



## ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Анна ЯРОШ,

аспирант кафедры финансового права  
Национального университета государственной налоговой службы Украины

### Summary

The article deals with the problems of legal regulation in the sphere of education of Ukraine, the ways of its improvement. Analyzing this issue, the author believes that Ukraine's legislative framework relating to the regulation of the education system is imperfect, requires systematization. To solve this problem, the author proposes to undertake the codification of the legal base with the purpose of the Code of Ukraine of education. The adoption of the education Code and bring it into conformity with the provisions of the Constitution of Ukraine should mark a new stage in the development of national educational legislation.

**Key words:** education, challenges, improvement, law, codification, code, stage.

### Аннотация

В статье рассмотрена проблема нормативно-правового регулирования в сфере образования Украины, определены пути его усовершенствования. Анализируя эту проблему, автор исходит из того, что законодательная база Украины, регулирующая систему образования, является несовершенной и требует усовершенствования. Для решения этой проблемы автор предлагает провести кодификацию нормативно-правовой базы с целью создания Кодекса Украины об образовании. Принятие Кодекса об образовании и приведение его в соответствие с положениями Конституции Украины должно ознаменовать новый этап развития национального образовательного законодательства.

**Ключевые слова:** образование, проблемы, усовершенствование, закон, кодификация, кодекс, этап.

**Постановка проблемы.** В процессе развития рыночной экономики в Украине особенно актуальной становится проблема оценки эффективности функционирования и управления социальной сферой, важной составляющей которой является образование. В то же время осуществление функций управления по регулированию отношений в сфере образования происходит в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами государства. Эффективность регулирования существенно зависит от наличия таких актов, теоретических достижений по проблеме оценки эффективности управления образованием и технологии оценивания результативности управления, потому что именно они институционально обеспечивают возможность внедрять механизмы воздействия на процессы и должным образом их контролировать.

**Актуальность темы исследования** заключается в том, что законодательная база Украины, регулирующая систему образования, является несовершенной и требует усовершенствования.

Теоретико-методологические подходы к анализу государственного управления и организационно-правовых основ деятельности институтов регионального управления раскрываются в работах отечественных ученых-историков, педагогов, правоведов, а именно: Б.И. Андрусишина, В.М. Костюка, В.Г. Кременя, С.М. Николаенко, В.В. Ксаниной, А.С. Монаенко, И.Б. Усенко, В.Д. Филипповой и др.

**Целью и задачей статьи** является рассмотрение проблемы нормативно-правового регулирования в сфере образования Украины, определение путей его усовершенствования.

**Изложение основного материала.** Правовое регулирование сферы образования в Украине – это совокупность правовых средств, с помощью которых государство осуществляет правовое воздействие на общественные отношения в образовательной отрасли. Цель правового регулирования сферы образования – обеспечение беспрепятственного продвижения интересов субъектов к знаниям, национальным ценностям, институтам воспитания и обучения [4].

8. Про внесення змін до Арбітражного процесуального кодексу України: Закон України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 36. – Ст. 188.

9. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України»: Закон України від 21 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 40. – Ст. 191

10. Верховний Суд України пропонує ліквідувати вищі спеціалізовані суди [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/print/81852-propozicii\\_vs\\_pro\\_vnesennya\\_zmin\\_do\\_konstitucii\\_tekst.html](http://zib.com.ua/ua/print/81852-propozicii_vs_pro_vnesennya_zmin_do_konstitucii_tekst.html).

11. Онопчук І.Ю. Юстиція: до визначення поняття / І.Ю. Онопчук // Правове регулювання економіки : зб. наук. праць. – 2007. – № 8. – С. 99–107.

12. Маляренко В.Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: теорія, історія, практика : [монографія] / В.Т. Маляренко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 544 с.

13. Концепція судово-правової форми в Україні : затв. Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.



Одним из методов правового регулирования образования является законодательная регламентация правоотношений отрасли.

Ученые-правоведы Б.И. Андрусишин, В.М. Костюк, А.С. Монаенко утверждают, что сегодня в Украине есть прочная законодательная основа для формирования современной нормативно-правовой базы, которая в полной мере обеспечивает эволюционное развитие украинской системы образования.

С этим можно согласиться частично, ведь в целом современное состояние образовательного законодательства характеризуется проблемами, которые явно указывают на необходимость совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений в сфере образования.

Отметим, что для украинского законодательства, регулирующего общественные отношения в образовательной сфере, характерно наличие значительного количества подзаконных актов. На основании законов, как общих, так и специальных, издаются многочисленные нормативные правовые акты, нормы которых, в частности, призваны заполнить «пробелы», имеющиеся на законодательном уровне. В результате в сфере образования преобладает «подзаконное» регулирование.

