

Є. В. Литвиненкоаспірантка кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ

У статті розглядається поняття адміністративно-правового регулювання на основі існуючих теоретичних підходів науковців. Незважаючи на велику кількість праць, присвячених дослідженню адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг, необхідно констатувати, що в юридичній літературі на даний час не сформовано узагальненої, повноцінної дефініції цього поняття. Було наведено власне узагальнююче визначення адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг, під яким було запропоновано розуміти вплив владно-управлінських органів у межах їхніх професійних повноважень на суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права у сфері надання освітніх послуг і мають на меті забезпечити реалізацію прав, гарантій, охорону та захист учасників цих відносин. Ретельно проаналізовано сукупність особливостей, які в комплексі надають можливість більш детально та глибше зрозуміти сутність та значення адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг. Охарактеризовано структуру адміністративних правовідносин у галузі вищої освіти. Наведено класифікацію норм, які впливають на зовнішню та внутрішньо-організаційну діяльність вищих навчальних закладів. З'ясовано особливості адміністративних відносин у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів. У статті було проаналізовано основні групи адміністративно-правових норм, які регулюють адміністративні відносини за участі ЗВО за змістовим складом. До них було віднесено: норми, що визначають принципи та основні засади державного управління у сфері вищої освіти, порядок організації та діяльності органів управління вищою освітою; норми, що регламентують права та свободи громадян у сфері вищої освіти; норми, що визначають правовий статус ЗВО; норми, що визначають порядок здійснення контрольно-наглядових функцій відповідними органами за додержанням ЗВО норм і правил у будівництві, санітарно-гігієнічних вимог, техніки безпеки та правил пожежної безпеки, порядку обліку та звітності тощо.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, освітні відносини, вища освіта, законодавство, заклад вищої освіти.

Постановка проблеми. Розвиток освіти та наукової сфери є одним із головних показників економічного зростання, а чітке регулювання відносин – правової держави. Саме чітке адміністративно-правове регулювання є чинником формування та реалізації державної політики у сфері надання освітніх послуг. Адміністративно-правове регулювання полягає у здійсненні органами державної влади регулятивних та контрольних заходів у сфері надання освітніх послуг за допомогою адміністративно-правових заходів. Зважаючи на реформаційні процеси, які мають місце в державі, на даний час одним із пріоритетів державної політики є ринок освітніх послуг, але дослідники наголошують, що

механізм функціонування цього ринку потрібно ретельно вивчати та активно вдосконалювати. Саме з огляду на вищевикладене актуалізовано питання щодо проведення наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг була предметом наукових доробків таких вітчизняних науковців, як: І. Геєць, І. Городецька, В. Бевзенко, В. Галуцько, О. Дмитренко, І. Литвин, С. Мандрик, П. Кононов, Г. Касьянов, І. Хомишин, І. Шопіна, Р. Шаповал та ін.

Мета статті – визначити та проаналізувати поняття, сутність та роль адміністратив-

ного-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу. Сучасна правнича наука містить низку авторських визначень адміністративно-правового регулювання, яке було предметом розгляду багатьох представників наукової спільноти. Зважаючи на це поняття адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг доцільно розглядати через наукові доробки, які є плюралістичними та пропонують різні підходи до визначення цього багатоаспектного правового явища.

Зокрема, І. Хомишин є представником прихильників традиційного розуміння поняття адміністративно-правового регулювання, яке сформульоване науковцями в Юридичній енциклопедії. Під правовим регулюванням вони розуміють «один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави» [1]. Схоже визначення даної дефініції представив Р. Шаповал, який надав таке визначення: «сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в освітній галузі» [2, с. 1110]. У свою чергу В. Бевзенко наголошує, що адміністративно-правове регулювання є похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом [3].

