

Литвин І. І.,
кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Класичного приватного університету

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

THE CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF EDUCATIONAL SERVICES

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України досліджено зміст адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. Доведено, що змістом адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг є сукупність встановлених та гарантованих нормами адміністративного права юридичних властивостей суб'єктів правовідносин, які забезпечують їм можливість реалізовувати свої повноваження в сфері надання та споживання освітніх послуг.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, сфера надання освітніх послуг, повноваження, права, юридичний обов'язок, юридична відповідальність.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины исследовано содержание административно-правовых отношений в сфере предоставления образовательных услуг. Доказано, что содержание административных правоотношений в сфере предоставления образовательных услуг является совокупностью установленных и гарантированных нормами административного права юридических свойств субъектов правоотношений, которые обеспечивают им возможность реализовывать свои полномочия в сфере предоставления и потребления образовательных услуг.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, сфера предоставления образовательных услуг, полномочия, права, юридическая обязанность, юридическая ответственность.

The article based on an analysis of scientific views of scholars and laws of Ukraine studied the contents of the administrative and legal relations in the sphere of education. It is proved that the content of administrative relationships in the provision of educational services is a set of established and guaranteed rules of administrative law legal relationship of properties that provide them the opportunity to exercise their powers in the provision and consumption of educational services.

Key words: administrative-legal relations, scope of educational services, powers, rights, legal obligation, legal responsibility.

Постановка проблеми. Адміністративні правовідносини в сфері надання освітніх послуг є досить складним структурним явищем. Обумовлено це тим, що до їх суб'єктного складу входить велика кількість учасників, які мають різну компетенцію та повноваження, та одночасно можуть бути як правомочними, тобто здійснювати управлінські функції, так і зобов'язаними – реалізовувати волю інших суб'єктів адміністративного права. Зміст правових відносин також є предметом чималої кількості дискусій серед наукової спільноти. Одні стверджують, що змістом правовідносин є суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правовідносин, а також спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень, відповідальності [1, с. 352]. Інші отожднюють зміст правовідносин з юридично значимою поведінкою, соціальною діяльністю в межах наданих суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [2, с. 21], але, на нашу думку, поведінку все ж таки доречніше відносити саме до об'єкту адміністративних правовідносин, а не до змісту, оскільки поведінка виражається в конкретних діях, з приводу яких виникають адміністративні правовідносини, а може й взагалі не містити правових ознак, встановлення яких є важливим при визначенні змісту правовідносин.

Стан дослідження. Дослідженню змісту адміністративно-правових відносин у різних сферах сус-

пільних відносин, приділили увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, О.І. Харитонова, С.А. Новіков, Ю.М. Старілов, О.Ф. Скакун, Г.І. Петров, Д.Н. Бахрах. Проте недостатньо уваги приділено змісту адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг.

Саме тому **метою** статті є дослідження змісту адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу. Починаючи предметне вивчення змісту адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг, пропонуємо узагальнити та сформулювати їх за напрямками компетенції. Компетенцією, за даними словника адміністративного права, є інститут публічного права, зокрема адміністративного, який репрезентує комплексну нормативно оформлену характеристику повноважень державного або громадського органу, організації, посадової особи, іншого службовця у певній сфері державного або громадського управління [3, с. 169].

На доктринальному рівні термін «компетенція» вживається як сукупність повноважень та предмету відання, тобто сукупність прав та обов'язків або сукупна характеристика закріплених нормами права власних можливостей органу чи посадової особи

державної (іншої публічної) влади [4, с. 16]. Таким чином, до повноважень органів управління освітою належать повноваження в сфері управління та контролю за органами надання освітніх послуг; повноваження щодо нормативного забезпечення надання та споживання освітніх послуг; повноваження у сфері розвитку освіти в державі; повноваження в сфері забезпечення взаємодії між учасниками (суб'єктами) адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг; повноваження в сфері кадрового забезпечення; здійснення моніторингу та аналізу реалізації адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг; організаційно-розпорядчі повноваження; повноваження у сфері міжнародного співробітництва.

У свою чергу, компетенція та повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері надання освітніх послуг зводяться до визначення обсягів бюджетного фінансування закладів системи освіти, що є у комунальній власності; соціального забезпечення суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг; організаційно-консультативної роботи.

