



РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗМІСТУ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ ТА НАУКИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Андрусішин Б. І.

3.1. ОСВІТНЄ ПРАВО УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

В умовах реформування економічної та політичної систем, модернізації всіх сфер суспільного життя питання освіти набувають особливого значення. Освітня галузь є важливою і незамінною для будь-якої сучасної держави. Від її розвитку прямо залежить рівень цивілізованості суспільства, держави і кожного громадянина. Вагомим стимулом наукового вивчення проблематики освітніх правовідносин є необхідність забезпечення оперативного входження системи національної освіти і, зокрема, суб'єктів освітнього процесу, до єдиного європейського освітнього простору.

Право на освіту – одне з найбільш важливих гарантованих Конституцією України прав людини. При цьому не слід забувати, що здобуття освіти важливо не лише для людини, але й для всієї держави, оскільки освітня політика завжди є важливим елементом національної ідеології. Тому теоретико-правові дослідження з цієї проблематики є особливо актуальними у теперішніх реаліях.

Радикальні зміни у сфері освіти, викликані інформаційною революцією, зумовили появу в правових системах розвинених країн галузі освітнього права.

Було б несправедливо говорити, що протягом останніх років проблемі правового регулювання освіти не приділялося належної уваги. Проте, жодна з реформ не мала успіху, тому, що їх сутність полягала в тому, щоб модернізувати стару систему підготовки чи перепідготовки кадрів, або вмонтувати у існуючу систему окремі елементи запозичені у зарубіжних країнах. Обидва підходи були приречені на провал, через те, що у першому випадку колишня система не вписувалася у нові соціально-економічні умови і управляти за таких обставин ставало неможливо, а у другому – з тієї причини, що зарубіжні норми були розраховані на функціонування в діяльності яка не була адекватною українській.

Право загалом і “освітнє право” зокрема можна розглядати у двох наукових іпостасях – філософській, яка розуміє право через ідею виключно права, тобто, таким, яким право має бути згідно поняття, та правовій, згідно якої право осмислюється, таким, яким воно є.

Аналіз філософської літератури останніх років свідчить, що розробці методологічних проблем науки і освіти приділяється значна увага у працях В. П. Андрущенко, В. Г. Кременя, І. А. Зязюна, М. І. Михальченка, В. М. Литвина, С. М. Ніколаєнка та ін.

“Формування правового поля освіти – одне з найбільш актуальних завдань функціонування, розвитку та реформування цієї галузі в трансформаційний період, – наголошує В. П. Андрущенко. – Добрі закони спонукають до легітимної практики. Відсутність останніх або їх недостатність – відверто підштовхують людей до неправових, а нерідко злочинних дій та вчинків. Шкідливість останнього очевидна. Особливо в осітрянській сфері, де предметом впливу, вірної чи хибної норми виховання є діти, молодь, студенти. Будь-яка, навіть найменша похибка, може обернутись великим соціальним злом. Адже, по-перше, вона “закладається” в світогляд; по-друге, торкається значного масиву людності; по-третє, має незворотній характер” [1, с. 136].

Методологічним засадам формування освітнього поля, методології законотворчості в галузі освіти і державотворення, вченню про принципи побудови, форми і способи наукового пізнання закономірностей розвитку освітньої галузі і її взаємодії з

державотворчими процесами присвятив свої дослідження С. М. Ніколаєнко [2, с. 253].

Мова йде про розробки в рамках теорії освітнього права і управління системою освіти. “Методологічні засади освітнього законодавства, – наголошує С. М. Ніколаєнко, – включають поняття про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності щодо реалізації законів про освітню і наукову діяльність. В узагальненому вигляді структура цих законів має такі складові: загальні положення (правове регулювання відносин, державна політика і гарантії громадян); система освіти і науки (структура системи, державні стандарти, порядок створення, реорганізація, управління закладами); управління системою освіти і науки (компетенція суб’єктів управління, контроль за якістю); фінансово-економічна діяльність; соціальний захист вчених, педагогів, їх вихованців; міжнародна і зовнішньополітична діяльність; заключні положення” [2, с. 52-53; 3, с. 253].

Із наростанням демократичних тенденцій у суспільстві наприкінці 80-х рр. ХХ ст., а особливо із здобуттям Україною незалежності, “правознавці відмовилися від обмежень, які випливали з попереднього жорсткого дотримання партійного і класового підходу, збагатили свій методологічний інструментарій досягненнями світової науки, переосмислили наявні штампи та стереотипні оцінки в історико-юридичних розвідках”, було “систематизовано сучасні теоретико-методологічні та концептуальні підходи до аналізу правових систем сучасності, визначено загальні тенденції їх розвитку з урахуванням національних особливостей” [4, с. 11-14], – наголошує академік НАН України Ю. С. Шемшученко.

У даному контексті в Інституті держава і права ім. В. М. Корецького НАН України було опубліковано низку колективних та індивідуальних монографій Н. М. Оніщенко “Правова система: проблеми теорії” (2002), “Сприйняття права в умовах демократичного розвитку: проблеми, реалії, перспективи” (2008), В. С. Журавський, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко “Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток” (2003), В. Ф. Сіренко “Интересы и власть” (2006), Н. М. Пархоменко “Джерела права: проблеми теорії та методології” (2008) [5, с. 47-90], “Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко (2006) та ін.

“Суспільна практика поставила перед правознавцями нові завдання, – підкреслює академік Ю. С. Шемшученко. – Вони пов’язані з розширенням сфери правого регулювання суспільних відносин, виділенням нових галузей права і правових інститутів у системі національно права. Дослідження цих галузей і інститутів вимагає і нових організаційних форм їх проведення” [6, с. 3].

Фундаментальні питання правового регулювання освіти останніх десятиліть вирішувалися на основі надбань юридичної науки і в першу чергу теорії права, яка сама зазнала значного розвитку і збагатилася новими підходами до розуміння і пояснення складних суспільних відносин.

