення прогалин й усунення внутрішніх суперечностей норм законів про освіту [2].

Формулювання цілей статті. Отже, зрушення питання систематизації законодавства в галузі освіти та впровадження нових

підходів до його вирішення потребує аналізу сучасного стану означеного питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження конституційних засад правового регулювання здобуття освіти й освітньої діяльності та їх віддзеркалення в нормативно-правовому регулюванні сфери освіти є актуальним завданням з огляду на той факт, що засади правового регулювання освіти встановлено в Законі України «Про освіту», ухваленому 1991 року, тобто майже за 5 років до прийняття Конституції України. Розробка та ухвалення інших законів про освіту (загальну, середню, вищу, професійно-технічну тощо) здійснювалися з урахуванням не лише положень Конституції, але й норм базового Закону.

Відзначимо, що чинна практика фрагментарного поточного вдосконалення освітянського законодавства не дає належних результатів. Законопроекти, що пропонуються суб'єктами законодавчої ініціативи, часто властиві: неналежне попереднє вивчення проблеми, що потребує законодавчого регулювання, відсутність елементарного прогнозування наслідків прийняття актів, а це призводить до потреби внесення численних змін як до конкретного акта, так і до інших «споріднених» актів [3].

Отже, на сьогодні законодавство України про освіту не повною мірою відповідає вимогам Конституції України, не регулює низку питань освітньої діяльності, що відповідно до Конституції мали б бути врегульовані саме законами.

Дослідження в галузі державного управління, права, педагогіки доводять, що законодавство України про освіту потребує реформування. Базою для такого реформування має стати Конституція України, а освіта має стати однією з провідних сфер діяльності, де принципи державного управління діятимуть повним обсягом. Систематизація освітнього законодавства, прийняття освітнього Кодексу має ознаменувати собою новий етап розвитку національного освітнього законодавства,

приведення його відповідно до положень Конституції України і принципів міжнародного права.

Важлива складова в реалізації таких намірів – кодифікація як один з видів систематизації законодавства. Її проблематика продовжує перебувати в полі зору науковців і практиків. Це переконливо засвідчують, зокрема, діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України, праці Г. Журбелюка, О. Рогача, Є. Погорєлова, І. Дойникова, складний процес ухвалення Цивільного, Господарського, Сімейного, Бюджетного кодексів, Кодексу адміністративного судочинства, тривала дискусія щодо розробки Бюджетного, Податкового, Трудового, Виборчого кодексів тощо.

Однак слід визнати таке: кількість кодексів не завжди рівноцінна їх якості. Проте й їх відсутність негативно впливає на правове регулювання суспільних взаємин у різних площинах, утворює масив безсистемного та суперечливого законодавства. Саме ця обставина й актуалізує завдання кодифікації законодавства про освіту, визнаної Конституційним Судом України «однією з пріоритетних сфер соціально-економічного, духовного та культурного розвитку суспільства» [4].

Відповідь на запитання, чому національна практика державного управління до недавнього часу не знала таких понять, як освітній кодекс, на думку вчених, варто шукати в історії. Вища школа, як відомо, починалася як приватне підприємство, і кожен університет мав власний статут, який не змінювався століттями. Контрагентами в освітніх відносинах були навчальний заклад і учень. Держава ж задовольнялася роллю стороннього спостерігача або «третейського судді». З великих університетських держав лише у Франції виші були державними. Українські університети, на відміну від західних, спочатку були включені до системи російської державності, фінансувалися з державних джерел, мали титул імператорських і розвивалися під заступництвом найвищих осіб.

За століття, протягом якого Україна пройшла гігантський шлях, увійшовши до кінця ХІХ ст. до освітнього Європи, змінилося чотири університетських статути, кожен з яких затверджувався імператором (що надавало йому вищий юридичний статус) і був свого роду освітнім кодексом. Таким чином, досвід регулювання освітніх відносин було напрацьовано достатнім чином.

