

Б.В. Деревянко

О КОДИФИКАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

IN RELATION TO CODIFICATION EDUCATIONAL LEGISLATION OF UKRAINE

В статье предложено в качестве направления кодификации образовательных отношений в Украине вносить дополнения в действующие Хозяйственный и Гражданский кодексы.

In the article is suggested as direction codification of educational relations in Ukraine to bring in additions to the Economic and Civil codes.

Сфера образования является важной и незаменимой для любого современного государства. От ее успехов прямо зависит уровень цивилизованности общества, государства и каждого члена общества либо гражданина (подданного) государства. Поэтому реформирование правового регулирования сферы образования является важным заданием сегодняшнего дня как для Украины, так и для любого другого государства.

Следует сказать, что поиску путей решения проблем правового регулирования деятельности в сфере образования, изучению процессов кодификации вообще и кодификации образовательного законодательства были посвящены работы значительного количества советских, украинских, российских и зарубежных авторов. Среди них можно назвать авторов, ссылки на труды которых представлены в статье, в частности, таких как: Т. Ашенова [1], А. Бандурка [2], С. Барабанова [3], А. Берлач [4], Д. Вергелес [5], С. Демченко [6], Г. Дорохова [7], Е. Зельдина [8], Д. Корф [9], Е. Красняков [10], В. Мамутов [11; 12; 13], А. Монаенко [14], Н. Онищенко [5], Л. Рябошапка [15], Г. Сапаргалиев [16], А. Стрижак [17], Е. Фурманчук [4], Р. Шаповал [18], В. Яремчук [19] и других. Однако отсутствие единого образовательного кодекса в Украине, а также необходимость дальнейшего реформирования сферы образования требуют проведения новых исследований правового регулирования образовательных отношений.

В связи с изложенным целью статьи является формулировка предложений относительно направления кодификации образовательных отношений в Украине.

Итак, на первый взгляд большое количество норм и нормативно-правовых актов (далее – НПА) в сфере образования требует систематизации в форме кодификации. Такое предложение не является первым, поскольку в 1920-е годы на территории УССР действовал Кодекс законов о народном образовании. На X съезде РКП(б) в 1921 году было определено задание: «помочь трудовым массам невеликорусских народов догнать ушедшую вперед центральную Россию», в частности, «развить у себя прессу, школу, театр, клубное дело и вообще культурно-просветительные учреждения на родном языке...» [20, с. 559; 19]. Для решения многих вопросов в сфере образования был разработан и принят кодекс. Инициатором кодификации было Политбюро ЦК КП(б)У, которое 23 июня 1922 года приняло решение по этому вопросу. В Народном комиссариате образования УССР были созданы вспомогательные группы, работающие над проектом Кодекса о народном образовании [15, с. 25]. 22 ноября 1922 года был утвержден Кодекс законов о народном образовании в УССР, в котором были определены задания и структура органов народного образования, задачи школ, средних и высших профессиональных учебных заведений (далее – УЗ) [19]. Источниками Кодекса были акты ВУЦИК, СНК, НКО УССР по вопросам образования 1920-1922 годов, а также Декларация НКО РСФСР о социальном воспитании

детей в УССР 1920 года и частично Декларация 1918 года «Основные принципы единой трудовой школы» [15, с. 25]. Считаем, что кодификация такого широкого и разнообразного законодательства, регулирующего еще больший пласт общественных отношений, была оправданной в 20-х годах XX века и, вероятно, является необходимостью современности.

В настоящее время во многих государствах действуют образовательные кодексы. Они могут распространять компетенцию на всю территорию государства либо на территорию субъекта федерации. Так, в США образовательные кодексы принимаются и действуют на уровне штатов (наиболее известными являются кодексы штатов Иллинойс, Калифорния, Кентукки, Техас, Монтана, Южная Каролина, Виргиния, Джорджия, Пенсильвания, Делавер и др.). Этими актами определяется компетенция специальных советов по образованию штатов. Для примера, соответствующий Совет по образованию в штате Техас состоит из 15 членов, 7 или 8 из которых переизбираются каждые 2 года. К компетенции Совета относится принятие и корректировка плана развития образования в штате; разработка учебных планов и программ, требований к выпускникам; разработка требований к получению лицензии экзаменатора совета по лицензированию школьных работников; определяет методику выявления одаренных детей для реализации соответствующей региональной программы; внедряет формы и требования к содержанию документов отчетности школьных округов за выполнение образовательных программ штата и результаты; назначает членов совета директоров Центра образовательных технологий Техаса и др. [9, с. 256-257].