У даному контексті необхідно виділити перш за все праці у галузевій юриспруденції, в тому числі монографії, підручники, навчальні посібники, в яких теоретики права намагаються окреслити концепцію системи права. Представник конституційно-правової науки В. Л. Федоренко, твердить, що в перші після руйнування колишнього СРСР та утворення нових пострадянських республік роки свою актуальність зберігали переважно радянські позитивістські теоретико-методологічні уявлення про систему права, її складові елементи, а також шляхи і способи їх пізнання, тоді як нині в російській і українській теорії права можна виділити декілька основних підходів щодо виявлення сутності та змісту системи права. До першої групи теоретиків права В. Л. Федоренко відносить вчених з пострадянських республік, які відтворюють традиційну догму радянської державно-правової науки про систему права як сукупність галузей, інститутів і до якої вони іноді відносять такі елементи, як “підгалузь права”, “субінститут”, внаслідок чого система права набуває вигляду норм права (М. І. Бахтін, О. В. Міцкевич, Н. М. Пархоменко, Д. Є. Петров, С. В. Полєніна, В. М. Сирих, М. М. Расанов, Р. А. Ромашов та ін.). Представник означеного напрямку Н. М. Пархоменко, визначає систему права як сукупність впорядкованих і взаємоузгоджених між собою норм права, які характеризують його внутрішню будову і об’єднуються в інститути, підгалузі та галузі права. До другої групи теоретиків права В. Л. Федоренко відносить вчених-правознавців, які модернізують радянське вчення в систему права й відступають від класичного поділу системи права на галузі, підгалузі, інститути і норми права (А. Б. Венгеров, В. І. Гойман, В. Л. Кулаков, В. М. Левченко,

М. Г. Матузов, О. В. Малько, О. В. Мелехін, Т. М. Редько, В. М. Сирих, О. Ф. Скакун та ін.). Названі науковці визнають існування поділу права на приватне і публічне, природне і позитивне, матеріальне і процесуальне тощо. Третя група правознавців (С. С. Алексєєв, В. М. Селіванов, Л. О. Морозова, О. І. Ющик та ін.), не задовольняються переліком чотирьох- чи п'ятиланкової системи права, бачать у системі права не лише номенклатуру складових елементів, а передусім порядок правових зв'язків між цими елементами, обумовлений особливостями суспільних зв'язків, які регулюються правом. Л. О. Морозова включає до системи права такі елементи: норми права, субінститути права, галузеві інститути, підгалузі права, крупні структурні утворення (спільноти), які об'єднують групи галузей – матеріальне та процесуальне право, приватне та публічне право тощо. Четверта група дослідників проблем теорії права (А. В. Кузьменко, А. А. Кононов, В. П. Мозолін та ін.) пропонують альтернативні трьом попереднім традиційним концепціям погляди на зміст і внутрішню побудову системи права. В. П. Мозолін сформулював концепцію трьохрівневої системи права, відмовившись від категорії “галузь права” через її “девальвацію”: 1) конституційне право; 2) шість основних гілок права (цивільне, трудове, адміністративне, податкове, кримінальне, процесуальне), які регулюють суспільні відносини у найважливіших сферах життєдіяльності суспільства та держави (промисловість, сільське господарство, будівництво тощо); 3) комплексні правові утворення (підприємницьке, земельне, житлове, банківське право та ін.), які діють у певних сферах життєдіяльності суспільства. Окремі науковці у такій побудові системи права вбачають врахування не лише існуючого кола суспільних відносин, але й чинного законодавства, що створюється не тільки з огляду на діючу систему права, а, перш за все, виходячи з практичних життєвих потреб врегулювання певних суспільних відносин. Суспільні відносини в свою чергу, (А. А. Кузьменко) в багатьох випадках формуються безпосередньо законодавством із врахуванням цілей і завдань державного та суспільного розвитку [7, с. 51, 53-54, 57]. Запропоновані підходи відомих теоретиків права широко застосовується і у галузевій юридичній науці.

В той же час треба звернути увагу на дуже повільний розвиток у юридичній науці проблем “освітнього права”, особливо на

загальнотеоретичному рівні. Освітнім правом займається дуже вузьке коло осіб, тому нарощування наукових знань у галузі, їх систематизація значно відстає від потреб суспільства у сфері освіти.

Сучасна українська теорія права визначає галузь права як відносно автономну в системі права сукупність правових норм та інститутів, якими регулюються однорідні суспільні відносини. Галузі права, зазначає академік Ю. С. Шемшученко, є основними елементами структури права. Як частина цілого галузь права взаємодіє з іншими галузями і з системою права в цілому. Головними критеріями поділу права на галузі є предмет і метод правового регулювання. За ними, підкреслює академік, в системі вітчизняного права виділяють такі галузі права: а) профільні (фундаментальні); б) інші основні; в) комплексні. Профільними є державне (конституційне), адміністративне, цивільне та кримінальне право, а також відповідні галузі процесуального права. Названі галузі становлять ядро системи права, є первинними, мають чітку архітектоніку та установлені ієрархічні зв'язки. До інших головних галузей права належить трудове, сімейне, земельне, гірниче, водне, лісове, атмосферноохоронне право, право соціального захисту тощо. Одні з них визначаються вже цілком сформованими, інші – такими, що перебувають у процесі формування (наприклад, право соціального захисту).

Комплексні галузі права регулюють суспільні відносини, що стосуються цілих сфер державного і громадського життя. Такими галузями визнаються господарське, аграрне, екологічне, економічне, морське право та деякі інші. Окремі автори називають їх ще комплексними правовими утвореннями. Особливе місце посідає міжнародне право.

Крім зазначених галузевих кваліфікацій право поділяється на публічне і приватне [8, с. 549]. Нормативно-правова база, яка встановлює правила поведінки суб'єктів у різних сферах суспільних відносин, є основою діяльності держави в будь-якій країні.

