

УДК 351.1

Ю.М. ФРОЛОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Бердянський університет менеджменту і бізнесу

ВИЩІ НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, суб'єкт правовідносин, вища освіта, вищий навчальний заклад

Процеси реформування вітчизняної системи вищої освіти, намагання увійти до європейського та загальносвітового освітнього простору, оптимізація правових аспектів публічного управління у даній сфері актуалізують наразі питання комплексного вивчення адміністративно-правового регулювання відносин у сфері вищої освіти, що, перш за все, привертає увагу до діяльності вищих навчальних закладів як основних суб'єктів даних відносин. Розкриття сутності, місця та ролі вищих навчальних закладів у системі колективних суб'єктів адміністративного права передбачає вироблення сучасного наукового уявлення про ВНЗ як учасника адміністративно-правових відносин, визначення структури та специфіки адміністративно-правових відносин за участю вищих навчальних закладів.

Адміністративні правовідносини як категорія адміністративного права досліджувалися такими відомими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Авер'янов, О. Альохін, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. І. Голосніченко, В. Колпаков, О. Коренєв, Ю. Старілов, С. Стеценко, О. Якуба та ін. Проте питання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участю вищих навчальних закладів не було предметом спеціальних наукових досліджень. Окремі аспекти проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері діяльності вищих навчальних закладів розглядалися в працях

В. Астахова, Н. Барабашевої, Р. Валєєва, М. Каплюка, А. Кириллових, С. Мандрика, Л. Миськів, О. Негодченка, Є. Огаренка, І. Острівного, О. Червякової та ін. Дані дослідження характеризуються фрагментарністю, відсутністю комплексного бачення проблеми, що й зумовлює актуальність її подальшої наукової розробки.

Метою статті є дослідження особливостей вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти, що передбачає вирішення таких основних завдань: визначення сутності та змісту поняття «адміністративні правовідносини», аналіз та уточнення визначення ВНЗ як колективного суб'єкту правовідносин, з'ясування специфіки адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів, встановлення їх місця в структурі даних правовідносин.

У юридичній науковій літературі адміністративні правовідносини як фундаментальна категорія науки адміністративного права традиційно розглядаються як результат регулюючого впливу адміністративно-правових норм на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. В. Авер'янов підкреслює, що ключовою тут є теза про те, що адміністративно-правової форми можуть набути різні види суспільних відносин, і насамперед державно-управлінські відносини, котрі становлять вагому частку в змісті предмета адміністративно-правового регулювання [1, с.178]. Велика юридична енциклопедія дає визначення поняття адміністративно-правових відносин як суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, є організаційними та мають владний характер [2, с.24]. Сутність адміністративно-правових відносин при цьому вбачається у взаємодії із реальними суспільними відносинами, які становлять зміст адміністративних правовідносин та існують як реальні відносини. Отже, адміністративно-правові відносини складаються переважно в особливій

сфері суспільного життя – сфері державного управління у зв'язку із здійсненням органами державного управління своїх функцій, тобто у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. [3, с.84]. Так, О. Коренєв безпосередньо визначав адміністративно-правові відносини як такі суспільні відносини, що складаються у сфері управління та регулюються нормами адміністративного права [4, с.32]. Акцентуючи увагу на першорядній ролі у даних відносинах їх суб'єктів, А. Ключніченко відзначав, що адміністративно-правові відносини – це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, де їх учасники виступають носіями прав та обов'язків в сфері державного управління [5, с.81]. Найбільш широке трактування адміністративно-правових відносин в радянській адміністративно-правовій науці було розроблене О. Якубою, яка пропонувала розглядати адміністративно-правове відношення як суспільне відношення, що регулюється адміністративно-правовою нормою, в якому одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої сторони, в процесі виконавчої та розпорядчої діяльності, здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі [6, с.53].