Досить цікавим є правовий статус навчального закладу як суб'єкта адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг. На думку Я.О. Тицької, навчальний заклад як юридична особа взагалі є фікцією, тому що його обов'язки у правовідносинах виконують педагогічні працівники та безпосередні керівники [5, с. 86]. Окрім того, автор звертає нашу увагу на те, що у чинному Законі України «Про освіту» взагалі відсутня стаття, яка б чітко визначила головні зобов'язання навчального закладу як суб'єкта освітніх правовідносин. Тому для того, аби визначити обов'язки зазначених учасників адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг доводиться вивчати чималу кількість нормативно-правових актів у сфері освіти. Тому Я.О. Тицька сформувала такий перелік обов'язків навчального закладу як суб'єкта освітніх правовідносин, який ми пропонуємо систематизувати залежно від напрямів діяльності, а саме: юридичний блок обов'язків: 1) забезпечувати виконання умов державного контракту та інших угод на підготовку фахівців; 2) дотримуватися договірних зобов'язань з іншими суб'єктами освітніх правовідносин; 3) надати документ про освіту при досягненні позитивного результату особами, які навчаються тощо; нормативний блок обов'язків: 1) розробляти правила прийому, які затверджує Міністерство освіти України, освітні програми, які затверджуються і реалізуються освітнім закладом самостійно; 2) здійснювати освітню діяльність, яка відповідає стандартам освіти тощо; організаційний блок обов'язків: 1) забезпечувати належне функціонування різних форм навчання: очної, вечірньої, заочної тощо, а також педагогічного патронажу; 2) забезпечувати умови для проведення державної атестації тощо; технічний блок обов'язків [5, с. 85–86].

Певна річ, що не тільки за навчальними закладами закріплюються права та обов'язки; педагогічні

працівники, здобувачі освіти, а також їх батьки або особи, які їх замінюють, визначені нами як учасники навчально-виховного процесу, які теж наділені певними повноваженнями в рамках чинного законодавства. Так, відповідно до Закону України «Про освіту» педагогічні та науково-педагогічні працівники мають право на: 1) захист професійної честі, гідності; 2) вільний вибір форм, методів, засобів навчання, виявлення педагогічної ініціативи; 3) індивідуальну педагогічну діяльність; 4) участь у громадському самоврядуванні; 5) користування подовженою оплачуваною відпусткою; 6) забезпечення житлом у першочерговому порядку, пільгові кредити для індивідуального і кооперативного будівництва; 7) придбання для працюючих у сільській місцевості основних продуктів харчування за цінами, встановленими для працівників сільського господарства; 8) одержання службового житла; 9) підвищення кваліфікації, перепідготовку, вільний вибір змісту, програм, форм навчання, навчальних закладів, установ та організацій, що здійснюють підвищення кваліфікації і перепідготовку [6]. У свою чергу, вони зобов'язані постійно підвищувати професійний рівень, педагогічну майстерність, загальну культуру; забезпечувати умови для засвоєння вихованцями, учнями, студентами, курсантами, слухачами, стажистами, клінічними ординаторами, аспірантами навчальних програм на рівні обов'язкових вимог щодо змісту, рівня та обсягу освіти, сприяти розвитку здібностей дітей, учнів, студентів; настановленням і особистим прикладом утверджувати повагу до принципів загальнолюдської моралі: правди, справедливості, відданості, патріотизму, гуманізму, доброти, стриманості, працелюбства, поміркованості, інших добродійностей; виховувати у дітей та молоді повагу до батьків, жінки, старших за віком, народних традицій та звичаїв, національних, історичних, культурних цінностей України, її державного і соціального устрою, дбайливе ставлення до історико-культурного та природного середовища країни; готувати учнів та студентів до свідомого життя в дусі взаєморозуміння, миру, злагоди між усіма народами, етнічними, національними, релігійними групами; додержуватися педагогічної етики, моралі; поважати гідність дитини, учня, студента; захищати дітей, молодь від будь-яких форм фізичного або психічного насильства, запобігати вживанню ними алкоголю, наркотиків, іншим шкідливим звичкам.