Державне реформування у трансформаційний період всієї сукупності суспільних відносин в цілому і в галузі освіти зокрема, вимагає переосмислення та глибокого аналізу багатьох концептуальних засад проблеми правового регулювання освіти, в тому числі і юридичного позитивізму, який був домінуючою

категорією праворозуміння, а догма позитивного права пануючою у вітчизняній юридичній науці.

За радянських часів проблему правового регулювання освіти досліджували в основному в рамках адміністративного права. Причому більшість вчених акцентували увагу на певних особливостях регулювання освіти як загальнодержавної справи. Водночас “освітнє право” – це суспільно-державна сфера відносин. В умовах існування СРСР Україна свого правового освітнього поля не мала, підкреслює В. П. Андрущенко: “Вірніше, воно начебто й було, але не зовсім власне. Не зовсім своє, а, отже, не зовсім легітимне. Закони, норми, правила, які регулювали життєдіяльність освітньої галузі, відтворювали й повторювали загальноновизначену ідеологію законів колишнього СРСР”. Крім того, що названі закони виконували свою регулятивну функцію досить ефективно, всі вони слугували домінуючій в ті часи ідеологічній доктрині, відтворювали тоталітарну практику соціального (партійного) контролю над людиною, забезпечували формування одномірної особистості в “закритому” освітянському просторі. Вадю тогочасних законів була також їх антинаціональна спрямованість [1, с. 136].

Прийняття ряду законодавчих актів які дозволили організацію і функціонування державних освітніх закладів, а також дозвіл тим, хто навчається, отримувати освіту не лише за рахунок державного бюджету, але й за кошти фізичних і юридичних осіб у перші роки пострадянського періоду, призвели до відгалуження законодавства про освіту від адміністративного права і до його бурхливого розвитку. Серед українських науковців останнім часом посилилася увага до вивчення проблем освітнього права та освітніх правовідносин. Побачили світ праці В. П. Андрущенка [9,10], В. О. Зайчука [11], С. М. Ніколаєнка [12, 13], В. С. Журавського [14], Фінікова Т. В. [15], Є. В. Краснякова [16,17], О. Я. Кархут [18], О. Ф. Мельничук [19] та ін.

Говорячи про “освітнє право” треба звернути увагу на багато складних питань і розмаїть відносин в галузі освіти, які регулюються не лише правовими, але й іншими соціальними нормами, а також включають у себе велику кількість методичних вимог.

Слід зауважити, 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. Але найголовнішими є ті відносини, які виникають в процесі освіти між викладачами і студентами. Зазначені відносини також регулюються певними соціальними нормами і принципами. Природа цих відносин пов'язана з фактором передачі інформації та іншими факторами.

О. Я. Кархут висловлюється думка про те, що розробка нових науково обґрунтованих підходів до правового регулювання всієї сукупності відносин у сфері освіти, формування адекватного цілісного його механізму в значній мірі залежить від розуміння природи і змісту освітніх правовідносин та їх взаємозв'язків з іншими правовідносинами, що виникають у цій сфері, а також визначення фундаментальних принципів та підходів до їх регламентації.

Дослідниця визначає освітні правовідносини як врегульовані нормами освітнього законодавства відносини, що виникають між особою, яка навчається (в окремих випадках її батьками чи іншими законними представниками) з однієї сторони і навчальним закладом та педагогічними працівниками – з іншої, у зв'язку із здобуттям цією особою освіти певного рівня, основні характеристики якої визначаються навчальними програмами відповідно до вимог, передбачених державними стандартами [18, с. 12].

Весь процес викладання в Україні відбувається в рамках конституційних свобод, наукової та інших видів творчості. Право на освіту гарантовано ст. 53 Конституції України, тобто в системі предмета регулювання “освітнього права” особливе значення мають норми конституційного права, пов'язані з реалізацією учнями і студентами свого конституційного права на освіту.

Саме аналізу конституційно-правового забезпечення права на освіту в Україні в контексті європейського досвіду присвятила своє дослідження О. Ф. Мельничук. Вона зокрема зазначає, що право на освіту належить до одного з найбільш важливих конституційних прав. Воно забезпечує кожному здобуття знань, умінь, навичок, розвиток творчих здібностей, гарантує ефективне функціонування державних і громадських інституцій, національну безпеку, утворює стабільність

у суспільстві та сприяє розбудові демократичної, соціальної правової держави [19, с. 1].

В сучасній юридичній літературі право на освіту поряд з правом на навчання рідною мовою, свободою наукової, технічної та художньої творчості відноситься до культурних прав та свобод, які передбачають можливість збереження та розвитку національної самобутності людини, доступу до досягнень свого народу, всього людства, їх засвоєння та використання, участь у подальшому їх розвитку, можливість участі у науковому житті тощо [20, с. 51].

У рамках проекту Освітньої програми “Правова освіта” Міжнародного фонду “Відродження” вийшов друком навчальний посібник “Основи освітнього права та правове регулювання діяльності навчальних закладів в Україні” (2010), розроблені з метою формування професійних компетенцій фахівця з освітнього права для забезпечення діяльності навчального закладу в правовому полі відповідно до чинного законодавства в сфері освіти [21].

В літературі зустрічається думка про те, що право на освіту відноситься до соціальних прав. Звичайно, соціальний зміст присутній у будь-якому праві людини, так само, як і економічна складова є у змісті різних прав людини, а не лише у праві на освіту. Найповніше соціальні фактори права на освіту проявляються через його трактування як основи культурних прав людини та громадянина. Права людини умовно можна кваліфікувати з точки зору сфери їх реалізації. У даному контексті у соціальній сфері реалізується право на працю, соціальне забезпечення, житло, відпочинок, охорону материнства і дитинства, належний життєвий рівень тощо. Право на освіту посідає центральне місце серед культурних прав, без нього значимість інших прав падає, або взагалі втрачається. Іноді в юридичній літературі можна зустріти класифікації у яких виділяються соціально-економічні права, соціокультурні права і свободи та ін.