І. Гаєць у своєму науковому дослідженні виокремила ознаки, які притаманні освітнім правовідносинам. Зокрема, науковиця віднесла до них такі: триваючий характер; багатоаспектність; наявність стійкого зв'язку між усіма стадіями навчального процесу; багатосуб'єктність (багатосторонність); безпосередньо представницький характер; духовність; інтерактивність; спрямованість на розвиток і саморозвиток усіх учасників освітнього процесу. Окрім основних рис освітніх правовідносин, І. Гаєць влучно зауважила, що їх специфіка знаходить свій прояв в особливих вимогах, які висуваються до суб'єктів освітніх відносин (наприклад, для ведення освітньої діяльності заклад вищої освіти повинен мати ліцензію; до педагогічної діяльності не допускаються особи, яким вона заборонена за вироком суду або за медичними показаннями тощо) [4, с. 62].

І. Городецька акцентувала свою увагу на тому, що адміністративно-правове регулювання становить собою доволі складне явище, яке в нинішніх умовах перетворень трансформаційного характеру в суспільстві наповнюється новим змістом,

а тому, як наукова категорія, є предметом активного дослідження вченими-правниками і потребує постійного осмислення [5, с. 61]. Ще одне визначення знаходимо в підручнику «Адміністративне право України». Зокрема, під адміністративно-правовим регулюванням слід розглядати цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [6, с. 323–324]. І. Шопіна пропонує розглядати категорію «адміністративно-правове регулювання» як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання [7, с. 55].

І. Литвин у своїй дисертаційній роботі розглянув безпосередньо дефініцію «адміністративно-правові відносини» у сфері надання освітніх послуг. Зокрема, дисертант дійшов висновку, що під даною категорією необхідно розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади з приводу реалізації конституційних гарантій у галузі освіти, яка надається відповідно до вимог державних стандартів, учасники яких є носіями відповідних прав та обов'язків [8].

Таким чином, зважаючи на вищевикладене дослідження поглядів представників правничої наукової спільноти, вважаємо за доцільне наголосити, що це доволі складне явище, яке потребує подальших наукових напрацювань. Зокрема, під поняттям адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг пропонуємо розуміти вплив владно-управлінських органів у межах їхніх професійних повноважень на суспільні відносини, які регулюються нормами адміністративного права у сфері надання освітніх послуг і мають на меті забезпечити реалізацію прав, гарантій, охорону та захист учасників цих відносин.

Вплив послуг у сфері освітньої діяльності також доцільно дослідити в декількох вимірах. Зокрема, в науково-теоретичному та нормативно-правовому аспектах. Доречно звернути увагу на позицію О. Дмитренка з приводу впливу закладів вищої освіти на розвиток потенціалу людської діяльності споживачів. У доробку було зазначено, що заклади вищої освіти, викону-

ючи власну місію з виховання еліти суспільства, роблять вагомий внесок у розвиток людського потенціалу суспільства. Суспільство постійно змінює вимоги до рівня якості освітніх послуг закладів вищої освіти та ресурсного забезпечення його освітнього потенціалу шляхом формування як законодавчих вимог, так і ринкового попиту. Таким чином, ці процеси мають постійний взаємний вплив [9, с. 48–57].

На нашу думку, І. Литвин доволі влучно запропонував визначити сутність та значення адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг у контексті такого комплексу особливостей:

1. Суб'єктивний склад таких відносин. З одного боку, освітні установи, з іншого – органи державної влади, які наділені юридично-владними повноваженнями щодо освітніх установ, у зв'язку з чим видають дозвільні документи, розробляють і встановлюють правила й вимоги та здійснюють наглядову і контролюючу діяльність й виконують інші дії, необхідні для повноцінного функціонування освітніх установ. Безпосередні функції координації та контролю за наданням послуг у галузі освіти здійснює Міністерство освіти й науки України. Опосередковану участь у цій сфері беруть: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Конституційний Суд України.

2. Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг, який становить поведінка учасників (суб'єктів) цих відносин, що знаходить свою реалізацію в конкретних діях, які у свою чергу є результатом активного волевиявлення суб'єкта.

3. Адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг, що виникають між зазначеними вище суб'єктами, мають здебільшого «зовнішній характер», тобто спрямовуються на фізичних або юридичних осіб, організаційно не підпорядкованих суб'єктові публічного управління. Однак це не виключає наявність внутрішньоорганізаційних відносин, які мають владний управлінський характер. Так, з одного боку, виступає керівник освітньої установи, який наділений юридично-владними (організаційно-розпорядчими) повноваженнями, з іншого – працівник тієї ж установи, який є підлеглою (підпорядкованою) стороною.

4. Визначальним методом регулювання адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг є імперативний, що впливає з юридично-владних повноважень державних органів, до компетенції яких належить управління

даною сферою (встановлення загальнообов'язкових правил (умов, вимог) здійснення освітньої діяльності, здійснення в установленому порядку ліцензування та акредитації, організація підвищення кваліфікації, здійснення контролю за виконанням положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів). Як влучно зазначає Д.В. Радько, хоча традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання (так званий метод владних приписів) залишається непохитним, однак поширюються деякі нові форми його прояву. Вони свідчать про створення якісно нового, відмінного від колишнього, адміністративно-правового режиму регулювання відносин між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами [10, с. 40].

Необхідно також наголосити на тому, що деякі науковці у своїх доробках наголошують, що завдяки існуючій ієрархії забезпечується загальна організація управління у сфері освітніх послуг. Підтримуючи дану позицію, варто відмітити, що саме через установлене посередництво між адміністративно-правовою діяльністю та освітньою вбачається особливе значення для управління загальним процесом. Таким чином, для визначення сутності та ролі адміністративно-правового регулювання в освітній сфері потрібно визначити суб'єктивний склад, об'єкт, характер відносин та метод регулювання. Усі чотири зазначені компоненти є важливими та взаємопов'язаними. Шляхом виокремлення вищезазначених елементів можливим стає влучне визначення сутності та ролі відносин, які виникають в освітній сфері.

На нашу думку, важливе місце посідає також і класифікація за різними критеріями адміністративно-правових відносин у сфері освітніх послуг. Зокрема, С. Мандрик зазначає, що адміністративно-правові відносини в діяльності закладів вищої освіти можуть виникати як під час їхньої зовнішньої, так і внутрішньо-організаційної діяльності [10, с. 7]. За змістовим складом можна вирізнити такі основні групи адміністративно-правових норм, які регулюють адміністративні відносини за участі ЗВО:

1) норми, що визначають принципи та основні засади державного управління у сфері вищої освіти, порядок організації та діяльності органів управління вищою освітою;

2) норми, що регламентують права та свободи громадян у сфері вищої освіти;

3) норми, що визначають правовий статус ЗВО (завдання, функції, компетенцію, порядок створення, реорганізації та ліквідації, ліцензу-

вання їхньої освітньої діяльності, акредитацію, відповідальність);

4) норми, що визначають порядок здійснення контрольно-наглядових функцій відповідними органами за додержанням ЗВО норм і правил у будівництві, санітарно-гігієнічних вимог, техніки безпеки та правил пожежної безпеки, порядку обліку та звітності тощо. Детальне визначення ступеня адміністративно-правового регулювання діяльності ЗВО передбачає чітке розмежування адміністративних та інших відносин, що виникають у сфері вищої освіти, адже поряд з адміністративними в цій сфері виникають також цивільні, господарчі, трудові, фінансові та інші види правовідносин. Визначаючи особливості, що здатні бути основою для вирішення адміністративно-правових відносин із загального масиву правовідносин за участі ЗВО як колективних суб'єктів права, слід зауважити, що одні й ті самі за своїм змістом соціальні відносини, з одного боку, регулюються нормами приватного права, а з іншого – нормами публічного, зокрема адміністративного, права [11, с. 55].

У цій системі відсутні індикатори вимірювання ефективності, орієнтовані на оцінювання результатів управлінських рішень. Ефективність вимірюється здатністю управлінських інститутів забезпечити документообіг та вчасну звітність [12, с. 9]. Як наслідок, система органів державного управління освітою, яку ми маємо сьогодні в Україні, побудована з урахуванням основних напрямів адміністративної реформи, що відбувається в країні [13].

