

Є.А. ОГАРЕНКО

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

В статтє автором исследується понятіє административно-правових отношений в образовательной отрасли, компетенцію органів управління вищих учебных заведений, управленческие отношения в их системе.

Ключевые слова: административно-правовая регуляція, діяльність, вищеє учебное заведение, вищеє образование, образовательная діяльність, правовая регуляція.

© *ОГАРЕНКО Євген Анатолійович* – аспірант Класичного приватного університету

The author examines the concept of administrative relations in educational industry, jurisdiction of organs of management of higher educational establishments, administrative relations in their system in the article

Key words: *administrative regulation, activity, higher educational establishment, higher education, educational activity, legal regulation.*

Проблему підготовки кадрів, учених, публічних службовців, висококласних фахівців може вирішити спеціалізована і добре налагоджена система вищої освіти. Дана сфера суспільних відносин безумовно є самостійним об'єктом державного управління і відповідно чимала частина відносин в системі вищої освіти підлягає регулюванню нормами адміністративного права.

Адміністративно-правовими є відносини, що складаються в процесі державного управління і державного регулювання освіти, служби в освітніх установах¹.

Для точнішого визначення ступеня адміністративно-правового регулювання відносин в сфері діяльності вищих навчальних закладів необхідно звернутися до теорії розмежування галузей права. Разом з адміністративними, в сфері освіти виникають й фінансові, трудові і цивільні правовідносини. Всі разом вони базуються на нормах конституційного права.

Адміністративне право відрізняє своєрідність предмета і метода правового регулювання. До його сфери входить адміністративна діяльність в системі державних органів. Освітня діяльність та її компоненти, пов'язані з нею взаємовідносини можуть виступати як об'єкт організаційних відносин. В цьому випадку другою стороною завжди виступає державна виконавча влада². Адміністративне право регулює всі організаційні відносини, що виникають між органами виконавчої влади і освітніми установами. У відносинах внутрішнього типу, усередині вищих навчальних закладів, крім організаційних, є багато інших, зокрема, цивільно-правових, трудових відносин.

Адміністративно-правові відносини часто поєднуються з цивільно-правовими. Норми адміністративного права можуть закріплювати в компетенції того або іншого органу виконавчої влади відповідні інститути цивільного права, проте їх подальша регламентація здійснюється цивільним правом³.

Ми розглядаємо це питання під кутом приватного і публічного права. Адміністративно-правовий спосіб регулювання суспільних відносин, на нашу думку, з приводу реалізації майнових інтересів відрізняє те, що адміністративне право: «забезпечує публічні інтереси і реалізацію державних функцій і завдань», «використовує можливості владного впливу на підлеглих суб'єктів права», «найважливішою формою адміністративної діяльності є не договір, а акт управління».

В сфері діяльності вищих навчальних закладів має місце безліч майнових відносин. За чинним законодавством України, подібна діяльність направлена на надання послуг в сфері освіти і вважається комерційною. Відповідно для її виконання необхідна реєстрація освітньої установи як комерційної організації - підприємства. Вважаємо, що питання надання послуг на платній основі і державне регулювання цих відносин здійснюється і повинно здійснюватися на цивільно-правовій основі. Так само цивільно-правовий режим спрочовдує створення і використання об'єктів інтелектуальної власності. Фактично адміністративні і освітні відносини доповнюються цивільно-правовим регулюванням окремих елементів (платне навчання, використання об'єктів інтелектуальної власності).

Некомерційний характер діяльності вищих навчальних закладів очевидний, незважаючи на окремі прояви його комерціалізації.