Конституційне право на освіту в незалежній Україні в суб'єктивному розумінні є реально існуючою, гарантованою державою і міжнародним співтовариством фактичною можливістю особистості оволодівати і користуватися знаннями, вміннями і навичками з метою підвищення свого культурного рівня й особистих інтересів у інтересах всього суспільства і досліджується перш за все як складова прав і свобод громадян з пріоритетом інтересів людини і

громадянина, а також як елемент функціонування громадянського суспільства і соціально орієнтованої ринкової економіки.

Право громадян на освіту деякі дослідники відносять до природних прав, яке з погляду громадянського суспільства може бути реалізоване в межах самого громадянського суспільства за рахунок коштів батьків. Але, оскільки питання соціалізації особистості є дуже важливим для всього суспільства і в умовах нерівності економічних можливостей родин важко гарантувати рівне право на освіту для всіх, тому його вирішення правомірно покладається на державу як уособлення загальних інтересів усіх членів суспільства [22, с. 147].

Однак, як зазначає дослідниця конституційного права громадянина на освіту в Україні К. М. Романенко, належного аналізу питань взаємозв'язку конституційно-правового забезпечення розвитку права на освіту в Україні з соціальними умовами, детермінантами та потребами українського суспільства поки що не здійснено [23].

Як бачимо, вищеназвані суспільні відносини є складовою частиною громадянського суспільства і не всі можуть піддаватися правовому регулюванню. У даному випадку у дію вступають різноманітні методичні рекомендації, соціальні (і не лише правові) норми, прийоми і методики викладання і спілкування з студентами, виробленні педагогічною практикою. Скажемо більше, вся змістова частина освіти або знаходиться взагалі за межами правового регулювання, чи регулюється традиційними галузевими нормами права (цивільного, трудового, адміністративного, податкового) та іншими галузями права.

Законодавство України про освіту базується на Конституції і складається із законів України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про загальну середню освіту", "Про професійно-технічну освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність", "Про дошкільну освіту", "Про позашкільну освіту" та багатьох інших нормативно-правових актів, прийнятих у відповідності з ним, що створили правову й фінансову засади реалізації конституційного права громадян на освіту, значна частина яких відображена у збірниках нормативно-правових актів: "Освіта в Україні: нормативна база"; "Вища освіта: нормативно-правові акти про організацію освіти у вищ. навч. закл. III-IV рівнів акредитації"; "Права та обов'язки студентів вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації: Збірник основних нормативних актів (станом на 2 квітня 2008 року)"; "Нормативно-правові документи з

питань вищої освіти”; “Про виконання законодавства щодо розвитку загальної середньої освіти в Україні”; “Освіта України. Нормативно-правові документи”; “Законодавчі акти Уряду України щодо вдосконалення національної системи вищої освіти України (від 27 серпня 2010 р.)” та ін.

З вищевикладеного можна сформулювати одне і головне для нашого розгляду питання: чи можемо ми сьогодні говорити про “освітнє право як про комплексну галузь права”. Про те, що “освітнє право” в Україні потребує свого розвитку і оформлення останнім часом говорилося на засіданнях колегії Міністерства освіти і науки України.

Серед науковців немає єдиного визначення поняття “освітнє право”. Зокрема, В. П. Андрущенко взагалі не вживає цю назву, користуючись термінами: “правове поле освіти”, “низка нормативних документів”, “освітнє законодавство”, “освітні закони”, “освітня галузь”, “нормативно-правове поле освіти”, “категорія сучасного нормативно-правового поля”, “нове освітнє законодавство”, “сучасне освітнє законодавство”, “ідеологія освітнє закону” [1, с. 136-144] та ін.

С. М. Ніколаєнко дає визначення “освітнього права”, розуміючи його як “сукупність правил поведінки, встановлених відповідно до національно-історичних традицій державою або від імені держави для врегулювання відносин у галузі освіти. Воно виявляється як об’єктивне явище, незалежне від нашої свідомості, як сукупність нормативних правових актів, що регулюють відносини у галузі освіти, тобто освітнє законодавство. На суб’єктивному рівні – це правосвідомість, або уявлення людей про освітнє законодавство, уявлення про справедливість суспільних відносин у сфері освіти і науки, суб’єктивне право людини на освіту як природне і не відчужене”. Поряд з тим экс-міністр освіти використовує іншу термінологію, яка іноді протирічить одна одній, а саме: “освітня законотворчість”, “освітнє законодавство”, “освітня наукова галузь”, “регулювання відносин у сфері освіти і науки”, “нормативно-правове поле освіти і науки”, “законодавство України в галузі освіти”, “комплексна законодавча база у сфері освіти”, “законодавство в сфері освіти”, “освітнє закони”, “нормативно-правова база Української освіти”, “законодавче регулювання в галузі освіти”, “комплексна законодавча база в галузі освіти” та ін. С. М. Ніколаєнко підкреслює:

“На підставі цих взаємозв’язків поняття “освітньо-наукова законодавча політика” розглядається як сукупність основних напрямків і способів діяльності державних інститутів, спрямованих на правове забезпечення розвитку цієї сфери” [2, с. 51-63].

Про необхідність започаткування введення обов’язкової навчальної дисципліни “Освітнянське право” або “Право регулювання освітянської діяльності” у вищих навчальних закладах, які готують майбутніх педагогічних працівників, говорить Є. В. Красняков. Автор пише про “нормативно-правову базу освіти”, “законодавчу базу сфери освіти”, “українсько-освітнянську галузь законодавства”, “освітнянське законодавство”, “законодавство про освіту”, і, насамкінець, “єдину систему освітянського законодавства”, яка має всі ознаки щодо визнання її окремою галуззю “освітнянського права”, але, на жаль, не називає ці ознаки [17, с. 96-99].