Сучасні вітчизняні та зарубіжні вчені-адміністративісти визначають адміністративно-правові відносини по-різному. Такі відомі вчені, як О. Альохін, Д. Бахрах та Ю. Битяк розглядають адміністративно-правові відносини як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [7, с. 52; 8, с.111; 9, с.50]. Існують й більш розширені визначення адміністративно-правових відносин у науковій літературі. Так, В. Колпаков та С. Стеценко визначають адміністративно-правові відносини як результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [3, с.80; 10, с.80]. В.

Авер'янов пропонує розуміти адміністративно-правові відносини як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [1, с.178]. За визначенням І. Голосніченка, адміністративно-правові відносини – це система прав та обов'язків органів виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів, а також взаємозв'язок між ними в результаті здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері державного управління [11, с.17].

Аналіз наведених варіантів визначення адміністративно-правових відносин дозволяє відзначити відповідні переваги як у широких, так і в більш стислих формулюваннях. Є. Курінний з цього приводу підкреслює, що у перших викладається лише сутність цих відносин – їх державно-управлінський характер та адміністративно-правова регламентація правосуб'єктності їх учасників, тоді як прихильники другого підходу, навпаки, намагаються максимально повно викласти ознаки цих відносин [12, с.48]. Дійсно, цінність розширених визначень полягає у тому, що вони містять у собі сукупність усіх ознак адміністративно-правових відносин. Проте, не можна не погодитися і з думкою Є. Курінного про те, що, особливо враховуючи особливості перехідного періоду розвитку українського адміністративного права, який характеризується значними змінами властивостей його відносин, найчастіше доцільним стає використання саме стислого варіанта визначення поняття адміністративно-правових відносин, під якими слід розуміти такі суспільні відносини, учасники яких мають достатній рівень адміністративно-правової правосуб'єктності [12, с.48].

Як адміністративно-правові можна визначити відносини, що складаються в процесі державного управління і державного регулювання освіти, а також служби в освітніх

установах [13, с.26]. Вищі навчальні заклади при реалізації своїх повноважень стають реальними учасниками процесів управлінських відносин із державними структурами, адже внаслідок впливу адміністративно-правових норм на діяльність вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів сфери державного управління між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру. Таким чином, адміністративно-правові відносини, що виникають за участі вищих навчальних закладів, можуть бути визначені як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, зумовлені завданням організуючого та виконавчорозпорядчого впливу органів державної влади і публічного управління на інших суб'єктів освітньої діяльності. При цьому, як зазначає С. Мандрик, адміністративно-правові відносини у діяльності вищих навчальних закладів можуть виникати як під час їх зовнішньої, так і під час внутрішньо-організаційної діяльності [14, с.7].

Намагаючись визначити сутнісний зміст адміністративно-правових відносин за участі вищих навчальних закладів як колективних суб'єктів права, слід звернутися до визначення поняття ВНЗ та встановлення його місця в загальній структурі правовідносин.

Законодавче поняття «вищий навчальний заклад» закріплюється в ст.1 Закону України «Про вищу освіту», де ВНЗ визначається як освітній, освітньо-науковий заклад, що заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність [15]. З наведеного легального визначення вищого навчального закладу випливають такі його основні ознаки: ВНЗ є юридичною особою; засновується та діє на підставі законодавства про

освіту; реалізує освітньо-професійні програми вищої освіти; здійснює освітню діяльність на підставі ліцензії.

Аналізуючи адміністративно-правові відносини за участю вищих навчальних закладів, зазначимо, що кожен ВНЗ може бути розглянутий і як суб'єкт, і як об'єкт державного управління. Суб'єктом адміністративно-правових відносин вищий навчальний заклад є відносно свого складу та підпорядкованих йому структурних органів (підрозділів, служб). Об'єктом управління ВНЗ виступає відносно відповідних органів виконавчої влади, зокрема, таких як Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, а також відносно муніципальних органів влади тощо.