Сфера зіткнення адміністративного і трудового права в сфері діяльності вищих навчальних закладів виявляється в професійній діяльності педагогічного колективу, спрямованій на передачу знань, а також в самостійній науковій діяльності учасників освітнього процесу. Такі правила є не що інше, як сфера адміністративно-правової регламентації процесу вищої освіти. Відносини усередині педагогічного колективу, безумовно, трудові. Також ними є педагогічні відносини між викладачами і студентами. Проте, якщо останні розглядати з боку адміністрації і студентів, то вони набувають характеру організаційно-освітніх, не службових, нетрудових, проте адміністративних. В організаційно-освітніх відносинах опосередковується управлінський вплив службових осіб адміністрації на студентів. При цьому права і обов'язки, сформульовані в освітньому законодавстві, набувають державно-ропорядчої природи. Названі відносини виникають при конкурсному відборі, при виконанні студентами обов'язкової частини програми навчання, при накладенні дисциплінарних стягнень, при використанні процедури отримання гарантій і пільг, при оскарженні дій адміністрації і державних органів управління в адміністративному порядку.

Отже, адміністративно-правове регулювання відносин в сфері діяльності вищих навчальних закладів полягає в регламентації нормами освітнього законодавства сукупності організаційно-освітніх, внутрішньоорганізаційних відносин, що виникають в процесі державного управління, органами державної влади системою вищих навчальних закладів. Даний вид відносин регулюється однотипними правовими нормами, об'єднаними в субінститут адміністративного права.

Державне управління вищою освітою включає в сферу свого розгляду, перш за все, однойменну галузь державного управління, основними елементами якої слід назвати систему державних органів управління вищою освітою, учасників адміністративно-освітніх відносин і управлінські відносини, що виникають між ними.

Таким чином, ми можемо виділити важливі особливості системи виконавчої влади в частині державного управління вищою освітою: незавершеність організації комплексного управління і наявність в галузі державного управління як галузевого, так і міжгалузевого методів регулювання вищої освіти.

Як організація, вищий навчальний заклад очолюється своїми органами управління, на які чинним законодавством покладені функції оперативного управління установою. Саме у руках цих органів знаходяться всі розпорядчі повноваження юридично владного характеру, необхідні для безпосереднього управління процесами виробничо-господарською, соціально-культурною і іншою діяльністю ВНЗ. Для цих органів характерне здійснення управлінських функцій як усередині ВНЗ, так і у взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і іншими суб'єктами адміністративного права. Проте, визнаючи високу роль ВНЗ в здійсненні суспільно значущих завдань в освіті, не можна повною мірою погодитися з думкою, що для державних вузів норми адміністративного права застосовуються як прямі, а для недержавних як непрямі.

Пов'язано це з тим, що структура органів ВНЗ і межі їх повноважень у сфері управління є рівнозначними незалежно від приналежності держави до ВНЗ. Крім того, поняттям організації управління охоплюється як державне, так і недержавне управління. Тому організація управління в державному або недержавному ВНЗ, так або інакше, має за мету створення найбільш сприятливих умов для дієвої реалізації прав і свобод громадян.

Крім того, ст. 22 Закону України «Про вищу освіту» визначені основні завдання, що вирішуються кожним ВНЗ в процесі управлінської діяльності по відношенню до студентів:

- здійснення освітньої діяльності певного напрямку, яка забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів і відповідає стандартам вищої освіти;

- здійснення наукової і науково-технічної (для вищих навчальних закладів третього і четвертого рівнів акредитації), творчої, мистецької, культурно-виховної, спортивної та оздоровчої діяльності;

- забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою;

- здійснення підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація в акредитованих вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації;

- вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці і сприяння працевлаштуванню випускників;

- забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України;

- підвищення освітньо-культурного рівня громадян.

Законом України «Про вищу освіту» вводиться єдина система управління ВНЗ. Система управління ВНЗ формується на основі ієрархії – законодавство України, типове положення про вищий навчальний заклад, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, та статут вищого навчального закладу.

Під законодавством України ми маємо на увазі загальні вимоги до утворення органів управління ВНЗ. По-перше, органи управління повинні бути у кожній юридичній особі, що обов'язково указується при реєстрації ВНЗ при його створенні. По-друге, їх кількість і форми повинні бути передбачені цивільним законодавством.