Водночас, К. М. Романенко не поділяє думку про “освітнє право” як самостійну галузь права і цілком аргументовано у своїй кандидатській дисертації обґрунтовує сформованість на сьогодні “освітнього права” як галузі законодавства, проте не як галузі права, що повинно знайти, на її думку, відображення у формуванні Зібрання законів про освіту [23].

Отже, з точки зору теорії права говорити про існування “освітнього права” як про традиційну галузь права не можна.

Водночас, підкреслимо, що в майбутньому, можливо, така галузь права і з’явиться. На сучасному рівні розвитку права можна говорити про існування освітнього законодавства, тобто систему правових актів, які закріплюють норми різних галузей права і регулюють суспільні відносини у сфері освітньої діяльності. Розглядаючи “освітнє право” як галузь законодавства – “нормативний масив”, можна вважати що поняття “комплексна галузь права” і “галузь законодавства”, якщо не рівнозначні, то близькі.

Р. Майданик виділяє три варіанти співвідношення галузей права і галузей законодавства:

1) галузь права отримує вираження у відповідній галузі законодавства (наприклад, кримінальне право і кримінальне законодавство; кримінально-процесуальне право і кримінально-процесуальне законодавство);

2) частина норм галузі права (в тому числі загальні норми) виражена в одній або кількох галузях законодавства, які відповідають

цій галузі права, а інша – в одній або кількох комплексних галузях законодавства (наприклад, норми, які регулюють відносини, що становлять предмети цивільного та адміністративного права, містяться в цивільному законодавстві і законодавстві про державне управління, але в той же час земельне, банківське законодавство складаються з норм і цивільного, і адміністративного);

3) галузь законодавства складається з комплексних (міжгалузевих) правових інститутів або в систематизованому вигляді містить складний комплексний інститут (наприклад, галузі господарського, екологічного законодавства, зазначені вище галузі земельного, банківського законодавств тощо).

Слід також враховувати, що і в галузях права, можуть міститися норми інших галузей. Крім того, неправильно вважати, що будь-який міжгалузевий інститут формує самостійну галузь законодавства. Суміжні інститути, які сформовані на стику двох галузей законодавства (які відповідають різним галузям права), розташовуються в одній з них за правилами законодавчої техніки із застосуванням відсилочних статей [24, с. 7].

Спробуємо визначити предмет “освітнього права” – ним виступають відносини між органами державної влади і освітніми закладами: керівництво освітнім процесом, ліцензування діяльності органів освіти, атестація, акредитація, присвоєння вчених звань. Ці відносини регулюються в основному нормами адміністративного права. Відносини по фінансовому забезпеченню діяльності освітніх закладів (Бюджетний кодекс України, Закони про державний бюджет), податкового контролю, надання платних послуг, умови кредитування здобуття вищої освіти регулюються нормами фінансового, податкового права. Відносини, пов’язані з створенням освітніх навчальних закладів, їхня реорганізація і ліквідація, регулюються нормами цивільного права, питання користування чи оренди земельних ділянок освітніми закладами врегульовується земельним правом. У галузі пенсійного забезпечення і соціального страхування¹ педагогічні і науково-педагогічні працівники користуються правом на пенсію за вислугою років, правом на наукову

¹ Див. Андрусишин Б. І. Освітнє право як інтеграційний чинник українського суспільства / Б. І. Андрусишин // Альманах права. Ціннісно-правові засади сучасних інтеграційних процесів в Україні. – Випуск 6. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – 608 с. (С. 41-48).

пенсію, пільгами по оплаті періоду тимчасової непрацездатності, державною допомогою сім'ям з дітьми, навчальними відпустками студентів під час відпустки по догляду за дитиною тощо. Відносини між освітнім закладом і викладачами, які побудовані на відносинах між освітнім закладом і тим, хто навчається (чи його законним представником), з приводу прийому на роботу викладача, його захист від не законного звільнення, звільнення молодого фахівця з роботи та додаткові підстави для звільнення за вчинення аморального вчинку, несумісного з продовженням конкретної роботи, та ін., регулюються нормами трудового права становище батьків і дітей, вихованців і вихователів регламентує Сімейний кодекс, Закон про охорону дитинства. Тобто, мова іде про специфіку предмета "освітнього права" – особливі освітні правовідносини. Але, в той же час треба зазначити, що законами врегульовано незначну частину відносин освітянської галузі.

"Більшість із них, – підкреслює С. М. Ніколаєнко, – до цього часу регулюються підзаконними актами, наприклад, відносини, що виникають у процесі післядипломної освіти, навчання осіб із обмеженими можливостями здоров'я, у підготовці видання та поширення підручників і навчальної літератури, у здійсненні виховної роботи.

Наявна нормативно-правова база української освіти досить розрізнена, почасти неповна, у ній є внутрішні протиріччя; не завжди освітянські закони узгоджуються з нормами інших галузевих законів, допускається не виправдане дублювання нормативних правил і положень" [2, с. 64].

До цієї групи можна віднести власне педагогічні відносини – відносини, які виникають у рамках навчально-виховного процесу між педагогом і учнем чи студентом.

Українське освітнє законодавство має також значну перспективу розвитку для зацікавлених суб'єктів у системі "батьки-студент-вища школа-державо-роботодавець" з врахуванням потреб ринку праці та соціально-економічного стану держави загалом. Адже сьогодні 80 % випускників вітчизняних вишів працюють не за здобутою спеціальністю та мають низьку конкурентоспроможність. Основна проблема – невідповідність освіти вимогам сучасного ринку праці, підкреслюють експерти [25].

З метою правового забезпечення підвищення ефективності підготовки висококваліфікованих фахівців у вищих навчальних закладах України, необхідно здійснити заходи щодо вдосконалення освітнього законодавства, створення відповідного правового поля нашої держави, яке б відповідало інтересам українського суспільства його адаптації до освітнього законодавства Європейського Союзу.