У другій половині ХХ ст. положення в світовому університетському співтоваристві докорінно змінилося: відбулася хвиля реформ, що змінили обличчя західних університетів і університетську картину світу в цілому. У результаті вища школа Заходу все більше втрачала традиційно властиві їй ознаки елітарності та корпоративної вузькості, набувала рис справжньої демократії та масовості. Разом з тим посилювався прошарок державних вишів за рахунок скорочення частки приватних. Так, у Німеччині згідно із Законом про освіту всі університети ввійшли до системи державних організацій, і їх педагогічний персонал отримав високий статус державної служби. У США частка державних вишів значно зросла, і до 80-х рр. їх переважання виразилося в співвідношенні 4:1. І цей процес розвивається по висхідній. Отже, сьогодні потреба в правовому регулюванні освітніх відносин різко загострюється. Тому питання вдосконалення нормативно-правової бази такої важливої сфери суспільного життя стають гострішими, а питання кодифікації освітнього законодавства – актуальнішими [4].

На думку А. Капустіна, є декілька шляхів реалізації зазначеної проблеми [4]:

- 1) прийняття Кодексу про освіту, що дозволив би акумулювати і інтегрувати все позитивне в чинному законодавстві і став би єдиним, авторитетним і ефективно діючим освітнім законом прямої дії на території всієї держави;
- 2) послідовне збільшення масиву законодавчих актів шляхом розробки

і прийняття державних законів у певній послідовності, з урахуванням реальних вимог сучасності, але маючи за кінцеву мету розробку Кодексу про освіту на основі вже досить повно розробленої законодавчої бази в галузі освіти;

- 3) розроблення державних законів по мірі виникнення і пом'якшення гострих ситуацій у системі освіти, вирішення яких можна здійснити тільки за законом.

Позитивний момент першого шляху розвитку, тобто руху шляхом розробки і прийняття Кодексу про освіту, здавалося б, очевидний, проте існують певні моменти, що можуть розглядатися як перешкоди для швидкої розробки та ухвалення такого законодавчого акта.

По-перше, є чимало супротивників кодифікації освітнього законодавства з боку представників різних галузей правової науки.

По-друге, створення в короткий проміжок часу універсальної і в той же час якісної комплексної та кодифікованої законодавчої бази освіти неможливе в умовах відсутності достатньо розвиненої законодавчої бази. Це дає підставу для висновку про існування третього шляху вдосконалення системи освітнього законодавства.

По-третє, є певні труднощі, пов'язані з відсутністю фахівців у галузі саме освітнього нормотворення, їх цілеспрямованої підготовки, відсутні й системні дослідження проблем нормотворення у сфері освіти.

Однак ідея кодифікації освітнього законодавства, сенс якої полягає в розробці саме Кодексу про освіту, не тільки жива, але і знаходить своє певне втілення в наукових дослідженнях і, що особливо важливо, – у реальній законопроектній діяльності.

Разом із тим, як відзначають учені, розвиток освітнього законодавства відзначається нерівномірністю, незбалансованістю та суперечностями. Норми державного і регіонального законодавства про освіту не завжди сприяють реалізації конституційних принципів, містять багато внутрішніх суперечностей і колізій у співіснуванні з нормами

інших галузей законодавства, мають прогалини й декларативні приписи. Високою є питома вага підзаконних актів. Освітнє законодавство досі не повною мірою враховує специфіку предмета правового регулювання та суспільні запити і потреби в модернізації освіти. Злободенною залишається завдання дальшого узгодження вітчизняного законодавства з прогресивними нормами міжнародного права, зміцнення основ єдиного освітнього простору в межах СНД [2]. Усе вищезазначене є ще одним вагомим аргументом на користь прийняття Освітнього кодексу. Тим не менше, окремі дослідники демонструють негативне відношення до прийняття такого роду актів.