Статут ВНЗ приймається загальними зборами, на яких беруть участь як педагогічні, наукові і інші представники інших категорій працівників, так і студенти вищого навчального закладу. Єдиним правилом для всіх ВНЗ є формування органів управління на принципах поєднання єдиноначальності і колегіальності.

Колегіальним органом управління вузу є виборний представницький орган - вчена рада, яка здійснює загальне керівництво ВНЗ. Відповідно до ст. 34 Закону України «Про вищу освіту». До компетенції Вченої ради вищого навчального закладу належать:

- подання до вищого колегіального органу громадського самоврядування проекту статуту, а також змін і доповнень до нього;

- ухвалення фінансових плану і звіту вищого навчального закладу;

- подання пропозицій керівнику вищого навчального закладу щодо призначення та звільнення з посади директора бібліотеки, а також призначення та звільнення з посади проректорів (заступників керівника), директорів інститутів та головного бухгалтера;

- обрання на посаду таємним голосуванням завідувачів кафедр і професорів;

- ухвалення навчальних програм та навчальних планів;

- ухвалення рішень з питань організації навчально-виховного процесу;

- ухвалення основних напрямів наукових досліджень;

- оцінка науково-педагогічної діяльності структурних підрозділів;
- приймає рішення щодо кандидатур для присвоєння вчених звань доцента, професора, старшого наукового співробітника.

Вчена рада вищого навчального закладу розглядає й інші питання діяльності вищого навчального закладу відповідно до статуту вищого навчального закладу.

Наприклад, відповідно до п. 5.7 Статуту Класичного приватного університету до компетенції Вченої ради Університету належить:

- прийняття рішення з основних питань організації навчально-виховного процесу, науково-дослідної та методичної роботи;
- організація роботи створених при Вченій раді комісій з навчально-організаційної, науково-дослідної та навчально-виховної роботи;
- прийняття рішення про присвоєння вчених звань доцента, професора, старшого наукового співробітника, керуючись Положенням про присвоєння вчених звань, затвердженим Кабінетом Міністрів України;
- прийняття рішення щодо клопотання про присвоєння почесних звань, висування кандидатур претендентів на одержання державних премій України, обрання до складу національної та галузевих Академій наук України;
- присвоєння звання почесного доктора і почесного професора Університету;
- затвердження результатів конкурсів науково-дослідних робіт;
- вирішення питань про створення спеціалізованих вчених рад із захисту дисертаційних робіт, про відкриття докторантури та аспірантури, про затвердження тем, керівників, наукових консультантів дисертаційних досліджень;
- ухвалення рішень з питань організації навчально-виховного процесу;
- затвердження робочих і навчальних програм спеціальностей;
- розглядає питання підготовки та видання підручників, навчально-методичних посібників, наукової та навчально-методичної літератури;
- ухвалення основних напрямів наукових досліджень;
- оцінка наукової, науково-педагогічної діяльності підрозділів;
- заслуховування звітів проректорів та інших керівників структурних підрозділів Університету;
- за пропозицією ректора вносить рекомендації щодо заміщення посад педагогічного та науково-педагогічного складу Університету;
- вносить пропозиції про відкриття аспірантури, докторантури з певних спеціальностей;
- призначення іменних або персональних стипендій.

У встановлених законодавством випадках, частину своєї правомочності вчена рада ВНЗ має право передати вченим радам факультетів чи інститутів як структурних підрозділів університету.

Порядок діяльності вченої ради університету визначається регламентом, який визначає порядок підготовки і проведення засідань, порядок голосування і ухвалення рішень, порядок створення органів вченої ради, повноваження голови, його заступника і секретаря вченої ради.

Одноосібним органом, що здійснює безпосереднє управління вищим навчальним закладом, є його ректор. Ректор вищого навчального закладу в порядку, встановленому статутом ВНЗ, обирається таємним голосуванням на загальних зборах на строк до п'яти років і затверджується на посаді органом виконавчої влади в сфері освіти, у віданні якого знаходиться вищий навчальний заклад.

