



**Б.В. Деревянко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
Донецкий юридический институт МВД  
Украины

## О КОДИФИКАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

### IN 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 в частности были посвящены работы значительного количества советских, украинских, российских и зарубежных ученых. 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. Монаснко [14], Н. Онищенко [5], Л. Рябошапка [15], Г. Сапаргалиев [16], А. Стрижак [17], Е. Фурманчук [4], Р. Шаповал [18], В. Яремчук [19] и др. 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 предложенной 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). 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; определение методики выявления одаренных детей для реализации соответствующей региональной программы; внедрение форм и требований к содержанию документов отчетности школьных округов за выполнение образовательных программ штата и результаты; назначение 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, которое 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. Она предлагает 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, несмотря 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. Мамутов 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 «эффек-

тивность 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 являются 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 его дополнения 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 года). Поэтому 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 принятия законов 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 целесообразна 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 должна быть направлена последующая работа.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Ашенова Т.М. Образовательное право в понимании отечественных юристов // Научный вестник Омской академии МВД России. — 2011. — № 1 (40). — С. 53—57.
2. Бандурка О. Про сьогоднішню вищу освіту в Україні // Вища школа. — 2011. — № 9. — С. 7—15.
3. Барабанова С. Законодательство и образование: быть ли в России Кодексу об образовании? // Высшее образование в России. — 2008. — № 2. — С. 79—82.

4. Берлач А. Фурманчук Є. Теоретичні аспекти адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 7. — С. 3—5.

5. Вергелес Д.Є., Оніщенко Н.М. Проблеми процесу кодифікації законодавства // 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? // Голос України. — 2008. — № 179. — 20 вер. — С. 7.

7. Дорохова Г.А. Законодательство о народном образовании. Теоретические проблемы совершенствования. — М.: Наука, 1985. — 160 с.

8. Зельдіна О. Кодифікація законодавства як засіб забезпечення його стабільності // Право України. — 2009. — № 5. — С. 67—72.

9. Корф Д.В. Правовое регулирование финансирования среднего образования в США // 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 // Віче. — 2012. — № 14. — С. 22—26.

11. Мамутов В. Господарський кодекс у системі правового забезпечення економіки в Україні // Право України. — 2012. — № 1—2. — С. 203—215.

12. Мамутов В.К. Не расплыть, а консолидировать // Закон и бизнес. — 2008. — 12—18 апр. — С. 11.

13. Мамутов В.К. По поводу одной статьи Е.А. Суханова // Предпринимательское право. — 2011. — № 2. — С. 5—6.

14. Монаєнко А. Нормативно-правова база розвитку освіти та науки в Україні // Право України. — 2007. — № 10. — С. 76—78.

15. Рябошапка Л. Кодифікація про освіту — складова освітніх реформ // Віче. — 2010. — № 19 (280). — С. 25—28.

16. Сапаргалиев Г.С. Отношения по воспитанию и обучению — предмет правового регулирования // Советское государство и право. — 1977. — № 8. — С. 121—127.

17. Стрижак А. Конституція України в актах Конституційного Суду України (аналітичний огляд та коментарі). — К.: Ін Юре, 2010. — 631 с.

18. Шаповал Р.В. Правове регулювання освіти в Україні // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 1110—1115. [Електронний ресурс]. — 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. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2009. — № 1. — (Серія юридична) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvlduvs/2009\\_1/09yvdrxs.pdf](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 ч.]. — 7-е изд. — М.: Госполитиздат, 1953. — Ч. I.: 1898—1925. — 952 с.

21. Кодекс Республики Беларусь об образовании: Закон Республики Беларусь от 13 января

2011 года № 243-3 / 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 // 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.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Деревянко Богдан Владимирович. Профессор кафедры хозяйственного и экологического права. Кандидат юридических наук, доцент.

Донецкий юридический институт МВД Украины.

E-mail: DEL2000@i.ua

Украина, 83054, г. Донецк, ул. Засядько, 13. Тел. (050) 962-27-18.

Derevyanko Bogdan Vladimirovich. Professor of the chair of Economic and Environmental Law. Candidate of sciences (jurisprudence / law), assistant professor.

Donetsk Law Institute of the Ministry of the Interior of Ukraine.

Work address: Ukraine, 83054, Donetsk, Prospect Zasyadko, 13. Tel. (050) 962-27-18.

**Ключевые слова:** кодификация; нормы права; образовательные отношения; Хозяйственный кодекс Украины; Гражданский кодекс Украины; реформирование.

**Key words:** codification; norms of right; educational relations; the Economic Code of Ukraine; the Civil Code of Ukraine; reformation.

УДК 342.951:37

Деревянко Б. В. О кодификации образовательного законодательства Украины /

Б. В. Деревянко // Вестник Воронежского института МВД России. —

2013. — № 1. — С. 114—119.