Особливістю діяльності вищого навчального закладу як об'єкта адміністративно-правового регулювання, насамперед, вважається:

- метою утворення та діяльності ВНЗ;
- специфічним характером завдань, функцій та повноважень ВНЗ;
- організаційно-штатною структурою ВНЗ;
- спеціальним порядком утворення, реорганізації та ліквідації ВНЗ;
- характером зовнішніх та внутрішньо-організаційних взаємозв'язків ВНЗ;
- особливим статусом суб'єктів навчально-виховного процесу;
- системою управління ВНЗ, його специфічними формами та методами;
- характером та видами адміністративно-правових відносин, які складаються під час діяльності ВНЗ [16, с.8–9].

Суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері освіти є органи державної влади, організації, що здійснюють освітню діяльність, особи, які здійснюють індивідуальну педагогічну діяльність, педагогічні працівники, особи, які навчаються, їх батьки (або законні представники) та треті особи. Вищі навчальні заклади, як і інші суб'єкти адміністративно-правових відносин, мають власні особливості, що складають специфіку

і зміст їх адміністративно-правового статусу. Можна відзначити такі основні аспекти змісту діяльності вищого навчального закладу як суб'єкта адміністративних відносин:

- 1) ВНЗ діє на підставі законодавства;
- 2) ВНЗ є некомерційною організацією;
- 3) ВНЗ використовує цивільно-правову конструкцію установи;
- 4) ВНЗ не є публічним (державним, муніципальним) органом;
- 5) ВНЗ знаходиться у відносинах підпорядкованості з органами виконавчої влади або місцевого самоврядування;
- 6) ВНЗ здійснює повноваження органів публічного управління в соціальній сфері;
- 7) ВНЗ здійснює освітні послуги із надання вищої освіти [17, с.42–43].

Підхід до розгляду вищих навчальних закладів як суб'єктів адміністративних правовідносин передбачає, що при реалізації своїх повноважень вони стають учасниками процесів управлінських відносин з державними структурами [18, с.84]. Наявність в адміністративних правовідносинах органу державного управління (або, у певних випадках, відповідних організацій, на яких державою покладено виконання тієї або іншої державної функції) є обов'язковою, адже сама природа державно-управлінської діяльності, як і будь-якого іншого виду соціального управління, зумовлює необхідність виділення суб'єкту управління, тобто тієї сторони управлінських відносин, що регулюються адміністративно-правовими нормами, в якій концентрується влада і яка в межах своєї компетенції зобов'язана реалізовувати державно-владні повноваження з метою захисту публічних (державних, суспільних) інтересів, конституційних прав і свобод громадян.

Визначаючи особливості адміністративних правовідносин вищого навчального закладу як колективного суб'єкта права, який діє для реалізації відповідних цілей у передбаченій організаційно-правовій формі юридичної особи, слід зауважити, що ВНЗ не є державними органами влади або органами

місцевого самоврядування, вони не можуть ототожнюватися з публічними органами в адміністративних правовідносинах. Більш того, вони протиставлені публічним суб'єктам, що знаходить свій прояв у відповідних правовідносинах [17, с.40]. Вищі навчальні заклади як некомерційні організації виявляють свої адміністративно-правові характеристики юридичної особи по-різному. Особливості вищого навчального закладу як суб'єкту адміністративного права значною мірою визначаються природою його засновника. Його статус визначає обсяг та характер адміністративно-правових відносин, в яких бере участь конкретний вищий навчальний заклад. Слід також зауважити, що статус вищого навчального закладу як суб'єкта адміністративного права передбачає не тільки право бути учасником певних правовідносин, але й обов'язок вступати у деякі з них в окремих випадках. Так, наприклад, відносини щодо ліцензування освітньої діяльності є адміністративно-правовими та мають для вищих навчальних закладів обов'язковий характер. Право на реалізацію освітніх програм вищої та післядипломної освіти й на пільги, передбачені законодавством, виникає у вищого навчального закладу з моменту видачі йому ліцензії (ч.6 п.1 ст.28 [15]). Ліцензування є однією з обов'язкових складових елементів легалізації ВНЗ. Невиконання даного обов'язку може тягнути за собою визнання ведення освітньої діяльності вищим навчальним закладом незаконним. У цілому ж, для взаємин органів виконавчої влади з установами, у тому числі й закладами вищої освіти усіх форм власності характерно те, що законодавчо встановлюються: державна реєстрація установ як юридичних осіб та їх акредитація, отримання установою дозволу (ліцензії) на відповідні види діяльності; обов'язок ведення бухгалтерської та статистичної звітності; обов'язок надання державним органам відповідної інформації; обов'язок дотримання законодавства.