Отже, приведене нами коло загальних повноважень органів управління ВНЗ демонструє переважне адміністративно-правове регулювання діяльності вищого навчального закладу.

Такий стан справ не випадкове, саме на процес передачі інформації у вигляді знань, умінь і навиків робить наголос освітнє законодавство, на виконанні вимог саме освітнього процесу зосереджується основна маса обов'язків студента. Тому саме ця частина правовідносин схильна до найбільшого впливу владних відносин.

Свій зовнішній вираз зміст управлінських дій знаходить в певній формі управління, що реалізовується відповідними підрозділами ВНЗ або його окремими працівниками. Враховуючи юридичне оформлення форми управління, засноване на законодавстві, органи управління ВНЗ повною мірою можуть вважатися органами управління публічної влади.

У зв'язку з цим у ВНЗ використовуються наступні правові форми управлінських дій: видання нормативних актів; видання ненормативних актів і індивідуальних правових актів; здійснення юридично значущих дій на основі закону або на основі правового акту управління.

Використовуючи класифікацію правових форм управління, можна виділити правовстановлюючу, правозастосовчу, регулятивну і правоохоронну форми управління ВНЗ.

Правовстановлююча форма управління пов'язана із створенням правових норм, розробкою, обговоренням і ухваленням правових актів управління. Ряд норм, які опосередковують відносини між ВНЗ і студентом, приймаються або вченою радою, або ректором без узгодження зі студентом. Тобто тут можна спостерігати властивий для галузей публічного права метод владних приписів, за допомогою якого регулюються публічні відносини виключного органом публічної влади. Подібна конкретна адміністративна нормотворчість є прямим обов'язком ВНЗ. Тому прийняті нормативні акти ВНЗ носять характер розпоряджень, обов'язкових для виконання всіма студентами. Подібна ситуація самостійної нормотворчості заснована на автономності ВНЗ і пов'язана з виконанням ними публічних функцій на користь держави і суспільства. На цих же підставах нормотворчість ВНЗ завжди носить характер підзаконний, тобто заснований на положеннях законів або нормативних актів вищої сили.

Прикладом може служити розроблений ВНЗ навчальний план, на основі освітньої програми і державного освітнього стандарту, виконання якого є обов'язком студента.

У зв'язку з цим нормативний акт ВНЗ проходить всі етапи адміністративної нормотворчої діяльності: виникнення необхідності його розробки; підготовка проекту; обговорення проекту і ухвалення рішення; публікація управлінського рішення.

Правозастосовча форма управління пов'язується із завданням виконання законодавчих або інших нормативно-правових актів з метою застосування норми права в конкретному випадку. Так, на основі Порядку призначення і виплати стипендій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2004 р. № 882, вищий навчальний заклад, наприклад, затверджує порядок забезпечення стипендіями студентів, що навчаються на очній формі навчання, і одержують освіту за рахунок коштів Державного бюджету. Керуючись вказаним Порядком, ректор ВНЗ відповідними наказами встановлює конкретному студенту, який підпадає під дію вищенаведеного Порядку, конкретний розмір стипендії.

Таким чином, в порядку правозастосування ВНЗ оперативно вирішує поточні питання організації, обліку, розпорядництва і т.д.

Регулятивна форма управління у ВНЗ спрямована на створення умов для здійснення публічного управління. Мається на увазі регламентація діяльності і забезпечення органів управління. Так, процедурне оформлення діяльності вченої ради університету може знайти своє віддзеркалення в регламенті роботи вченої ради. Також має місце складання плану роботи вченої ради, виконання заходів по матеріально-технічному, фінансовому забезпеченню діяльності вченої ради і ректора ВНЗ.