Статья 92 Конституции Украины предусматривает, что исключительно законами Украины определяются «основы образования» [2]. Эта норма имеет продолжение в Законе Украины «Об образовании» [8], в Законе Украины «О высшем образовании» [7], которыми предусматривается, что Верховная Рада Украины определяет государственную политику в области образования. Однако анализ законов Украины об образовании и правоприменительной практики показывает, что ряд важных вопросов образования, которые следует отнести к государственной политике в области образования, регулируются Указами Президента Украины, постановлениями Кабинета Министров Украины, а также приказами Министерства образования и науки Украины.

На законодательном уровне существуют пробелы в регулировании процедур формирования сети учебных заведений, стандартизации в сфере

образования, обеспечения государственного контроля за качеством образования, участие граждан и структур гражданского общества в управлении образованием. Вряд ли можно признать соответствующим Конституции Украины утверждение стратегических документов в области образования, указами, а не законами Украины.

Вместе с тем законами определяются такие нормы, как сроки и продолжительность учебного года, педагогической нагрузки, которые имеют чисто технологическое значение и должны регулироваться нормативно-правовыми актами более низкого уровня, чем закон. Очевидно, что урегулирование законами образовательных правоотношений основополагающего характера тормозит деятельность органов управления образованием по оптимизации учебного процесса и в целом делает систему образования менее динамичной.

Также во многих случаях отсутствуют однозначные правовые нормы, к тому же эти нормы часто противоречивы даже в пределах одного закона. Законы, регулирующие образовательную деятельность, были приняты в разные времена, разными составами парламентов, имеют многочисленные разногласия, содержат противоречия и допускают двойное толкование. В подтверждение этого можно привести следующие примеры: Закон Украины «Об образовании» и специальные законы «О дошкольном образовании», «Об общем среднем образовании», «О внешкольном образовании» различным образом именуют учебные заведения, которые составляют систему образования; определяют порядок назначения руководителей и педагогических работников учебных заведений; определяют органы управления образованием, порядок утверждения и регистрации учредительных документов и пр.

Это положение вещей не устраивает ни педагогическое сообщество, ни специалистов административного права, именно поэтому в последние годы в Украине развернулась дискуссия о систематизации законодательства об образовании. Проблемы, вызванные несистематизированным характером этой отрасли законодательства, давно уже стали очевидными для многих. Представляется, что основным мероприятием, способным качественно улучшить

состояние законодательства в сфере образования в Украине, может стать подготовка и принятие Кодекса об образовании (далее – Кодекс).

Отметим, что любой нормативно-правовой массив объективно требует своей систематизации, то есть приведения в определенную систему с целью облегчения его учета, обработки, анализа и применения. К основным способам такой систематизации обычно относят инкорпорацию, консолидацию и кодификацию нормативно-правовых актов (законодательства). Эти способы, в сочетании с различными направлениями и средствами, формируют множество вариантов, по которым может осуществляться систематизация. Нормативно-правовая база в сфере образования также требует своей систематизации. Однако целенаправленной работы, особенно с учетом сложившихся в постсоветский период государственных отношений, в этом направлении до последнего времени не проводилось [11].

Последовательной и эффективной систематизации образовательного законодательства до сих пор нет. Поэтому в теоретико-практическом плане этот вопрос остается чрезвычайно актуальным.

Кстати, мнение о том, что кодификация соответствующего законодательства возможна и целесообразна, еще 25 лет тому назад, высказывал украинский правовед И.Б. Усенко [10, с. 83].

Ответ на вопрос, почему национальная практика государственного управления до недавнего времени не знала таких понятий, как Кодекс об образовании, по мнению ученых, следует искать в истории. Высшая школа, как известно, начиналась как частное предприятие, и каждый университет имел собственный устав, который не менялся веками. Контрагентами в образовательных отношениях были учебное заведение и ученик. Государство же довольствовалось ролью стороннего наблюдателя или «третьей стороны».

Из крупных университетских государств лишь во Франции вузы были государственными. Украинские университеты, в отличие от западных, сначала были включены в систему российской государственности, финансировались из государственных источников, имели титул императорских и развивались



под покровительством высочайших особ. За века, в течение которых Украина прошла гигантский путь, войдя в конце XIX в. в образовательную систему Европы, сменилось четыре университетских устава, каждый из которых утверждался императором (что придавало ему высший юридический статус) и был своего рода образовательным кодексом. Таким образом, опыт регулирования образовательных отношений был достаточным образом наработан.