Особенностью законодательства Республики Беларусь является наличие принятого 2 декабря 2012 года Кодекса Республики Беларусь об образовании, который опирается на действующие законы и направлен на комплексное и системное регулирование общественных отношений в сфере образования. Кодекс состоит из общей и особенной частей, содержащих 17 разделов, 63 главы и 295 статей. Интерес для Украины представляют нормы статей: 46 «Предоставление кредита на льготных условиях для оплаты первого высшего образования», 47 «Транспортное обеспечение», 48 «Поддержка выпускников», 51 «Требования, предъявляемые к педагогическим работникам»; главы 7 «Возникновение, изменение и прекращение образовательных отношений», которыми определяются особенности заключения и существенные условия 18 договоров в сфере образования; 83 «Распределение выпускников», 84 «Направление на работу выпускников», 85 «Перераспределение выпускников», 86 «Последующее направление на работу выпускников», 87 «Предоставление выпускникам права на самостоятельное трудоустройство», 88 «Возмещение в республиканский и/или местный бюджеты средств, потраченных государством на подготовку научного сотрудника высшей квалификации, рабочего, служащего»; главы 11 «Управление в сфере образования», которыми определена компетенция различных государственных и местных органов в сфере образования и других [21]. Реализация в украинских законах либо в отдельном объединительном акте конкретных положений из названных норм Кодекса Республики Беларусь будет способствовать более четкому урегулированию многих образовательных отношений в Украине.

Следует также отметить направленность государств - членов СНГ на принятие отдельных образовательных кодексов, поскольку на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ 16 ноября 2006 года был принят Модельный образовательный кодекс государств - участников СНГ [22]. Была принята общая часть. Однако уже она содержит 166 частей. В ней, по мнению украинского специалиста, определены основные нормы, правила и принципы функционирования образовательных систем общего образовательного пространства СНГ: сохранение самостоятельности образовательных систем; ориентация на адекватность и качество образования; отношения партнерства между образованием и рынком труда, а не подчинение друг другу; способствование развитию мобильности студентов и преподавателей как в пределах СНГ, так и в международном пространстве; опора на результаты научных

исследований в сфере образования для разработки государственной политики относительно развития образования [10, с. 24]. Однако, кроме Республики Беларусь в других государствах СНГ образовательные кодексы еще только разрабатываются.

В поддержку кодификации вообще и образовательного законодательства в частности высказывались известные ученые. А из-за широты и разнообразия отношений в сфере образования отдельные ученые ведут речь о наличии отдельной отрасли права. Так, Г.А. Дорохова указывает, что «специфика общественных отношений в сфере образования со всеми их взаимоотношениями и зависимостями отражается в регулирующих отношениях законодательных актов и составляющих их норм права. Правовые нормы фиксируя целостность общих отношений в этой отрасли, в свою очередь, формируют собственную систему с характерной для нее иерархией уровней связей, структурой. Назовем эту систему норм образовательным правом... Образовательное право можно считать таким, которые формируется и выступает как самостоятельная отрасль права» [7, с. 23-24; 18, с. 1110]. После нее Г.С. Сапаргалиев оценивал появление Основ законодательства о народном образовании как проявление заинтересованности государства в специальном правовом регулировании отношений в сфере народного образования, в его усовершенствовании и кодификации [16, с. 122]. В 1990-2000-е годы в Российской Федерации учеными (В.М. Сырых, Ю.А. Кудрявцевым, Д.А. Ягофаровым, В.И. Шкатулла) был подготовлен проект Общей части Кодекса об образовании. С.В. Барабанова указывает, что имела место попытка обобщить, систематизировать и нормативно закрепить основные юридически значимые понятия сферы образования и образовательных отношений, четко определить в соответствии с канонами юридической науки институты образовательного законодательства и дать армии учеников, педагогов и управленцев действенный юридический инструмент управления этой системой [3, с. 79]. По мнению Т.М. Ашеновой кодификацией является заключительный этап становления отрасли права, когда необходимость законодательного регулирования и систематизации требует логичного завершения в виде обобщенного НПА. Поэтому, по ее мнению, из-за отсутствия единого взгляда на отраслевую принадлежность образовательного права проект Общей части Кодекса об образовании не был утвержден [1, с. 55]. Р.В. Шаповал считает, что за последние более чем 10 лет в Украине сформировалась единая система образовательного законодательства, имеющая признаки, позволяющие признать наличие отдельной отрасли образовательного права [18, с. 1113]. Настолько далеко заходить не будем. Однако кодифицировать широкое, комплексное и разноотраслевое законодательство об образовании, вероятно, необходимо.

