

УДК 343.7.1

Іван Литвин,канд. юрид. наук, доцент, докторант
Класичного приватного університету

СУТНІСТЬ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

У статті на основі наукових поглядів учених досліджено теоретичні підходи щодо тлумачення таких понять, як «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративно-правових відносин». Доведено, що суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг є система фізичних та юридичних осіб – учасників освітнього процесу, які наділені адміністративною правосуб'єктністю та одночасно забезпечують приватні освітні інтереси і реалізацію державної освітньої політики.

Ключові слова: система, суб'єкт адміністративно-правових відносин, сфера надання освітніх послуг.

Постановка проблеми. Проблемою суб'єктного складу адміністративних правовідносин у будь-якій сфері суспільних відносин займається не одне покоління науковців. Проте дане питання не є вичерпаним, оскільки органи публічної адміністрації постійно видозмінюються, трансформуються та оптимізуються, відповідно, зазнають змін і їхні адміністративно-правові статуси та місце в державному апараті. Така ситуація обумовлює постійну динаміку компетенції та повноважень відповідних органів, що призводить до необхідності нових досліджень та моніторингу реалізації їхніх основних прав, свобод та обов'язків. Адміністративні правовідносини, що виникають у сфері надання освітніх послуг, також мають свою систему суб'єктів, які реалізують освітню політику в державі.

Стан дослідження. Дослідженню зазначеної у даній статті проблематики приділяли увагу: С.А. Новіков, Ю.М. Старілов, О.Ф. Скакун, Г.І. Петров, Д.Н. Бахрах, В.К. Колпаков, В.В. Шуба, Н.В. Дараганова, Д.М. Бахрах, Ю.М. Фролов та інші. Проте, на нашу думку, недостатньо уваги приділено саме визначенню сутності системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг.

Метою статті є дослідження сутності системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг

Виклад основного матеріалу. Адміністративними правовідносинами є врегульовані нормами адміністративного права

суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються у сфері державного управління [1 с. 126]. Відповідно, одним із ключових елементів структури адміністративно-правових відносин є його суб'єкти. Особливість їх полягає в тому, що адміністративне право наділяє правосуб'єктністю (адміністративною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю) широке коло учасників таких правовідносин, оскільки, як зазначалося вище, норми адміністративного права врегульовують досить широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління. Аналізуючи положення чинного законодавства, можемо зазначити, що до їх числа віднесено: органи державної влади, їх структурні підрозділи та посадових осіб, об'єднання громадян, окремих громадян, іноземців та осіб без громадянства тощо. Усі вони, як зазначає Н.В. Дараганова, є особами, які набули властивостей суб'єкта адміністративних правовідносин у силу того, що їхня поведінка підпадає під дію норм адміністративного права та встановлена цими нормами [2, с. 228]. Такий стан речей обумовлює наявність великої кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями.

У загальній теорії адміністративного права під суб'єктом розуміють носія (фізичну чи юридичну особу) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатен надати права реалізовувати, а покладені на нього обов'язки – виконувати [3, с. 226]. Але

варто наголосити на тому, що суб'єктів адміністративних правовідносин варто відрізняти від суб'єктів адміністративного права. Відмінність полягає в тому, що суб'єкти адміністративного права є потенційними учасниками однойменних правовідносин, а суб'єкти адміністративних правовідносин уже є фактичними діючими особами цих правовідносин, які, відповідно, реалізують свої повноваження. Тобто, як слушно зазначає В.В. Шуба, суб'єкт права – це носій передбачених правовими нормами суб'єктивних прав та обов'язків, що має потенційну можливість участі у правовідносинах, тоді як суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правовідносин [4, с. 81].

Але існують і позиції, прихильники яких отождожують суб'єктів адміністративного права й суб'єктів адміністративних правовідносин. Так, Д.М. Бахрах та Ю.М. Фролов стверджують, що суб'єктами адміністративного права є всі учасники управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами, обов'язками та здатністю вступати у правовідносини. Тобто правовідносини в цьому разі виступають головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов'язків зазвичай стає суб'єктом правовідносин, і в загальному колі ці поняття співпадають [5, с. 41]. Ю.М. Старілов також визначає суб'єктів адміністративного права як реальних учасників адміністративно-правових відносин, які, маючи відповідний адміністративно-правовий статус, беруть участь в організації публічного управління, в управлінській діяльності, а також у процесі управління, тобто адміністративних процедурах [6, с. 419]. О.Ф. Скакун суб'єктів правовідносин визначає як правоздатних осіб суспільного життя, які є носіями юридичних прав і обов'язків, тобто це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [7, с. 354].