Можна зустріти думку окремих науковців – працівників вищої школи України про вищу освіту, як галузь економіки, яка продукує фах – особливий товар, за допомогою якого власник, продаючи фахові знання і уміння на ринку праці, отримує зарплату за внесок в створення товару у відповідній галузі економіки (машинобудівній, електронній, будівельній, торгівлі, культурі, освіті...).

У даному контексті заслуговує на увагу аналіз правового статусу приватного навчального закладу, приватної освіти загалом, яка користується у нас найбільшою автономією, оскільки керується при необхідності, різним законодавством, як освітнім, так і тим, що регулює комерційну діяльність, в той час як державні університети залишаються низовими елементами жорстко регламентованої та централізованої ієрархії, в якій відповідальність за кінцевий освітній результат розпорошена між багатьма державними інституціями.

У той же час, приватні навчальні заклади освіти, які засновані на приватній власності і підпорядковані власнику (власникам), вступають у правовідносини, як юридичні особи з властивою їм правосуб'єктністю, яка складається з правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, при тому, що основним завданням навчального закладу є надання освітніх послуг, але названий суб'єкт "освітянського життя суспільства" виступає як господарське товариство певного виду, життєдіяльність якого регулюється Господарським кодексом України, Законом "Про господарські товариства", земельним законодавством тощо. Водночас, зважаючи на особливу значущість освітньої діяльності для студентства, остання не може кваліфікуватися як підприємницька незалежно від платних або безоплатних початків її здійснення, а має створити та ринку надання освітніх послуг здорову конкуренцію для навчальних закладів державної та комунальної форми власності [26, с. 118-121], забезпечуючи надання якісних освітніх послуг, а не просто видання атестатів чи дипломів без належного рівня знань і кваліфікації. У зазначеному контексті нерозв'язаною до кінця залишається проблема фінансування профтехучилищ. З юридичної

точки зору професійно-технічні училища перебувають у державній власності, проте, де-факто, фінансування відбувається з місцевого бюджету.

Виходячи з вищевикладеного, “не можна допускати, щоб “трієчники-двієчники” лікували людей, вчили і виховували дітей, конструювали машини, готували кадри з вищою освітою...” [27, с. 2-3].

Досліджуючи особливості взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади у сфері управління освітою в Україні, особливості правового механізму залучення інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, спілок, рухів і ін.) до формування та реалізації Міністерством освіти і науки України державної політики у сфері освіти К. А. Постол зазначає, що державно-громадська модель управління освітою передбачає системну діяльність її основних суб'єктів і поєднує три найголовніші тенденції сучасного демократичного розвитку України: по-перше, залучення інститутів громадянського суспільства до розробки і прийняття нормативно-правових актів у сфері реформування системи освіти в Україні (нової редакції Закону України “Про освіту”, Закону України “Про професійно-технічну освіту” та ін.); по-друге, системна взаємодія інститутів громадянського суспільства не лише з Міністерством освіти і науки, а й із його територіальними органами, а також різними навчальними закладами, не залежно від форм їх власності (через діяльність освітніх округів, піклувальних рад, об'єднань батьківських комітетів тощо); по-третє, залучення представників профільних інститутів громадянського суспільства до щорічної атестації керівників самостійних підрозділів і територіальних органів Міністерства освіти і науки України, акредитації та видачі ліцензійних експертиз вищим навчальним закладам, зокрема через діяльність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти [28, с. 14-15].

Отже, у відносинах, що складаються в рамках процесу навчання виникає симбіоз власне правових відносин (конституційних, адміністративних, цивільних, трудових, фінансових тощо) та інших соціальних, в тому числі і етичних, моральних норм, що вимагає додаткової аргументації для виокремлення і чіткого окреслення поняття “предмет “освітнього права””.

Учасники суспільних відносин ставляться в особливе правове становище, яке можна кваліфікувати як юридичний режим в рамках

якого і визначаються їхні вихідні юридичні позиції. І якщо в рамках якоїсь сукупності норм суб'єкти набувають своєрідного юридичного статусу – ми можемо говорити про специфічний метод правового регулювання і, отже, про ознаку галузі права.

Під методами, чи юридичним режимом правового регулювання розуміють сукупність правових способів, прийомів, засобів за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини, що є предметом правового регулювання. У загальному метод правового регулювання відповідає на запитання, як, яким чином норми даної галузі регулюються спеціальні відносини, які складають її предмет. Метод розглядається як один з юридичних критеріїв розмежування галузі права.

Методами “освітнього права” є приписи, зобов'язання, дозволи і заборони, заохочення, рекомендації і погодження при регулювання відносин у сфері освіти.

З переходом до ринкової економіки, законодавець застосовує своєрідне поєднання різноманітних методів правового регулювання – методів автономії і рівності сторін, метод вільного волевиявлення, метод субординації. Застосування вищеназваних методів правового регулювання стало наслідком реформ української освіти у філософсько-правовому сенсі – тобто часткове звільнення системи освіти від жорсткого регулювання держави, здійснення змістових і структурних змін, серед яких поява недержавного сектора освіти, багаторівневність, варіативність. Тобто, ми бачимо, що метод правового регулювання у освітній галузі як система способів впливу “норм даної галузі права” на суб'єкти правовідносин, способи реалізації суб'єктних прав і виконання юридичних обов'язків, державно-правові заходи, спрямовані на неухильну реалізацію правових норм у конкретних правовідносинах, перебуває у стадії становлення, формування, що не дає аргументів на користь виділення “освітнього права” у галузь права.