А.М. Бандурка считает, что одного нового Закона «О высшем образовании» на сегодня недостаточно; а поэтому нужны подготовка и принятие единого систематизированного акта, который бы снял все вопросы относительно регламентации образовательных процессов – Кодекса законов Украины об образовании [2, с. 11].

А.А. Монаенко делает вывод о том, что основными принципами развития и совершенствования законодательства системы образования должны быть: 1) обеспечение единства, системности и последовательности в нормативных документах разного уровня; 2) унифицированность законодательства о распределении полномочий по принятию НПА между органами законодательной, исполнительной власти и органами управления образованием; 3) кодификация НПА в сфере образования по основным объектам правоотношений; 4) широкая социальная база нормативных актов; 5) контролируемость исполнения положений НПА [14, с. 78].

Кодификация законодательства об образовании возможна путем разработки и принятия нового кодекса либо увеличения объемов действующих кодексов (в частности, Хозяйственного и Гражданского кодексов Украины) [23; 24]. Кодификация первым путем требует разработки и принятия современного Кодекса об образовании. Он мог бы способствовать поступательному увеличению объемов государственного финансирования

ВУЗов Украины, подготовке новой генерации научно-педагогических работников и студентов, децентрализации системы управления образованием и т.п. Качественная кодификационная деятельность в сфере образования дала бы импульс формированию новой образовательной парадигмы, изменению философии образования, устранению объективных и субъективных факторов, тормозящих демократическую основу [15, с. 27-28]. С изложенным можно поспорить. В качестве позитива указывается на увеличение финансирования ВУЗов. Известно, что если где-то добавляется, то в другом месте отнимается. Вероятно, отнимется от финансирования начального и среднего образования. Тогда такой кодекс должен называться «О высшем образовании». Во-вторых, автор в качестве позитива указывает на децентрализацию системы управления образованием. Считаем, что в этом не всегда есть позитив, ведь административное управление явно лучше анархии.

Е.Р. Зельдина придерживается иного направления: принимать нужно нормы права, наполненные содержанием; лишь в этом случае закон будет работать. Они предлагают продолжить работу по кодификации, инкорпорации хозяйственного законодательства. О необходимости «расширения ХК Украины, инкорпорации в него положений законов, которые регулируют отношения в сфере хозяйствования» говорит бывший председатель Высшего хозяйственного суда Украины С.Ф. Демченко [8, с. 67-68; 7]. Итак, названными авторами обращается внимание на необходимость расширения содержания действующих кодексов. К сожалению не смотря на регулирование большинства отношений в государстве, экономике и частной сфере методами административного права, единый кодифицированный административно-правовой акт, направленный на регулирование различных отраслей и сфер деятельности на сегодняшний день в Украине отсутствует. Со времен СССР сохранилась привычка понимать под административным правом лишь право, применяющее меры наказания за совершение правонарушений. В таких условиях необходимо обратить внимание на уже действующие в Украине кодексы.

