

УДК 342.951

Михайло Русин,*здобувач кафедри цивільного та господарського права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Статтю присвячено аналізу адміністративно-правових аспектів правовідносин, що виникають у галузі вищої освіти, на основі наявних теоретичних підходів до розуміння освітніх правовідносин. Визначено поняття та охарактеризовано структуру (об'єкти, суб'єкти та зміст) адміністративних правовідносин у галузі вищої освіти.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, об'єкт, суб'єкт, зміст, вища освіта.

Постановка проблеми. У сучасних умовах можна впевнено говорити про становлення нової галузі права України – освітньої. Головна дискусія серед фахівців у галузі освітнього права точиться стосовно юридичної природи відносин, які виникають у сфері освіти, позаяк вони довгий час не були предметом комплексних досліджень.

Сучасна юридична думка не містить єдиного підходу до розуміння поняття освітніх правовідносин: частина науковців ототожнює їх із поняттям відносин у сфері освіти.

Правовідносини, які виникають в освітній сфері, є доволі складними, що пов'язано зі складністю та різноманітністю підходів до розуміння поняття освіти, її системи та змісту.

З огляду на ступеневість системи освіти, різноманітність форм навчання, різноманітність освітніх закладів, форм власності цих закладів, у сфері освіти діє комплексне законодавство, що також ускладнює розуміння освітніх правовідносин.

Огляд останніх досліджень. Дослідженням правовідносин у галузі освіти, в тому числі адміністративних правовідносин у галузі вищої освіти, їх структури займалися такі вчені, як Н. Л. Губерська, І. І. Литвин, В. В. Спаська, В. М. Сирих, Я. О. Тицька, Ю. М. Фролов, В. І. Шкатулла та інші. Та, незважаючи на це, єдиних підходів до розуміння поняття, об'єктів, суб'єктного складу та змісту адміністративних правовідносин не вироблено.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, думок із цієї проблематики вчених-юристів сформулювати поняття адміністративних правовідносин у галузі вищої освіти, охарактеризувати їх структурні елементи.

Виклад основного матеріалу. Сучасна теорія адміністративного права найчастіше розглядає адміністративні правовідносини як суспільні відносини у сфері державного управління, суб'єкти яких наділені правами та обов'язками, що регулюються нормами адміністративного права [1, с. 50].

Юридична наука радянського періоду розглядала освітні правовідносини в адміністра-

тивній площині. Такі вчені, як С. С. Алексєєв, сформулювали цілісну систему освітніх правовідносин, фундаментом яких стали адміністративні правовідносини (включно з педагогічними правовідносинами), яка має врегульовуватись самостійною галуззю права [2].

Новий етап розвитку наукової думки щодо галузі освітнього права настав після розпаду СРСР та оновлення освітнього законодавства України за європейським вектором.

У зв'язку з цим можемо говорити про три основні підходи щодо визначення місця правових норм, які регулюють освітні правовідносини:

- прибічники адміністративно-правового характеру освітніх правовідносин (Г. І. Петров [9, с. 25]);

- противники адміністративно-правового характеру освітніх правовідносин (В. І. Новосолов [7, с. 33]);

- прибічники теорії комплексності правового регулювання освітніх правовідносин (Г. С. Сапаргалієв [13, с. 128]);

Та разом із тим, на нашу думку, з огляду на специфіку галузі вищої освіти, освітні правовідносини мають чітко виражений адміністративний характер та виникають не тільки між здобувачами вищої освіти та закладом вищої освіти, а також і між іншими суб'єктами (наприклад, органами управління вищою освітою та закладом вищої освіти чи здобувачами вищої освіти).

У зв'язку з цим вони потребують комплексного дослідження, яке нами проведено виходячи із загальної характеристики адміністративних правовідносин у сфері освіти.

Як і будь-які суспільні відносини, що врегульовані нормами права, адміністративні правовідносини мають такі обов'язкові елементи, як об'єкт, суб'єкт та зміст правовідносин.

Об'єктом адміністративних правовідносин виступає матеріальне чи нематеріальне благо, на використання чи охорону якого спрямовується компетенція учасників адміністративних правовідносин. Як зазначає колектив вчених-адміністративістів на чолі з В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, об'єктом адміністративних правовідносин може бути все те, що служить задоволенню публічних інтересів,

в тому числі права людини, серед яких і право на освіту [3].

Об'єкт адміністративних правовідносин перебуває в статичному стані, в динаміці перебувають суб'єкти адміністративних правовідносин, які наділені компетенцією, що становить зміст правовідносин.

Єдиних підходів до розуміння об'єктів освітніх правовідносин немає.