Для освітньої установи як юридичної особи характерна спеціальна правоздатність (наявність прав і обов'язків які відповідають меті їх діяльності і прямо зафіксовані в установчих документах); правоздатність тих хто навчається виникає в різний час (вік, освітньо-кваліфікований рівень, форма навчання) тощо, та дієздатність (виникає згідно правил цивільного законодавства). Основою виникнення правовідносин частіше всього виступає

юридичний склад, тобто сукупність юридичних фактів (документи про результати вступу, рішення приймальної комісії про рекомендацію до вступу, наказ ректора про зарахування до ВНЗ чи відрахування з нього) тощо.

Характер юридичних наслідків для суб'єктів "освітнього права" неоднозначний: він може бути позитивним (зарахування, заохочення, нагороди) і негативним (догана, відрахування): примус до неповнолітніх учнів застосовується з метою виховання. Позитивні і негативні наслідки можуть бути і для освітнього закладу (позбавлення ліцензії, атестації, акредитації і т.д.).

Додатковими ознаками галузі права є: наявність в галузі загальних принципів права, також самостійного окремого інституту, який закріпив би ці принципи і положення, що характерні для всього масиву норм, та ін.

Принципи права, а також загальні дозволи і заборони на думку відомого радянського та пострадянського теоретика права С. С. Алексєєва відносяться до глибинних елементів, які знаходяться у надрах правової тканини, тобто принципи права є невід'ємними складовими елементами системи права [29, с. 168-169].

Ролі і місцю принципів права в системі права присвятили свої праці українські правознавці М. І. Козюбра, А. М. Колодій, А. В. Петришин, П. М. Рабінович, Л. П. Юзьков, М. В. Цвік, Н. Г. Шукліна, О. В. Совгіря, П. П. Шляхтун та ін. "Можна погодитись з тим, – підкреслював В. Л. Федоренко, – що принципи права, будучи керівними ідеями й ідеалами правотворчості та правозастосовчої діяльності, врешті й усієї правової системи України, пронизують систему права, здійснюють на неї ідеологічний, креативний вплив. Урешті, принципи права визначають сутність правової системи і її ключової нормотворчої складової – системи права" [7, с. 55-56].

У "освітньому праві" як комплексній галузі мають реалізовуватися загальноправові принципи і принципи відповідної галузі, наприклад, принцип справедливості, гуманізму, єдності прав і обов'язків, рівноправності, свободи договору, праці тощо. Серед спеціальних принципів слід було б назвати ідеї, спрямовані на досягнення мети освіти, на розвиток особистості, задоволення потреб суспільства і держави в кваліфікованих кадрах; принципи, що закріплені в ст. 43 Конституції України "право на працю", ст. 35 "світськість освіти", ст. 53 "безоплатність освіти на конкурсній основі", "загальний доступ до освіти" тощо. Названими принципами мають

бути проникнуті всі норми, які є своєрідною концентрацією, емоційними центрами права, які утримують всю його систему.

Наведені ознаки (займає особливе місце в правовій системі; складається з норм, які взяті з різних галузей права; не має обґрунтування єдностей і об'єкта; користується методами основних галузей права) говорить на користь виділення "освітнього права" як комплексної галузі права. Комплексний інститут як конструкція системи права і системи законодавства з'являється в силу об'єктивних причин, коли ті чи інші норми існуючої галузі не можуть застосовуватись у своєму керівному вигляді для регулювання певних відносин, які фактично починають утворювати предмет нової галузі права. Він визначається комплексним не тому, що в ньому є норми інших галузей права, а тому, що частина цих галузей конкретизується стосовно предмета нової галузі і діють лише у її межах.

Як бачимо, питання "освітнього права" є досить дискусійним. Науковці наводять як аргументи "за", так і "проти". Головними критеріями правової галузі, як вже зазначалося вище, є предмет і метод. Але разом з тим, треба враховувати, що крім предмета і метода кожна галузь права, яка вже відбулася, характеризується ще рядом інших показників – джерелами, принципами, функціями, внутрішньою структурою, механізмом регулювання, правовими режимами, понятійним апаратом тощо, комбінація яких для кожної з них є унікальною, а стосовно "освітнього права", потребує подальшого вдосконалення. Не прийнято в Україні і Освітній Кодекс.

Не на користь "освітнього права" як самостійної галузі права свідчить аналіз судової практики про фактичну 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 юрисдикції, 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: "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність", тощо. Отже, на нашу думку, поки що не можна вважати, що "освітнє право" вже сформувалося як самостійна галузь українського права. Можна говорити про початок його формування 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.

На факультеті політології та права Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова з 1993 р. викладалась навчальна дисципліна “Правове регулювання освіти в Україні” для студентів V курсу освітньо-кваліфікаційного рівня “спеціаліст” та “магістр” спеціальності “правознавство”. На даний час на факультеті політології та права студенти III курсу вивчають навчальну дисципліну “Освітнє право”. Ця дисципліна знайомить майбутніх фахівців-правознавців з системою та структурою освіти в Україні та чинною законодавчою базою у цій сфері, та практикою її застосування. Крім того, студенти одержують чітке уявлення про основне законодавче поле освітянської галузі в Україні. Дисципліна тісно пов’язана з такими навчальними курсами як конституційне, фінансове, адміністративне, трудове право тощо.

Перед студентами в першу чергу ставиться завдання оволодіти юридичною термінологією, правильно її використовувати, вірно оформляти процесуальну документацію, набувати знань про освітню систему України. Джерелами дисципліни виступають чинне законодавство України та міжнародні договори в цій сфері, що ратифіковані українськими органами влади. Передбачено також вивчення проблеми законодавчого поля діяльності державних органів в системі освіти та його диференційного порівняння з іншими аналогічними нормами.

Перед правовою наукою стоїть важливе завдання – забезпечити українську освіту якісним (ефективним) законодавством, в тому числі і законом про вищу освіту, який розумно має окреслювати і спрямовувати працю освітян на здобуття спеціальності відповідно до суспільних потреб з урахуванням душевного поклику студента та його інтелектуального потенціалу.