Правоохоронна форма управління пов'язана із здійсненням контрольно-наглядової управлінської функції. Тут розглядаються правові спори, застосовуються заходи адміністративного примусу і правові методи впливу. Особливо важливо, що ця функція покликана не тільки захищати права і свободи студентів, але і охороняти встановлений порядок управління, нормативно закріплені локальні норми права, які видаються ректором або вченою радою вищого навчального закладу.

Незалежно від основи навчання, бюджетної або договірної, студент зобов'язаний опанувати знаннями, виконувати у встановлені терміни всі види завдань, передбачених навчальним планом і освітніми програмами, дотримуватися статусу вищого навчального закладу, правил внутрішнього розпорядку. Не виконання вказаних вимог є підставою для застосування до студентів заходів адміністративного впливу, аж до відрахування.

Певною специфікою володіють вказані форми вузівського управління при розподілі на внутрішні і зовнішні, залежно від спрямованості дій суб'єктів органів управління ВНЗ. В даному випадку внутрішні форми управління спрямовані на вирішення питань усередині системи ВНЗ – студент; зовнішні форми сприяють виконанню органами управління функцій по відношенню до інших громадян, які не отримали ще статус студента. Так, до абітурієнтів на стадії вступних випробувань пред'являються вимоги по виконанню адміністративно-правових актів ВНЗ. Оскільки абітурієнт не зарахований до вищого навчального закладу, то таку траєкторію можна назвати зовнішньою.

Кожна з вказаних форм управління реалізуються через інститут правового акту, що є юридичною формою реалізації завдань, цілей і функцій публічного управління. У ВНЗ роль правового акту виконує наказ ректора, який може бути підготовлений як для оголошення рішення вченої ради, так і прийнятий з питань, віднесених до компетенції ректора. Наказ, виданий по ВНЗ, регулює управлінські відносини, встановлює новий статус об'єктів управління, володіє публічно-владним характером.

Наказом ректора є розпорядження, прийняте за встановленими правилами управлінського процесу для вирішення конкретних завдань управління відносинами між ВНЗ і студентом. Наказ в даному випадку – це суто управлінське рішення, результат дій з боку уповноваженого суб'єкта публічної влади – ректора ВНЗ. Наказ приймається на підставі норм чинного законодавства, статуту в односторонньому порядку, хід виконання якого контролюється. Студент не має можливості впливати на волевиявлення органу управління чи узгоджувати окремі положення цього наказу, але має право оскаржити його законність і обґрунтованість. Наказ як юридичний документ може визначати і загальнообов'язкові правила поведінки, норми права (наприклад, правила проживання в гуртожитку), так і регла-

ментувати окремі управлінські відносини (зараховувати, переводити, відраховувати студента), тобто виноситься для нормативного і ненормативного регулювання відносин ВНЗ – студент.

Також наказом визначається вартість навчання для студентів на договірній основі, порядок і терміни оплати послуг ВНЗ, умови і терміни повернення грошових коштів при достроковому відрахуванні.

Особливий інтерес представляє правоохоронна функція управління, яка пов'язана з адміністративно-правовим примусом і адміністративно-правовою відповідальністю. У широкому розумінні примус можна розуміти як заперечення волі студента і зовнішній вплив на його поведінку, пов'язаної з його неправомірною поведінкою.

Отже, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання відносин в сфері діяльності вищих навчальних закладів полягає в регламентації нормами освітнього законодавства сукупності організаційно-освітніх, внутрішньо-організаційних відносин, що виникають в процесі державного управління органами державної влади системою вищих навчальних закладів. Рішення органів управління ВНЗ мають публічний характер. Управлінські відносини в системі ВНЗ – студент носять адміністративно-правовий характер, оскільки їм притаманний метод владних приписів. Всі рішення, які приймаються вченою радою чи ректором ВНЗ, приймаються в односторонньому порядку без узгодження волі із студентом і є обов'язковими до виконання як студентами так і працівниками даного ВНЗ.

1. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003. – 384 с. 2. *Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак.* / За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000. – 520 с. 3. *Адміністративне право: Учебник* / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М., 2003. – 392 с.