Во второй половине XX в. положение в мировом университетском сообществе в корне изменилось: прошла волна реформ, изменивших лицо западных университетов и университетскую картину мира в целом. В результате высшая школа Запада все больше теряет традиционно присущие ей признаки элитарности и корпоративной узости, приобретает черты подлинной демократии и массовости. Вместе с тем усиливалась прослойка государственных вузов за счет сокращения частных.

Так, в Германии, согласно Закону об образовании, все университеты вошли в систему государственных организаций, и их педагогический персонал получил высокий статус государственной службы. В США доля государственных вузов значительно возросла, и к 80-м гг. XX в. их преобладание выразилось в соотношении 4:1. И этот процесс развивается по нарастающей. Итак, сегодня потребность в правовом регулировании образовательных отношений резко обостряется. Поэтому вопросы совершенствования нормативно-правовой базы такой важной сферы общественной жизни становятся острее, а вопросы кодификации образовательного законодательства – более актуальными [5, с. 57].

Придерживаемся мнения обозревателя газеты «Зеркало недели. Украина» О.А. Онищенко, которая считает, что есть несколько путей реализации указанной проблемы:

1) принятие Кодекса об образовании, который позволил бы аккумулировать и интегрировать все положительное в действующем законодательстве и стал бы единственным, авторитетным и эффективно действующим законодательным актом прямого действия на всей территории государства;

2) последовательное увеличение массива законодательных актов пу-

тем разработки и принятия государственных законов в определенной последовательности, с учетом реальных требований современности, но имея конечной целью разработку Кодекса об образовании на основе уже достаточно полно разработанной законодательной базы в сфере образования;

3) разработка государственных законов по мере возникновения и смягчения острых ситуаций в системе образования, решение которых можно осуществить только по закону [9, с. 15].

Положительный момент первого пути развития, то есть разработка и принятие Кодекса об образовании, казалось бы, очевиден, однако существуют определенные моменты, которые могут рассматриваться как основание для анализа проблем, касающихся разработки и принятия такого законодательного акта.

Идея о подготовке такого нормативно-правового акта в настоящее время поддерживается рядом специалистов в области образовательного права и заслуживает самого пристального внимания. Надо отметить, что к факторам, которые обуславливают кодификацию образовательного законодательства, можно отнести разобщенность нормативно-правовой базы, наличие многочисленных пробелов в законодательстве, потребность в повышении правовой культуры работников образования, учащейся и студенческой молодежи, родителей и т.д.

Кодекс об образовании должен последовательно и системно излагать устоявшиеся и утвержденные 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. Он должен предусматривать создание на базе сложившихся правовых институтов единого, целостного механизма правового регулирования образовательных отношений, обеспечивать систематизацию и упорядочение правовых норм, сокращение количества нормативных правовых актов в этой сфере, а также устранение иных имеющихся недостатков в регулировании образовательных отношений. При этом нормы Кодекса будут обеспечивать преемственность право-

вого регулирования образовательной сферы и не касаются концептуальных изменений таких отношений.

Необходимо закрепить устоявшуюся на практике систему образования, определить субъекты образовательных отношений, установить их права и обязанности, определить общие условия возникновения образовательных отношений.

Благодаря Кодексу можно будет решить такие взаимосвязанные задачи:

1) закончить процесс формирования массива норм образовательного права как самостоятельной отрасли права, способной осуществлять эффективное нормативно-правовое регулирование общественных отношений на уровне современных задач и потребностей общества, государства, личности;

2) выделить образовательные отношения как особый вид общественных отношений, определяющих специфику и своеобразие образовательного права как отрасли права и разработать адекватный этим отношениям метод правового регулирования;

3) поднять на уровень законодательного регулирования значительную часть отношений в сфере образования, которые регулируются только подзаконными нормативно-правовыми актами;

4) обеспечить нормы действенным механизмом реализации, устранив их декларативные предписания, действующие только формально;

5) устранить многообразие источников нормативно-правовых актов и пробелы, противоречия и повторы отдельных норм в разных актах;

6) оптимизировать соотношение образовательного права с другими отраслями права.

Необходимо отметить, что именно кодификация нормировала бы немало проблемных вопросов, которые длительное время продолжают тормозить вхождение украинского образования в европейское пространство, придала бы импульс созданию новой образовательной парадигмы, изменению философии образования, устранению объективных и субъективных факторов торможения подлинной демократизации образования.

Однако анализ теории и практики кодификации отраслевого законодательства свидетельствует, что в украинских



условиях кодификация образовательного законодательства может стать далекой перспективой. Для этого есть ряд очевидных и понятных причин.