Ми все ж таки схильні підтримувати ту точку зору, що категорії «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративно-правових відносин» не є тотожними. Як приклад, порівняємо їх зі статикою та динамікою, де статикою є суб'єкти адміністративного права, оскільки вони виступають лише носіями адміністративних прав і можуть не бути учасниками адміністративних правовідносин, а динамікою є суб'єкти адміністративних правовідносин, оскільки вони вже залучені в процес реалізації адміністративних правовідносин. Але ми не будемо заперечувати той факт, що поняття «суб'єкт адміністративного права» є ширшим за своїм змістом і суттю за

поняття «суб'єкт адміністративних правовідносин». Останнє поглинається першим, тобто суб'єкти адміністративного права отримують статус учасників адміністративних правовідносин з моменту виникнення певних обставин – юридичних фактів.

Основою такого висновку стали окремі доктринальні позиції провідних науковців. Так, розкриваючи поняття суб'єктів адміністративного права, В.К. Колпаков вказує на необхідність розмежування понять «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права у конкретному випадку може і не бути учасником правовідносин, а лише має потенційну здатність. Наприклад, громадянин України, що перебуває за її межами, може теоретично в жодних адміністративно-правових відносинах не брати участі, тобто не бути їх суб'єктом, однак суб'єктом адміністративного права він є, оскільки його як громадянина адміністративно-правові норми наділили комплексом прав та обов'язків [8, с. 226]. Схожу точку зору щодо розмежування понять «суб'єкти адміністративного права» та «суб'єкти адміністративних правовідносин» підтримують представники російської адміністративно-правової науки. Так, наприклад, С.А. Новіков виділяє три умови набуття суб'єктом адміністративного права статусу суб'єкта адміністративних правовідносин: 1) адміністративно-правові норми, які передбачають права й обов'язки суб'єкта; 2) адміністративна правоздатність та дієздатність суб'єкта; 3) підстава виникнення, зміни та припинення правовідносин [9, с. 26]. На основі цього можемо стверджувати, що суб'єкти адміністративних правовідносин завжди вступають у правові відносини заради задоволення своїх інтересів і потреб. Для досягнення цієї мети вони здійснюють певні дії, спрямовані на досягнення корисного для них результату. Тоді як суб'єкти адміністративного права конкретних дій не здійснюють, а лише мають таку можливість, але можуть і не скористатися нею.

Щодо системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг, то вона є досить складною, оскільки включає в себе як фізичних, так і юридичних осіб, а також як індивідуальних, так і колективних суб'єктів. Особливістю адміністративно-правових відносин є те, що в їх структурі завжди однією стороною виступає спеціальний суб'єкт, тобто орган публічної адміністрації. Обумовлено це тим, що адміністративно-правові відносини виникають, насамперед, із приводу здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, тобто права та обов'язки сторін у них завжди пов'язані з такого роду діяльніс-

тню. Наявність в адміністративних правовідносинах органу державного управління або, у певних випадках, відповідних організацій, на які державою покладено виконання тих чи інших функцій, є обов'язковою. Адже сутність публічно-управлінської діяльності, як і будь-якого іншого виду управління, що виникає в суспільстві, вимагає обов'язкової наявності суб'єкта, який би реалізовував управління в межах адміністративно-правових норм. У руках такого суб'єкта сконцентровується вся сукупність влади, необхідна йому для реалізації державно-владних повноважень з метою захисту прав і свобод громадян, а також публічних інтересів у межах чітко визначеної компетенції. Такий стан справ виключає юридичну рівність сторін.

В.К. Колпаков до основних носіїв суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема відносить: 1) Президента України; 2) органи виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [10, с.75-76]. Г.І. Петров до повного складу суб'єктів у сфері державного управління відніс: а) громадян, осіб без громадянства та іноземців; б) органи державного управління та структурні підрозділи їх апарату; в) державні й громадські підприємства, установи та їх структурні підрозділи; г) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, та їх внутрішні підструктури; д) організації, які сприяють державному управлінню; е) службовців, які є носіями адміністративних прав та обов'язків [11, с. 102]. Р.О. Куйбіда та В.І. Шишкін поділяють суб'єктів залежно від ступеня їх зовнішньої відокремленості на фізичних осіб, юридичних осіб та колективних суб'єктів [12, с. 146].