Высказываются мысли, что кодификация норм права является реальным способом приведения в порядок правовой системы и сокращения количества НПА; лишь правовые предписания, которые прошли проверку временем, доказали свою жизнеспособность и отвечают сложившимся общественным отношениям, включаются в НПА, который создается в результате кодификации законодательства [5, с. 37]. Такая мысль является объективной, поскольку большое количество законов усложняет порядок их применения. Прогрессивным является существование определенного количества кодексов и основоположных законов, которые будут конкретизироваться большим количеством не законов, а подзаконных НПА. В связи с этим В.К. Макутов говорит, что «к сожалению, несмотря на неоднократные призывы к дерегуляции, к сокращению количества и объема законопроектов, хаотичного их потока, «закономания» продолжается. Вместо внесения в случае необходимости компактных поправок в действующие кодексы, другие законы основополагающего характера, продолжается стремление к детальному регулированию «всего и вся» отдельными законами» [11, с. 211]. Другими словами, академик призывает не принимать большое количество законов. Лучше добавить главу в один из действующих кодексов (по предмету регулирования), либо, в крайнем случае, принять новый кодекс, которым будет отменено действие большого количества действующих, а также предотвращено принятие значительной части новых законов. Но «эффективность законодательства обеспечивается не только его содержанием, но и формой. Об этом свидетельствует опыт ФРГ, Франции, Австрии, которые недавно модернизировали свои кодексы, регулирующие хозяйственную деятельность, существенно дополнив их. И экономика названных государств находится на более высоком уровне, чем у нас» [12].

Необходимо отметить, что кодификация, модернизация законодательства является сложной и трудоемкой работой, приносящей позитивные результаты для общества в целом.

В результате такой работы значительно упрощается деятельность субъектов хозяйствования, государственных органов, судей, поскольку отпадает необходимость поиска той или иной нормы права в разрозненных правовых документах, разрешается проблема несогласованности норм права [8, с. 71].

Следует признать, что количество кодексов не всегда равноценно их качеству. Однако и их отсутствие негативно влияет на правовое регулирование общественных отношений в разных плоскостях, создает массив бессистемного и противоречивого законодательства. Именно это обстоятельство и актуализирует задание кодификации законодательства об образовании, признанной Конституционным судом Украины «одной из приоритетных сфер социально-экономического, духовного и культурного развития общества» [15, с. 25; 17, с. 206].

Благодаря методам и механизмам, на которых построен ХК Украины, можно стать на путь дополнения ХК Украины отдельной главой, которой будут урегулированы отношения по предоставлению услуг в сфере образования со стороны УЗ субъектам хозяйствования. И таким же образом можно дополнить ГК Украины отдельной главой, которой будет урегулировано предоставление услуг в сфере образования со стороны УЗ непосредственным потребителям – ученикам, воспитанникам, студентам, слушателям, аспирантам и др. Однако относительно ГК Украины следует подумать. Академик В.К. Мамутов утверждает, что принятие в начале 1990-х годов ГК РФ наряду с другими актами, которые опираются на идеологию рыночного фундаментализма, стало сильным ударом для экономики РФ (которая, к сожалению, не достигла уровня 1990-го года). Потому и возникла необходимость устранения из ГК РФ «остатков рыночного романтизма». Негативное влияние на экономику оказали и кодексы, принятые по модели ГК РФ в некоторых других бывших советских республиках [13, с. 6]. Сказанное В.К. Мамутовым свидетельствует о том, что если дополнить действующий кодекс, а не разрабатывать новый, то этим действующим кодексом не может быть ГК Украины.

А.И. Берлач указывает, что существование большого количества НПА не всегда свидетельствует о высоком уровне той или иной сферы деятельности, а наоборот, создает необходимость в упорядочении существующей базы путем усовершенствования существующих путем принятия за коном на основе имеющихся подзаконных актов, которые бы регулировали отношения, которые можно регулировать лишь на уровне закона [4, с. 4]. Считаем, что А.И. Берлач тоже предлагает расширить ХК Украины.