Суб'єктивні права осіб, які навчаються, та їх батьків чи осіб, що їх замінюють, перебувають у тісному зв'язку з обов'язками навчального закладу та педагогічних працівників (вчителів). Зміст юридичного обов'язку в освітніх правовідносинах складається з елементів, що є конкретними юридичними вимогами до зобов'язаної сторони, а саме: а) додержання законодавства, моральних, етичних норм; б) систематичне та глибоке оволодіння знаннями, практичними навичками, професійною майстерністю, підвищення загального культурного рівня; в) додержання статуту, правил внутрішнього розпорядку навчального закладу.

На органи громадського самоврядування в освіті також покладаються обов'язки у межах визначеного правового поля активно впливати на розвиток адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг та на формування освітньої політики та вироблення позитивної громадської думки задля сприяння реалізації освітньої політики і бути активним учасником її розвитку. Вони беруть участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; у взаємодії державних органів і громадських об'єднань та організацій, які сприяють гармонізації, гуманізації та громадсько-правовому закріпленню різноманітних організаційно-правових форм взаємин суб'єктів навчально-виховного процесу; у залученні в освіту юридичних та фізичних осіб. Другий напрям – це розвиток системи освіти; розробка та реалізація відповідних програм і проєктів, спрямованих на її модернізацію; вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовка, прийняття і введення в дію нормативних документів щодо стимулювання діяльності закладів освіти та органів управління ними [7, с. 10].

Реалізація взаємних прав та обов'язків, які виникають між учасниками адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг, має бути забезпечена юридичною відповідальністю, що покладається на сторони у разі невиконання чи неналежного виконання їх зобов'язань. Тому окрім суб'єктивних прав та обов'язків, ми пропонуємо виокремити ще один елемент змісту адміністративних правовідносин – юридичну відповідальність, що виступає як гарант дотримання обов'язків кожним суб'єктом правових відносин.

Так, діяльність щодо надання освітніх послуг врегульована нормами не лише адміністративного права, а й господарського, цивільного, фінансового, податкового права тощо. Відповідальність за правопорушення у сфері надання освітніх послуг може передбачатись нормами Податкового, Господарського кодексів, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо. Тому суб'єктами правопорушень можуть визнаватись як фізичні, так і юридичні особи, отже, і види юридичної відповідальності можуть застосовуватись різні. Оскільки правовідносини, що є предметом нашого дослідження, мають адміністративний характер, то варто наголосити на особливостях адміністративної відповідальності та порядку розгляду спорів між учасниками правових відносин у сфері надання освітніх послуг, які належать до публічно-правової сфери.

Як правило, спори, що виникають в процесі реалізації адміністративних правовідносин, характеризуються тим, що вирішуються в позасудовому порядку, тобто за рахунок прямих юридично-владних розпоряджень правомочних органів (наприклад, посадових осіб), що спрямовані на перевірку законності дій або прийнятих адміністративних актів (управлінських рішень) у сфері надання освітніх послуг. Але такий порядок вирішення спорів не виключає можливість подальшого звернення до судових органів [8, с. 116]. Таким чином, для адміністративної