Прежде всего, в кодификации отраслевого законодательства новеллизация законодательства должна играть вспомогательную роль, призванную устранить противоречия, неоднозначность или пробелы правового регулирования. Анализ украинского законодательства указывает на необходимость, прежде всего, глубокой новеллизации этого законодательства.

Другим основанием для такого вывода является насущная необходимость реформ в системе образования. Модернизация законодательства может дать правовую базу для разработки стратегии реформ. Кодификация законодательства стала бы достойным завершением процесса определения стратегии развития образования.

Также имеются определенные трудности, связанные с недостаточным количеством специалистов в сфере именно образовательного нормотворчества и их целенаправленной подготовки; отсутствуют системные исследования проблем нормотворчества в сфере образования; есть немало противников кодификации образовательного законодательства и в целом формирования самостоятельной отрасли образовательного права со стороны представителей различных отраслей правовой науки.

Все это дает основания считать, что в таких условиях чрезвычайно сложно за короткий промежуток времени создать универсальный и в то же время качественный комплексный кодифицированный законодательный акт.

В то же время проблема кодификации образовательного законодательства на сегодня имеет исключительное значение. Сейчас объективно возрастает необходимость разработки новой Концепции кодифицированного акта об образовании, который не должен быть эклектичным, сложным, как это характерно для современных законов об образовании.

**Выводы.** Следовательно, необходимость усовершенствования законодательства в сфере образования сегодня является очевидной. Законодательная регламентация образовательных и смежных с ними отношений заметно отстает от объективных потребностей,

не отвечает требованиям полноты и системности, не обеспечивает в должной мере реализацию законных интересов субъектов права.

Механизмы реализации прав частично раскрываются в подзаконных актах, что приводит не только к нарушению образовательных прав граждан, но в ряде случаев способствует нарушению трудовых прав педагогических работников.

Учитывая многочисленные несогласованности и устаревшие нормы в существующем образовательном нормативно-правовом обеспечении, с целью надлежащего правового обоснования дальнейшего развития образования в Украине необходимо пересмотреть в комплексе все законодательство об образовании и провести его кодификацию. Принятие Кодекса об образовании и приведение его в соответствие с положениями Конституции Украины должно ознаменовать новый этап развития национального образовательного законодательства, дать толчок к созданию новой образовательной парадигмы, к изменению философии образования, к устранению объективных и субъективных факторов торможения процессов демократизации образования.

#### Список использованной литературы:

1. Андрусишин Б.И. Теоретико-методологические основы исследования образовательного права: состояние и перспективы / Б.И. Андрусишин // Государство и право суверенной Украины: проблемы теории и практики : материалы научной конференции к 20-й годовщине независимости Украины / под ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Изд-во «Юридическая мысль», 2011. – С. 281–292.
2. Конституция Украины от 28.06.1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://kodeksy.com.ua/ka/konstitutsiya\\_ukrainy.htm](http://kodeksy.com.ua/ka/konstitutsiya_ukrainy.htm).
3. Костюк В.М. Основные направления совершенствования административно-правового регулирования системы образования в Украине / В.М. Костюк // Таможенное дело. – 2011. – № 1 (73). – Ч. 2. – С. 362–368.
4. Кремень В.Г. Высшее образование в Украине / В.Г. Кремень,

С.М. Николаенко и др. – К. : Знание, 2005. – 327 с.

5. Ксанина В.В. Коллизии в современном образовательном законодательстве: теоретико-методологические аспекты исследования и преодоления / В.В. Ксанина // Право и образование. – 2005. – № 4 – С. 53–64.

6. Монаенко А. Нормативно-правовая база развития образования и науки в Украине / А. Монаенко // Право Украины. – 2007. – № 10. – С. 76–78.

7. О высшем образовании : Закон Украины от 01.07.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

8. Об образовании : Закон Украины от 23.05.1991. – Режим доступа : <http://scl.io.ua/s116634>.

9. Онищенко О. Образовательное законодательство: в ожидании Геракла / О. Онищенко // Зеркало недели. – 2010. – №17 – С. 15–17.

10. Усенко И.Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / И.Б. Усенко. – К. : Наук. думка, 1989. – 120 с.

11. Филиппова В.Д. Проблема систематизации и кодификации законодательства в области образования / В.Д. Филиппова // Теория и практика государственного управления и местного самоуправления. – Херсон : Херсонск. нац. техн. ун-т. – 2013. – №1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://el-zbirm-du.at.ua/Fil\\_s.pdf](http://el-zbirm-du.at.ua/Fil_s.pdf).