Так, Я. О. Тицька вважає, що об'єкт освітніх правовідносин – це їх системоутворюючий елемент, за допомогою якого забезпечується взаємний зв'язок між суб'єктами освітніх правовідносин та який виражається знаннями, вміннями, навичками, компетенціями та іншими нематеріальними благами, яких набуто особою в навчально-виховному процесі та рівень котрих відповідає вимогам державного освітнього стандарту [16, с. 12].

Схожій позиції дотримується В. М. Сирих, який розглядає об'єкт освітніх правовідносин як системні, політематичні знання, навички та вміння, здобуті особою в процесі навчання та виховання, рівень яких відповідає вимогам державних стандартів освіти та посвідчується документом про здобуття відповідної освіти [15, с. 31].

Не повністю погоджуючись із позицією вказаних вище науковців,

І. В. Литвин під об'єктом адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг вважає частину загально-публічних потреб та інтересів, що реалізуються та споживаються, а також забезпечуються фізичними та (або) юридичними особами (суб'єктами) за допомогою норм адміністративного права з метою забезпечення освітньої політики держави та сталого розвитку суспільства [5, с. 117]. Вчений об'єкт адміністративних правовідносин у сфері освітніх послуг поділяє на:

1. основний (безпосередній):

- матеріальні блага (документ про освіту, освітня програма, державні стандарти тощо);

- діяльність та поведінку суб'єктів (проходження атестації, сумлінне ставлення до навчання тощо);

- нематеріальні блага (уся різноманітність освітніх послуг, духовні цінності, публічний та приватний інтерес тощо);

2. додатковий (дотичний):

- науково-методичне забезпечення освіти (підготовка навчальної та наукової літератури, навчально-методичної документації та забезпечення нею освітніх стандартів);

- соціально-педагогічний патронаж – сприяє взаємодії навчальних закладів, сім'ї і суспільства у вихованні дітей, їх адаптації до соціуму, консультування батьків;

- медичне обслуговування;

- організація харчування;

- забезпечення безпечних і нешкідливих умов навчання, праці та виховання у навчальних закладах;

- забезпечення студентів, курсантів та працівників вищих навчальних закладів форменим одягом, якщо це передбачено статутом навчального закладу;

- соціальних захист учасників освітніх правовідносин [5, с. 117].

На нашу думку, найбільш правильним буде погодитись із думкою саме

Я. О. Тицької та В. М. Сирих, оскільки саме нематеріальні блага у вигляді знань, вмінь, навичок та компетентностей тощо є безпосереднім об'єктом адміністративних правовідносин у сфері освіти, позаяк саме вони є результатом навчання в розумінні ст. 1 Закону України «Про освіту» [11]. А діяльність та поведінка суб'єктів освітніх послуг, забезпечення суміжних (з освітніми) послуг охоплюється змістом адміністративних правовідносин (тобто є реалізацією прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері освіти).

Разом із тим додатковим об'єктом адміністративних правовідносин можна вважати такі матеріальні блага, як документ про освіту, освітня програма, освітній стандарт тощо, оскільки вони лише підтверджують сам факт отримання відповідної освітньої послуги на належному рівні.

На підставі вищевикладеного об'єктом адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти, на нашу думку, є сукупність систематизованих знань, вмінь, практичних навичок та компетентностей (нематеріальні блага), що відповідає рівню, встановленому стандартом вищої освіти та освітньою програмою, і підтверджується документом державного зразка про здобутий рівень вищої освіти (матеріальні блага).

Тобто безпосереднім об'єктом адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти є саме вища освіта в розумінні Закону України «Про вищу освіту» [10] (нематеріальні блага – сукупність систематизованих знань, вмінь, практичних навичок та компетентностей тощо), а додатковим – такі матеріальні блага, як стандарт вищої освіти, освітня програма та документ державного зразка про здобутий рівень вищої освіти.

Особливістю безпосереднього об'єкта адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти є те, що вони є невідчужуваними від суб'єкта, вони є категорією абстрактною (викладач не може передати свої знання в натурі, але через використання різноманітних форм та методів навчання створює для студентів можливість сприйняття такого об'єкта). У ході освітнього процесу такої об'єкт стає властивістю (знаннями), які студент набув у ході освітнього правовідношення та які в подальшому виражаються через отримання державного документа про вищу освіту (додатковий об'єкт). У такій ситуації юридично оцінити повноту отримання безпосереднього об'єкта можливо через індивідуальні кількісно-якісні характеристики (рівень та якість засвоєння студентом знань, вмінь, навичок та компетентностей) [5, с. 114-115].

Знання, вміння та навички в Законі України «Про вищу освіту» [10] визначаються як результат навчання.

Як стверджує І. В. Малафік, знання – осмислена суб'єктом та зафіксована в його пам'яті сприйнята ним інформація про

світ, інформація, що присвоєна особистістю [6]. Тобто знання – це теоретичний матеріал, що передбачений стандартом вищої освіти та освітньою програмою, який засвоєний здобувачем вищої освіти.