Сьогодні робота в цьому напрямку ведеться не тільки на рівні національних законодавств – було прийнято постанову Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД «Про проект концепції Модельного освітнього кодексу для держав-учасниць СНД». У ній, зокрема, зазначалося, що метою прийняття подібного роду акта є використання потенціалу держав-учасниць СНД для задоволення потреби громадян в освіті, сприяння формуванню єдиного (загального) освітнього простору. У результаті досягнення поставлених цілей розробники планують домогтися таких результатів: формування єдиного освітнього простору держав-учасниць СНД; гармонізація законодавчої та нормативної бази в галузі освіти; забезпечення особистих запитів громадян у галузі освіти, доступ і професійна мобільність усіх громадян цих держав; підвищення якості освіти на всіх її рівнях і в усіх типах навчальних закладів держав-учасниць СНД; стимулювання прагнення громадян до вдосконалення своєї освіти і низка інших.

Передбачається, що на базі Модельного освітнього кодексу для СНД повинні бути розроблені національні освітні кодекси. За Конституцією України, міжнародні договори є частиною правової системи нашої країни. Отже, потреба прийняття Освітнього кодексу узгоджується також із нормами міжнародного договору.

Ураховуючи всі вищезазначені обставини, вважаємо, що прийняття Кодексу – питання часу. Однак існує і значна перешкода для здійснення систематизації законодавства про освіту з використанням форми кодексу. Для проведення систематизації у формі кодифікації потрібне дотримання таких вимог, як достатня стійкість суспільних відносин і стабільність порядку їх регулювання. Правове регулювання відносин у сфері освіти ні в Україні, ні в країнах СНД (за винятком Білорусі) на сьогодні не можна визнати стійким і стабільним. Держави підійшли до побудови нової системи освіти, її гармонізації з міжнародними стандартами; але багато з основних параметрів цієї системи визначаються методом спроб і помилок. Наслідком цього є достатньо частий перегляд правових норм, унесення змін і доповнень до чинних актів.

Окремо слід зупинитися на питаннях співвідношення кодексу з іншими галузями – права і державного управління. Слід зазначити, що на цей рахунок існує декілька поглядів.

Перший передбачає, що освітнє законодавство повинно включати переважно норми, що регулюють власне освітні відносини. З нього слід вилучити норми суміжних галузей законодавства. Прихильники такого підходу пропонують перейти від принципу «максимізації» до принципу «мінімізації» в правовому регулюванні відносин у сфері освіти. Це означає регламентацію тільки тих відносин, що не регулюються і не можуть регулюватися іншими державними законами, установлення тільки тих гарантій, які можуть бути забезпечені наявними в держави ресурсами, а також мінімальне державне втручання за допомогою установлення заборон та обмежень. З інших галузей законодавства до освітнього законодавства можуть бути включені тільки норми, що встановлюють особливості правового регулювання відносин, суміжних з освітніми [5].

Другий підхід передбачає насичення законодавства в галузі освіти нормами трудового, адміністративного, цивільного та інших галузей

законодавства. На сьогодні результатом такого підходу є те, що базові закони в сфері освіти включають надлишкові норми, що стосуються порядку створення освітніх установ як юридичних осіб, відносин власності в системі освіти, порядку фінансування освітніх установ, їх підприємницької діяльності [6].

Кодекс про освіту повинен послідовно і системно викладати усталені й підтверджені правові норми, а також норми, затребувані сучасним станом освітніх відносин, базуватися на чинних законах та бути спрямований на комплексне і системне регулювання суспільних відносин у сфері освіти. Він повинен передбачати створення на базі сформованих правових інститутів єдиного цілісного механізму правового регулювання освітніх відносин, забезпечувати систематизацію та впорядкування правових норм, скорочення кількості нормативних правових актів у цій сфері, а також усунення інших наявних недоліків у регулюванні освітніх відносин. При цьому норми Кодексу забезпечуватимуть наступність правового регулювання освітньої сфери та не передбачатимуть концептуальних змін таких відносин. Потрібно закріпити укладену на практиці систему освіти, визначити суб'єкти освітніх відносин, установити їх права та обов'язки, визначити загальні умови виникнення освітніх відносин.