відповідальності у сфері надання освітніх послуг характерним є нормативне закріплення як добровільної форми реалізації юридичної відповідальності, так і державно-примусової. Окрім того, учасники адміністративних правовідносин, на відміну від суб'єктів цивільно-правових відносин, несуть юридичну відповідальність за порушення вимог, порядку та правил реалізації (надання та споживання) освітніх послуг не один перед одним, а перед державою, що також є особливістю адміністративних правовідносин, яка відокремлює їх від інших. Кодексом України про адміністративні правопорушення безпосередньо не передбачене настання адміністративної відповідальності для суб'єктів адміністративного права в сфері надання освітніх послуг (як для посадових осіб, так і для споживачів освітніх послуг) за порушення встановлених законодавством норм. Тому відзначимо той факт, що адміністративна відповідальність у сфері надання освітніх послуг має специфічний характер – вона нечітка й незрозуміла. Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення немає конкретної глави, присвяченої правовідносинам у сфері освіти та надання освітніх послуг, незважаючи на всю їх масштабність. Статтею 204 Кодексу України про адміністративні правопорушення до адміністративних правопорушень у сфері освіти безпосередньо віднесено лише порушення порядку прийняття на навчання іноземців та осіб без громадянства, надання їм житла та оформлення для них документів [9]. Та й сам Закон України «Про освіту», присвячуючи аж цілий розділ відповідальності за порушення законодавства у сфері освіти, прописав у ньому тільки одну статтю, відповідно до якої посадові особи і громадяни, винні в порушенні законодавства про освіту, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством України [10]. Такий стан речей дає підстави сформулювати висновок про те, що сфера надання освітніх послуг на сьогоднішній день залишається малодослідженою, а тому потребує вдосконалення як на законодавчому та правозастосовчому, так і на доктринальному рівнях. Спеціальна відповідальність суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг повинна встановлюватись не тільки за невиконання функцій якоюсь зі сторін, віднесених до їх компетенції, але й за реалізацію не в повному обсязі освітніх програм відповідно до навчального плану та графіку навчального процесу; за якість освіти своїх випускників; за життя та здоров'я осіб – здобувачів освітніх послуг та працівників навчального закладу; за порушення їх прав та свобод тощо [11, с. 89]. Тому введення адміністративної відповідальності та встановлення інших заходів адміністративного примусу за конкретні порушення учасниками адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг, а також закріплення за уповноваженими органами повноважень щодо їх застосування значно підвищили б ефективність дотримання усіма суб'єктами освітнього процесу законодавства про освіту.

Не можемо також не розглянути ту обставину, що виникнення, зміна та припинення будь-яких право-

відносин, у тому числі й адміністративних, у сфері надання освітніх послуг відбувається за рахунок настання конкретних життєвих обставин, які в теорії права прийнято називати юридичними фактами. Юридичний факт є сполучною ланкою між нормою адміністративного права та суб'єктивними правами й юридичними обов'язками конкретних суб'єктів. Важливішою їхньою властивістю є здатність зумовлювати настання правових наслідків: вступ до навчального закладу, перехід на наступний рівень освіти, закінчення навчального закладу тощо [12, с. 6–7].

Висновок. Підводячи підсумки, варто зазначити, що зміст адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг не вичерпується розглянутими нами вище категоріями: повноваженнями правами та юридичними обов'язками, а також юридичною відповідальністю. Він наповнюється й іншими елементами правового статусу учасників правовідносин. Таким чином, суб'єктивні права та юридичні

обов'язки в процесі реалізації освітніх послуг мають власну структуру та характеристики. Повноваження суб'єкта, окрім права вимоги виконання юридичного обов'язку та права на власні дії, доповнюються ще й повинністю (зобов'язання) вчиняти позитивні дії уповноваженою стороною із забезпечення освітніх послуг. Також слід зазначити, що в адміністративних правовідносинах в сфері надання освітніх послуг право вимагати може належати не лише уповноваженій стороні (спеціальному суб'єкту), а й зобов'язаній, яка може вимагати від першої виконання покладених на неї обов'язків у сфері надання освітніх послуг. Отже, змістом адміністративних правовідносин у сфері надання освітніх послуг є сукупність встановлених та гарантованих нормами адміністративного права юридичних властивостей суб'єктів правовідносин, які забезпечують їм можливість реалізовувати свої повноваження в сфері надання та споживання освітніх послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Явич Л.С. Право и общественные отношения / Л.С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1971. – 152 с.
3. Словарь административного права / [отв. ред. И.Л. Бачило, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева]. – М., 1999. – 356 с.
4. Никитенко И.Г. Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / И.Г. Никитенко. – Казань, 2006. – 25 с.
5. Тицька Я.О. Особливості змісту освітніх правовідносин / Я.О. Тицька // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2013. – № 6-1. – Том 1. – С. 84–87.
6. Про освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
7. Бочкарев В.И. Государственно-общественное управление образованием: каким ему быть? / В.И. Бочкарев // Педагогика. – 2001. – № 2. – С. 9–13.
8. 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. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Про освіту : Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
11. Кирилловых А.А. Административно-правовой статус ВУЗа: понятие и структура / А.А. Кирилловых // Журнал российского права. – 2008. – № 5. – С. 79–90.
12. Толстой Ю.К. К теории правоотношений / Ю.К. Толстой. – Л., 1959. – 88 с.