На думку С. С. Пальчевського, вміння – це здатність до виконання складних комплексних дій, що базуються на засвоєних знаннях, досвіді та навичках. Уміння включають у себе:

- знання основ дії (понять, законів, теорій);
- способи виконання дії;
- зміст і послідовність дій (правила та прийоми);
- призначення необхідного обладнання та навички поводження з ним;
- практичний досвід виконання аналогічної дії;
- творчий підхід, чуттєвий досвід тощо [8].

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту», компетентність – динамічна комбінація знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти [10]. Законодавче визначення компетентності збігається з визначеннями, які пропонують науковці, та застосовується, наприклад, у розумінні Міжнародного департаменту стандартів для навчання, досягнення та освіти Ради Європи. Під ним розуміють спроможність кваліфіковано здійснювати діяльність, виконувати завдання або роботу [12].

Додатковими об'єктами адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти є стандарт вищої освіти та освітня програма.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про вищу освіту» стандарт вищої освіти – це сукупність вимог до змісту та результатів освітньої діяльності закладів вищої освіти і наукових установ за кожним рівнем вищої освіти в межах кожної спеціальності. Саме він виступає базою для оцінки здобутого рівня вищої освіти [10].

Освітня програма – система освітніх компонентів на відповідному рівні вищої освіти в межах спеціальності, що визначає вимоги до рівня освіти осіб, які можуть розпочати навчання за цією програмою, перелік навчальних дисциплін і логічну послідовність їх вивчення, кількість кредитів ЄКТС, необхідних для виконання цієї програми, а також очікувані результати навчання (компетентності), якими повинен оволодіти здобувач відповідного ступеня вищої освіти [10]. Саме вона, на думку В.В. Спаської, є фундаментальною одиницею об'єкта освітніх правовідносин. Саме нею визначаються ознаки, параметри та стан об'єкта освітніх правовідносин та визначаються напрями діяльності, за допомогою яких суб'єкти адміністративних правовідносин у сфері освіти реалізують свої права та обов'язки [14].

Документ про вищу освіту – це документ, який видається здобувачу вищої освіти, який успішно виконав відповідну освітню програ-

му та пройшов атестацію. Документ про вищу освіту складається з двох частин: це власне сам документ (де зазначається назва закладу вищої освіти, кваліфікація, спеціальність (спеціалізація), а в окремих випадках – професійна кваліфікація), а також додаток до документа про вищу освіту (містить інформацію про результати навчання особи – назви дисциплін, отримані оцінки, здобута кількість кредитів ЄКТС, відомості про національну систему вищої освіти України) (ст. 7 Закону України «Про вищу освіту» [10]).

Ще одним з елементів структури адміністративних правовідносин є їх суб'єкти, складність дослідження яких полягає в тому, що адміністративною правосуб'єктністю наділено широке коло осіб, до яких належать органи державної влади, посадові особи, громадські об'єднання, громадяни, іноземці та особи без громадянства тощо.

В адміністративному праві під суб'єктом адміністративних правовідносин розуміють учасників адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями [3].

Характерною рисою адміністративних правовідносин є те, що одну з їх сторін завжди представляє спеціальний суб'єкт – орган публічної адміністрації, оскільки вони виникають переважно у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності.

На думку Ю. М. Фролова, 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, їхні батьки (законні представники) та треті особи [17, с. 570-571].

Враховуючи зміст Закону України «Про вищу освіту» [10], суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти за обсягом правосуб'єктності варто класифікувати на три категорії:

- органи управління вищою освітою (Кабінет Міністрів України; Міністерство освіти і науки України як центральний орган виконавчої влади в сфері освіти та науки; галузеві державні органи, у сферу управління яких входять вищі навчальні заклади; органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, у сферу управління яких входять вищі навчальні заклади; Національна академія наук України та галузеві академії наук; засновники вищих навчальних закладів; органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти);

- заклади вищої освіти;
- учасники освітнього процесу (наукові, науково-педагогічні та педагогічні працівники; здобувачі вищої освіти та інші особи, які навчаються у закладах вищої освіти; фахівці-практики, які залучаються до освітнього процесу на освітньо-професійних програмах; інші працівники закладів вищої освіти; роботодавці).

На підставі вищевикладеного суб'єктами адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти є особи, які нормами адміністративного права наділені правами та обов'язками (правосуб'єктністю) в галузі вищої освіти з метою задоволення публічних та приватних інтересів у цій галузі.

Третім елементом структури адміністративних правовідносин є їх зміст. Зміст адміністративно-правових відносин – це сукупність суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки [3].