Зважаючи на вищевикладене, основне місце в адміністративно-правовому регулюванні галузі освіти належить саме органам державної влади. Надзвичайно важливим є налаштування комунікації для формування ефективної моделі управління освітою на всіх рівнях. Таким чином, сьогодні вважаємо за доцільне вдосконалити систему управління в галузі освіти на всіх рівнях для досягнення більшої узгодженості та підвищити відповідальність за свою діяльність посадових осіб.

Висновки і пропозиції. Суспільні процеси, які відбуваються в нашій державі, призводять до необхідності постійних якісних реформаційних процесів. Удосконалення нормативно-правової бази, що регулює освітні послуги, дозволяє гарантувати та забезпечувати державою якісно нову концепцію освітньої діяльності. Отже, нині освітнє законодавство потребує оновлення та формування єдиного узагальне-

ного теоретичного підходу до понятійного апарату адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг.

Список використаної літератури:

1. Хомишин І.Ю. Адміністративно-правове регулювання інклюзивної освіти в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. Вип. 28. С. 53–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_28_15
2. Шаповал Р.В. Правове регулювання освіти в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1110–1115.
3. Бевзенко В.М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 162–167.
4. Геєць І.В. Правове регулювання відносин у сфері освіти в Україні. *Форум права*. 2016. № 4. С. 60–65.
5. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_12.pdf
6. Адміністративне право України : підручник / В.В. Галуцько та ін. Херсон : ХМД, 2013. 393 с.
7. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. 2012. 514 с.
8. Литвин І.І. Адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 428 с.
9. Дмитренко О.М. Освітні послуги вищого навчального закладу та їх ресурсне забезпечення. *Вісник НТУ «ХПІ»*. 2012. № 56 (962). С. 48–57.
10. Мандрик С.І. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України. *Вісник Харківського нац. ун-ту внутрішніх справ*. 2009. № 4 (47). С. 7. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2009_47/47/26.pdf
11. Кононов П.И. К вопросу о предмете, методе и месте административного права в системе отраслей российского права. *Проблемы современного административного права : сборник научных трудов*. 2005. С. 49–59.
12. Касьянов Г. Освітня система України 1990–2014: Аналітичний огляд. Благодійний фонд «Інститут розвитку освіти» ТАКСОН, 2015. 52 с.
13. Литвин І.І. Роль адміністративно-правового регулювання у сфері надання освітніх послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29 (2.3). С. 144–148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29%282.3%29__36

Lytvynenko Ye. V. Administrative and legal regulation in the sphere of educational services provision: concept, essence and meaning

The article considers the concept of administrative and legal regulation on the basis of existing theoretical approaches of scientists. Despite the large number of works devoted to the study of administrative and legal regulation in the field of educational services, it should be noted that in the legal literature to date has not formed a generalized, full definition of this concept. The general generalizing definition of administrative and legal regulation in the field of educational services was given, under which it was suggested to understand the influence of government bodies within their professional powers on public relations, which are regulated by administrative law in the field of educational services. realization of rights, guarantees, protection and defense of the participants of these relations. The set of features that in the complex provide an opportunity to understand in more detail and depth the essence and importance of administrative and legal regulation in the field of educational services is carefully analyzed. The structure of administrative legal relations in the field of higher education is described. The classification of norms that affect both external and internal organizational activities of higher education institutions is given. The peculiarities of administrative relations in the field of higher education with the participation of higher educational institutions are clarified. The article analyzes the main groups of administrative and legal norms that regulate administrative relations with the participation of the Free Economic Zone in terms of content. These included: norms that determine the principles and basic principles of public administration in the field of higher education, the organization and operation of higher education authorities; norms regulating the rights and freedoms of citizens in the field of higher education; norms that determine the legal status of free economic zones; norms that determine the procedure for exercising control and supervisory functions by the relevant bodies in compliance with the norms and rules in construction, sanitary and hygienic requirements, safety and fire safety rules, the order of accounting and reporting, etc.

Key words: administrative and legal regulation, education relation, higher education, legislation, institution of higher education.