Завдяки Кодексу можна буде вирішити принаймні такі взаємопов'язані завдання:

- 1) закінчити процес формування масиву норм освітнього права як самостійної галузі права, здатної здійснювати ефективне нормативно-правове регулювання суспільних відносин на рівні сучасних завдань і потреб суспільства, держави, особистості;

- 2) виділити освітні відносини як особливий вид суспільних відносин, що визначають специфіку і своєрідність освітнього права як галузі права і розробити адекватний цим відносинам метод правового регулювання;

3) підняти на рівень законодавчого регулювання значну частину відносин у сфері освіти, що регулюються тільки підзаконними нормативно-правовими актами;

4) забезпечити норми дієвим механізмом їх реалізації, усунувши їх декларативні приписи, що діють тільки формально;

5) подолати різноманіття джерел нормативно-правових актів та усунути прогалини, суперечності та повтори окремих норм у різних актах;

б) оптимізувати співвідношення освітнього права з іншими галузями права.

Висновки з даного дослідження. Отже, проблема кодифікації освітнього законодавства на сьогодні має виняткове значення. Нині об'єктивно зростає потреба розробки нової Концепції кодифікованого акта про освіту, що не повинен бути еkleктичним, складним, як це характерно для сучасних законів про освіту. Кодифікація освітнього законодавства дозволить найбільш ефективно усунути різного роду колізії в нині чинному несистематизованому освітньому законодавстві, забезпечить необхідну уніфікацію освітньо-правового понятійного апарату, сприятиме скасуванню неефективних і застарілих державотворчих норм, дозволить більш чітко вирішити питання, пов'язані з визначенням змісту й обсягу нормотворчої компетенції між різними суб'єктами системи освіти. Однак створенню Кодексу повинна передувати систематизація нормативно-освітнього правового масиву, що проводиться за рівнями й основними суб'єктами освіти і завершується підготовкою низки інкорпорованих збірників нормативно-правових актів типу «Збірник нормативних актів з питань загальної освіти», «Збірник нормативних актів з питань вищої та післядипломної освіти» тощо. Кодифікаційна діяльність у сфері освіти надасть поштовх у створенні нової освітньої парадигми, у зміні філософії освіти, в усуненні об'єктивних і суб'єктивних чинників гальмування справжньої

демократизації освіти.

Перспективи подальших розвідок. У статті ми окреслили лише основні засоби та можливі напрямки систематизації законодавства у галузі освіти. Усі вони потребують окремих теоретичних досліджень представниками як науки державного управління, так і правових і педагогічних галузевих наук.

Список використаних джерел

1. Дойников И. Кризис гражданско-правовой доктрины и современный этап кодификации российского законодательства / Дойников И. // Юридичний вісник України. – 2009. – 16 травня. – С. 4-5.
2. Кабрияк Р. Кодификации: Les codifications / Кабрияк Р.; пер. и авт. вступ. ст. Л.В. Головка. – М.: Статут, 2007. – 476 с.
3. Журбелюк Г. До проблеми кодифікації українського права (короткий аналітичний огляд історії) / Журбелюк Г. // Наукові записки НаУКМА. – 2009. – Т. 38: Юридичні науки : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [/http://www.ukma.kiev.ua/ua/nauka/pratsi_vidan/nz/index.php?option=com_content&t...](http://www.ukma.kiev.ua/ua/nauka/pratsi_vidan/nz/index.php?option=com_content&t...)
4. Ксанина В. В. Коллизии в современном образовательном законодательстве: теоретико-методологические аспекты исследования и преодоления / Ксанина В. В. // Право и образование. – 2005. – № 4
5. Красняков С. Перспективи освітянського законодавства України / Красняков С. // www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2009_2/doc.pdf/Krasniakov.pdf
6. Онищенко О. Освітнє законодавство: в очікуванні Геракла / Онищенко О. // Дзеркало тижня. – 2010. – 30 квітня. – С. 15.