Итак, предложения относительно совершенствования действующего законодательства, регулирующего образовательные отношения, в большинстве своем направлены на кодификацию. В условиях отсутствия единого административного кодекса либо иного аналогичного комплексного акта наиболее целесообразным является разработка отдельной главы ХК Украины, которая будет регулировать хозяйственную деятельность по предоставлению услуг в сфере образования, а также определять меры регулирующего воздействия государства на деятельность УЗ и компетенцию государственных органов, которые будут их применять. Представляется, что эта глава может содержать отдельные нормы, построенные по видам УЗ; видам образования (дошкольное, школьное, внешкольное, профессионально-техническое, высшее); видам правового режима имущества, которое используется в этой сфере; органам управления УЗ; объему компетенции УЗ и государственных органов; видам услуг и видам договоров, их опосредующих; видам и формам ответственности и др. ГК Украины, несмотря на критику выше, также должен быть дополнен отдельной главой. Однако проект внесения дополнений в оба кодекса должен быть единым, а потому – согласованным. И именно на разработку новых норм действующих кодексов Украины должны быть направлены последующие работы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ашенова Т. М. Образовательное право в понимании отечественных юристов / Т. М. Ашенова // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2011. — № 1 (40). — С. 53—57.
2. Бандурка О. Про сьогоднішня вища освіта в Україні / О. Бандурка // Вища школа. — 2011. — № 9. — С. 7—15.
3. Барабанова С. Законодательство и образование: быть ли в России Кодексу об образовании? / С. Барабанова // Высшее образование в России. — 2008. — № 2. — С. 79—82.
4. Берлач А. Теоретичні аспекти адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності / А. Берлач, Є. Фурманчук // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 7. — С. 3—5.
5. Вергелес Д. Є. Проблеми процесу кодифікації законодавства / Д. Є. Вергелес, Н. М. Оніщенко // Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (2012 р. м. Київ) / [уклад.: Б. В. Новіков, Т. О. Чепульченко, І. П. Голосніченко, В. Ю. Пряміцин]. — К. : НТУУ "КПІ", 2012. — С. 36—38.
6. Демченко С. Чи потрібен Україні Господарський кодекс? / С. Демченко // Голос України. — 2008. — № 179. — 20 вер. — С. 7.
7. Дорохова Г. А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования / Г. А. Дорохова. — М. : Наука, 1985. — 160 с.
8. Зельдіна О. Кодифікація законодавства як засіб забезпечення його стабільності / О. Зельдіна // Право України. — 2009. — № 5. — С. 67—72.
9. Корф Д. В. Правовое регулирование финансирования среднего образования в США / Д. В. Корф // Ежегодник российского образовательного законодательства. — 2009. — Т. 4. — № 3-4. — С. 253—269.
10. Красняков Є. Міжнародні нормативно-правові акти про освіту та їхній вплив на формування державної політики в галузі освіти України / Є. Красняков // Віче. — 2012. — № 14. — С. 22—26.
11. Мамутов В. Господарський кодекс у системі правового забезпечення економіки в Україні / В. Мамутов // Право України. — 2012. — № 1-2. — С. 203—215.
12. Мамутов В. К. Не распылять, а консолидировать / В. К. Мамутов // Закон и бизнес. — 2008. — 12-18 апр. — С. 11.
13. Мамутов В. К. По поводу одной статьи Е. А. Суханова / В. К. Мамутов // Предпринимательское право. — 2011. — № 2. — С. 5—6.
14. Монаєнко А. Нормативно-правова база розвитку освіти та науки в Україні / А. Монаєнко // Право України. — 2007. — № 10. — С. 76—78.
15. Рябошапка Л. Кодифікація про освіту – складова освітніх реформ / Л. Рябошапка // Віче. — 2010. — № 19 (280). — С. 25—28.
16. Сапаргалиев Г. С. Отношения по воспитанию и обучению – предмет правового регулирования / Г. С. Сапаргалиев // Советское государство и право. — 1977. — № 8. — С. 121—127.
17. Стрижак А. Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналітичний огляд та коментарі) / А. Стрижак. — К. : Ін Юре, 2010. — 631 с.
18. Шаповал Р. В. Правове регулювання освіти в Україні [Електронний ресурс] / Р. В. Шаповал // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 1110—1115. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11srvovu.pdf>.
19. Яремчук В. Д. Державно-правові проблеми національної політики у галузі освіти в Україні у 20-30-і рр. ХХ ст. [Електронний ресурс] / В. Д. Яремчук // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2009. — № 1. — (Серія юридична). — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2009_1/09yvdrxs.pdf.
20. Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898-1953) : [в 2-х ч.]. — 7-е изд. — М. : Гос. Политиздат, 1953. — Ч. I. : 1898-1925. — 952 с.
21. Кодекс Республики Беларусь об образовании : Закон Республики Беларусь от 13 января 2011 года № 243—З / Палата представителей Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2011. — № 13. — 2/1795.
22. Модельный образовательный кодекс для государств - участников СНГ : принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 16 ноября 2006 года № 27-12 / Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ // Информационный бюллетень МПА государств — участников СНГ. — 2007. — № 39.
23. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144.
24. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст. 356.