С. С. Алексеев підкреслював, що зміст правовідносин можна поділити на юридичний та матеріальний. Юридичний зміст – це суб'єктивні юридичні права та суб'єктивні юридичні обов'язки, що відображають специфіку суспільних правовідносин, що врегульовані нормами права. Матеріальний зміст науковець розглядає як фактичну поведінку: уповноважений може, а зобов'язаний змушений здійснювати (дозволена поведінка уповноваженого та необхідна поведінка зобов'язаного) [2, с. 112-113].

Варто погодитися з думкою І. І. Литвина який вказує, що змістом адміністративних правовідносин у сфері освіти є сукупність встановлених та гарантованих нормами адміністративного права юридичних властивостей суб'єктів правовідносин, які забезпечують їм можливість реалізувати свої повноваження у сфері надання та споживання освітніх послуг [4, с. 96].

Висновок

На підставі вищевикладеного адміністративні правовідносини у сфері вищої освіти – це суспільні відносини, що виникають у галузі державного управління вищою освітою, врегульовані нормами адміністративного права, які виникають між суб'єктами, наділені компетенцією, визначеною нормами адміністративного права, з приводу нематеріальних та матеріальних благ з метою задоволення публічних чи суб'єктивних інтересів.

Структуру адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти становлять:

- об'єкт – сукупність систематизованих знань, вмінь, практичних навичок та компетентностей (нематеріальні блага), що відповідає рівню, встановленому стандартом вищої освіти та освітньою програмою, і підтверджується документом державного зразка про здобутий рівень вищої освіти (матеріальні блага);

- суб'єкти – особи, які нормами адміністративного права наділені правами та обов'язками (правосуб'єктністю) в галузі вищої освіти з метою задоволення публічних та приватних інтересів в цій галузі;

- зміст – сукупність встановлених та гарантованих нормами адміністративного права

юридичних властивостей суб'єктів правовідносин, які забезпечують їм можливість реалізувати свої повноваження у сфері надання та споживання освітніх послуг.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1981-1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.
3. Галуцько В. В. Адміністративне право України : навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єшук, І. М. Риженко, А. А. Іваніщук, Р. Д. Сауніч, І. М. Ямкова] ; за ред. проф. В. В. Галуцько. – Херсон: Грін Д.С., 2015. – Т. 1. Загальне адміністративне право. – 272 с.
4. Литвин І. І. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг / І. І. Литвин // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 2. – С. 93–96.
5. Литвин І. Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг / І. Литвин // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 6. – С. 114–118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgip_2016_6_24.
6. Малафіїк І. В. Дидактика : навчальний посібник [Електронний ресурс] / І. В. Малафіїк. – К.: Кондор, 2009. – 406 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.info-library.com.ua/books-book-109.html.
7. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В. И. Новоселов. – Саратов: Изд-во Саратовского государственного университета, 1976. – 126 с.
8. Пальчевський С. С. Педагогіка : навчальний посібник / С. С. Пальчевський. – К.: Каравела, 2007. – 576 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/1319100435360/pedagogika/pedagogika>.
9. Петров Г. И. Административная правосубъектность граждан / Г. И. Петров // Правоведение. – 1975. – № 1. – С. 24–31.
10. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
11. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 38–39. – Ст. 380.
12. Санченко Є. М. Поняття ключових компетенцій у змісті освіти зарубіжних країн: постановка проблеми / Є. М. Санченко. // Науковий вісник Донбасу. – 2010. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvd_2010_3_7.
13. Сапаргалиев Г. С. Отношения по обучению и воспитанию граждан – предмет правового регулирования / Г. С. Сапаргалиев // Советское государство и право. – 1977. – № 8. – С. 121–130.
14. Спасская В. В. Объект и субъекты образовательного правоотношения / В. В. Спасская // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 194-195.

15. Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. – М.: Готика, 2002. – 340 с.

16. Тицька Я. О. Освітні правовідносини в Україні : автореф. дис. ...кандидата юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Тицька Яна Олександрівна; Міжнародний гуманітарний університет. – Одеса, 2014. – 22 с.

17. 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.

Стаття посвячена аналізу адміністративно-правових аспектів правоотношень, що виникають в сфері вищої освіти, на основі існуючих теоретических підходів до розуміння освітніх правовідносин. Визначено поняття та охарактеризовано структуру (об'єкти, суб'єкти та зміст) адміністративних правоотношень в області вищої освіти.

Ключевые слова: административные правоотношения, объект, субъект, содержание, высшее образование.

The article is devoted to analysis of the administrative and legal aspects of legal relations that arise in the field of higher education on the basis of existing theoretical approaches to the understanding of educational issues. The concepts are defined and main structure (objects, subjects and contents) of administrative procedures are characterised in the field of higher education.

Key words: administrative legal relations, object, subject, content, higher education.