Підходів, як бачимо, до класифікації суб'єктів існує багато. Але не будемо забувати про зручність та оптимальність, які так необхідні науковцям для з'ясування змісту та сутності суб'єктів адміністративних правовідносин. Тому пропонуємо звернути увагу на те, що кожний учасник цих правовідносин має свій адміністративно-правовий статус, що й обумовлює складність і водночас необхідність дослідження даної категорії. Адміністративно-правовий статус особи (фізичної чи юридичної) можна визначити як сукупність наданих їй прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується юридичними гарантіями. Але на цьому складові елементи

адміністративно-правового статусу не вичерпуються. Розглядаючи більш детально окремі доктринальні позиції науковців, можемо стверджувати, що адміністративно-правовий статус є складною правовою категорією. Так, Н.Ю. Хаманева та І.Л. Бачило, розглядаючи адміністративно-правовий статус юридичних осіб, зазначають, що основними параметрами правового статусу всіх державних органів є:

- призначення органу та його місце в системі органів виконавчої влади;
- легітимація цілі утворення органу, визначення сфери його відання та діяльності;
- формулювання його завдань і функцій;
- встановлення повноважень (прав і обов'язків) зі здійснення визначених завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання;
- наділення його правом приймати відповідні правові акти;
- введення органу, його керівника та інших посадових осіб у систему відповідальності за порушення законності в діяльності органу;
- встановлення порядку формування його структури, штатів;
- фінансування, порядку ліквідації;
- встановлення порядку прийняття, реалізації і контролю за виконанням його рішень, інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його підрозділів тощо [13, с. 147-148].

У свою чергу Д.Н. Бахрах зазначає, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми про цілі, завдання, функції та принципи діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [14, с. 85]. Проте найбільш слушною, на наш погляд, є позиція О.М. Музичука, який стверджує, що під елементами правового статусу необхідно розуміти його складники, які у сукупності складають змістовну правову (юридичну) характеристику суб'єкта правовідносин, вказують на його специфіку та відмінність від інших суб'єктів. Основне призначення категорії «правовий статус», на думку автора, полягає в деталізації особливих ознак суб'єктів правовідносин. У визначенні правового статусу будь-якого суб'єкта акцентується увага саме на його ролі та місці в системі правовідносин та на тому, чим він відрізняється від інших суб'єктів [15, с. 318-319].

Висновок

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що суб'єктами адміністративних право-

відносин є учасники суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, які наділені адміністративною правосуб'єктністю, закріпленою нормами адміністративного права. Відповідно, суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг є система фізичних та юридичних осіб – учасників освітнього процесу, які наділені адміністративною правосуб'єктністю та одночасно забезпечують приватні освітні інтереси і реалізацію державної освітньої політики.

Наголосимо, що адміністративно-правовий статус є чи не найголовнішою підставою для класифікації суб'єктів будь-яких правовідносин. Даний критерій формує особливості учасників правовідносин, що виникають у сфері надання освітніх послуг. Саме права та обов'язки забезпечують юридичну багатоманітність суб'єктів даних правовідносин, що робить такий критерій досить зручним для практичного застосування. Але ми вважаємо, що слід відходити від класичної моделі їх поділу на фізичних та юридичних осіб, а формувати їх через призму місця, що вони займають у державному управлінні сферою освіти та/або залучення їх до функціонування державного освітнього апарату, реалізації освітнього процесу.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Дараганова Н.В. Дискусійні питання класифікації суб'єктів адміністративного права (на прикладі екіпажу повітряного судна України) / Н.В. Дараганова // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. – 2010. – № 4 – 1. – С. 227–232.
3. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

В статье на основе научных взглядов ученых, исследованы теоретические подходы относительно толкования таких понятий, как «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений». Доказано, что субъектами административно-правовых отношений в сфере предоставления образовательных услуг является система физических и юридических лиц – участников образовательного процесса, наделенных административной правосубъектностью и одновременно обеспечивающих частные образовательные интересы и реализацию государственной образовательной политики.

Ключевые слова: система, субъект административно-правовых отношений, сфера предоставления образовательных услуг.

The article, based on scientific views of scientists, the theoretical approaches to the interpretation of such notions as «an administrative law» and «an administrative legal relations.» It is proved that the subjects of administrative legal relations in the sphere of educational services is a system of physical and legal entities – participants of the educational process, endowed with legal personality and administrative, which simultaneously provide private educational interests and implementing the national education policy.

Key words: system, administrative-law relations, scope of educational services.

4. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 «» / Шуба Володимир Васильович; Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2006. – 200 с.

5. Бахрах Д.Н. система субъектов советского административного права / Д.Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 41–48.

6. Стариков Ю.Н. курс общего административного права : в 3-х т. / Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2002. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.

7. Скакун О. Ф. Теория держави і права : підручник / Скакун О. Ф.; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

8. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

9. Новиков С.А. Административное право : конспект лекций / С.А. Новиков – М.: Приор-издат, 2003. – 128 с.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

11. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая : учебное пособие / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 344 с.

12. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навчальний посібник / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.

13. Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: К 80-летию Института государства и права РАН / [Автономов А.С., Бачило И.Л., Бондаренко А.А. и др.]; отв. ред. Хаманева Н.Ю. – М.: Новая Правовая культура, 2004. – 568 с.

14. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.

15. Муzychuk O.M. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу [Електронний ресурс] / О.М. Муzychuk // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316–321. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008-1/08momiec.pdf>