З метою координації функцій науково-правових досліджень, вважаємо за доцільне фундаментальні та прикладні дослідження проблеми “освітнього права” сконцентрувати у Центрі правової освіти і науки, який створений в рамках договору про співробітництво між Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького й факультетом політології та права Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. Роздуми про освіту: Статті, нариси, інтерв'ю. – 2-ге вид., допов. / В. Андрущенко. – К. : Знання України. – 2008. – 819 с.
2. Ніколаєнко С. М. Вища освіта – джерело соціально-економічного і культурного розвитку суспільства / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2005. – 319 с.
3. Ніколаєнко С. М. Стратегія розвитку освіти України: початок ХХІ століття. – К. : Знання, 2006. – 253 с.
4. Шемшученко Ю. С. Наукові школи, сформовані на боці Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України // Правова держава. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 600 с.
5. Флагман української юридичної науки / До 60-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 1949–2009 / за ред. Академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2009. – 216 с.
6. Шемшученко Ю. С. Нові організаційні форми здійснення правових наукових досліджень // Правова держава. Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 13. – К., 2002. – 584 с.
7. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти : монографія / В. Л. Федоренко. – К. : Ліра -К., 2009. – 580 с.
8. Шемшученко Ю. С. Галузі права // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (від ред.) та ін. – К. : “Укр. Енцикл.”, 1998. – Т. 1: А – Г. 642 с.: іл. – С. 549.
9. Андрущенко В. П. Правове поле навчання // Влада і політика. – 2000. – 21-23 березня. – С. 13.
10. Андрущенко В. П. Модернізація педагогічної освіти України в контексті Болонського процесу // Вища освіта України. – 2004. – С. 5-9.
11. Зайчук В. Нормативно-правове забезпечення освіти в Україні / В. Зайчук // Вища школа. – 2002. – № 2-3. – С. 3-19.
12. Ніколаєнко С. М. Сучасна законодавча основа в системі майбутніх освітньо та наукових процесів в Україні і світі / С. М. Ніколаєнко // Вища школа. – 2003. – № 4-5.
13. Ніколаєнко С. М. Освіта і наука: Законодавчі та методологічні основи : навч. посіб. – К. : ІВЦ “Політехніка”, 2004. – 280 с.

14. Журавський В. С. Проблеми входження України в загальноєвропейський інтеграційний процес у науці та освіті / В. С. Журавський // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Вип. 15. – К. : 2004. – 508 с.
15. Фініков Т. В. До законодавства про вищу освіту Польщі, Росії, України, Чехії. – К. : Таксон, 2000. – 346 с.
16. Красняков Є. В. Законодавство в сфері освіти – галузь самостійна // Віче. – 2003. – № 9. – С. 60-62.
17. Красняков Є. В. Освітнянське законодавство України не безпідставно претендує на окрему й самостійну галузь законодавства // Освіта Донбасу. – 2005. – № 4. – С. 96-99.
18. Кархут О. Я. Механізм правового регулювання суспільних відносин у сфері освіти: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / О. Я. Кархут ; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2014. – 21 с.
19. Мельничук О. Ф. Конституційно-правове забезпечення права на освіту в Україні в контексті європейського досвіду : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Мельничук Ольга Федорівна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2015. – 40 с.
20. Конституційне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. – Т. 2 / за загальною редакцією Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2008. – 800 с.
21. Основи освітнього права та правове регулювання діяльності навчальних закладів в Україні : навч. посіб. / О. М. Байталюк, О. Б. Німко. – К. : Видавничий дім “Плеяди”, 2010. – 71 с.
22. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / кол. авторів ; за ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчука. – К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 424 с.
23. Романенко К. М. Конституційне право громадянина на освіту в Україні: стан і тенденції розвитку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 20 с.
24. Майданик Р. Співвідношення галузей права і законодавства // Правова наука. – 2010. – № 4. – 23-29 січня. – С. 7.
25. Колесник М. Вища освіта не задовольняє потреби ринку праці / М. Колесник // Голос України. – 2016. – 2 квіт. (№ 60). – С. 9.

26. Медончак М. М. Правовий статус приватного вищого навчального закладу за чинним законодавством України // Вісник Київського інституту бізнесу та технологій. – 2010. – № 2(12). – С. 118-121.
27. Жук Ю. Вища освіта: крокувати з розвитком економіки // Освіта. – 2008. – 10-17 грудня. – С. 2-3.
28. Постол К. А. Правові механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави: автореф. дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / К. А. Постол; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2016. – 21 с.
29. Алексеев С. С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 168-169.

ОНИЩЕНКО Н. М.

3.2. ЄВРОПЕЙСЬКІ РЕАЛІЇ: ПРАВОВА ОСВІТА ТА ПРАВОВА ОСВІЧЕНІСТЬ (СУТНІСНІ ТА МЕТОДИЧНІ ЧИННИКИ)

Наукове спрямування, яке попри всі кризові прояви, політичні симпатії, або навпаки, різні дисфункції суспільного розвитку, ніколи не полишало ні гуманітарного видавничого простору, ні юридичного наукового доробку – це, зокрема, проблематика, пов'язана з правовим вихованням, правовою освітою, правовою культурою, правовою свідомістю особи [1].

І, хоча цю наукову сферу цілком виправдано можна віднести до “ветеранів” наукового обговорення, розроблення і дискутиювання, коефіцієнт корисної дії її впровадження в суспільні відносини лишається стабільно низькими. Проблематика, беззаперечно, – одна з першочергових в сприйнятті права як явища соціальної дійсності, усвідомлення його ролі, місії в житті як пересічного громадянина, так і громадянського суспільства в цілому. Означена наукова сфера, безумовно, не є новою, але беззаперечний і той факт, що попри всі намагання її теоретичного освоєння за для реалізації практичних потреб “віз лишається на місці”. Більш того, бурхливий кількісний