Отже, адміністративно-правові відносини, що виникають за участі вищих навчальних

закладів, можуть бути визначені як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, зумовлені завданням організуючого та виконавчо-розпорядчого впливу органів державної влади і публічного управління на інших суб'єктів освітньої діяльності. Конкретні адміністративно-суб'єктні властивості вищого навчального закладу як колективного суб'єкту даних правовідносин виявляються через взаємодію з відповідними державними органами, структурами, які, так чи інакше, пов'язані з функціонуванням закладу вищої освіти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004– . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Большая юридическая энциклопедия / [В. В. Аванесян, С. В. Андреева, Е. В. Белякова и др.] ; оформл. А. Мусина. – М. : Изд-во Эксмо, 2007. – 688 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
4. Административное право. Общая и особенная части : учебник / Под ред. А.П.Коренева. – М., МВШМ МВД СССР, 1986. – 487 с.
5. Ключниченко А. П. Советское административное право. Часть общая : специализированный курс лекций / А. П. Ключниченко. – К. : Изд-во КВШ МВД СССР, 1975. – 264 с.
6. Якуба О. М. Советское административное право. Общая часть : учебник / О. М. Якуба. – К. : Вища школа, 1975. – 231 с.
7. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало : ТОО «ТЕИС», 1996. – 640 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
9. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
11. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
12. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Курінний Євген Володимирович ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 416 с.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
14. Мандрик С. І. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України / С. І. Мандрик // Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 4 (47).
15. Закон України «Про вищу освіту» : від 17.01.2002 р., № 2984-III // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
16. Миськів Л. І. Адміністративно-правові засади діяльності вищих навчальних закладів МВС України з питань морально-правового виховання курсантів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. І. Миськів ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 20 с.
17. Кирилловых А.А. ВУЗ как субъект административных правоотношений / А. А. Кирилловых // Право и образование. – 2008. – № 11. – С. 34–44.
18. Кирилловых А. А. Административ-

но-правовой статус ВУЗа: понятие и структура / А. А. Кирилловых // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 79–90.

Фролов Ю. М. Вищі навчальні заклади як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 568–573 [Електронний ресурс].

Розглянуто сучасні наукові підходи до визначення сутності поняття «адміністративно-правові відносини». Проаналізовано адміністративно-правові відносини у сфері вищої освіти за участю вищих навчальних закладів, встановлено їх місце в структурі правовідносин.

Фролов Ю.Н. Высшие учебные заведения как субъекты административно-правовых отношений в сфере высшего образования

Рассмотрены современные научные подходы к определению сущности понятия «административно-правовые отношения». Проанализированы административно-правовые отношения в сфере высшего образования с участием высших учебных заведений, установлено их место в структуре административных правоотношений.

Frolov Y.M. The Higher Educational Establishments as Subjects of Administrative and Legal Relations in the Higher Education Sphere

The contemporary scientific approaches of understanding of content the notion «administrative and legal relations» are considered. The analysis of administrative and legal relations in the higher education sphere which appear during the activity of higher educational establishment is performed. The place of higher educational establishments in the structure of administrative and legal relations is determined.

Форум права Фор.