

УДК 343.7.1

Іван Литвин,*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Класичного приватного університету*

ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН ВІД ІНШИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

У статті на основі наукових поглядів вчених і чинного законодавства України досліджено, яким чином відбувається відмежування адміністративних відносин від інших правовідносин, що виникають у сфері надання освітніх послуг. Наголошено на тому, що навчально-виховна діяльність навчальних закладів регулюється рядом нормативно-правових актів, які є джерелами різних галузей права, що, у свою чергу, дає підстави стверджувати про універсальність і пристосованість процесу надання освітніх послуг до норм різних галузей права.

Ключові слова: адміністративні відносини, господарська діяльність, господарське право, фінансове право, банківське право.

Постановка проблеми. З метою забезпечення належного та безперервного функціонування навчальних закладів здійснюється фінансово-господарська діяльність відповідно до норм господарського, фінансового та банківського права. Господарську діяльність Д.В. Радько визначає як діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, що спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [1, с. 53]. Як вбачається, така діяльність покликана забезпечити зростання ділової активності навчальних закладів, підвищити ефективність навчально-виховного процесу, його соціальну спрямованість. Отже, проблеми розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час надання вказаних послуг, на нашу думку, є актуальними та потребують додаткової уваги з боку вітчизняних вчених.

Стан дослідження. Проблематика адміністративно-правових відносин завжди перебувала в центрі уваги таких науковців, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, О.І. Харитонова та ін. Однак у наукових дослідженнях поки що відсутній системний аналіз розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час надання освітніх послуг.

Саме тому **мета** дослідження – розглянути, яким чином відмежовуються адміністративні відносини від інших правовідносин, що виникають у сфері надання освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу. Положення розділу IV Закону України «Про освіту» врегульовує фінансово-господарську діяльність і матеріально-технічну базу навчальних закладів. Відповідно до статті 61 фінансування державних навчальних закладів та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Таке фінансування слід визначити як основне. Однак додатковими джерелами також можуть бути кошти, одержані за навчання, підготовку, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів відповідно до укладених договорів; плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи (послуги) та інші роботи, виконані навчальним закладом на замовлення підприємств, установ, організацій та громадян; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, підприємств, цехів і господарств, від надання в оренду приміщень, споруд, обладнання; дотації з місцевих бюджетів; дивіденди від цінних паперів; валютні надходження; добро-

вільні грошові внески, матеріальні цінності, одержані від підприємств, установ, організацій, окремих громадян; інші кошти.

Тут слід відмітити й господарську самостійність навчальних закладів, яка їм була надана. Навчальні заклади самостійно розпоряджаються прибутками від господарської та іншої передбаченої їх статутами діяльності відповідно до положень частини 3 статті 63 Закону України «Про освіту». Більше того, така самостійність спостерігається й у частині зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, державні навчальні заклади та наукові, науково-виробничі установи державної системи освіти, органи державного управління освітою мають право здійснювати зовнішньоекономічну діяльність відповідно до законодавства на основі договорів, укладених ними з іноземними юридичними, фізичними особами, мати власний валютний рахунок, створювати спільні підприємства. У свою чергу, валютні, матеріальні надходження від зовнішньоекономічної діяльності використовуються державними навчальними закладами, науковими, науково-виробничими установами системи освіти для забезпечення їх власної статутної діяльності згідно з чинним законодавством (частини 2 та 5 статті 63 Закону України «Про освіту»).

Своє логічне продовження вказана вище норма знаходить у статтях 37 та 38 Закону України «Про дошкільну освіту» [2]. Згідно зі статтею 37 Закону фінансово-господарська діяльність дошкільних навчальних закладів здійснюється відповідно до зазначеного вище Закону, законів про бюджет, власність, місцеве самоврядування та інших нормативно-правових актів. Стаття 38 встановлює невичерпний перелік джерел фінансування, серед яких кошти: засновника (власника); відповідних бюджетів (для державних і комунальних дошкільних навчальних закладів); батьків або осіб, які їх замінюють; добровільні пожертвування і цільові внески фізичних і юридичних осіб; інші кошти, не заборонені законодавством України.

Фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів відповідно до Закону України «Про загальну середню освіту» [3] поряд з утримувачами та змістом матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів окреслює й перелік нормативно-правових актів, відповідно до яких здійснюється фінансово-господарська діяльність загальноосвітніх навчальних закладів. До таких законодавець пропонує відносити закони України «Про загальну середню освіту», «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України та інші нормативно-правові акти.

Як і в змісті попереднього Закону, так і в змісті Закону України «Про позашкільну освіту» [4] у питанні фінансово-господарської діяльності позашкільного навчального закладу на першому місці визначено перелік ключових нормативно-правових актів – регуляторів господарської діяльності. Разом з тим, на відміну від Закону України «Про загальну середню освіту», тут з'явився Цивільний кодекс України [5]. Фінансування державних і комунальних позашкільних навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, приватних позашкільних навчальних закладів – за рахунок коштів засновників (власників). Однак це не виключає й можливість фінансування державних, комунальних і приватних позашкільних навчальних закладів за рахунок додаткових джерел фінансування, не заборонених законодавством України.

Досить відмінною від попередніх видів фінансово-господарської діяльності закладів освіти є фінансово-господарська діяльність професійно-технічних закладів освіти. Так, відповідно до статті 50 Закону України «Про професійно-технічну освіту» [6] п'ятдесят відсотків заробітної плати за виробниче навчання та виробничу практику учнів, слухачів професійно-технічних навчальних закладів направляється на рахунок навчального закладу для здійснення його статутної діяльності, зміцнення навчально-матеріальної бази, на соціальний захист учнів, слухачів, проведення культурно-масової і фізкультурно-спортивної роботи.

На відміну від проаналізованих вище положень чинного законодавства, у Законі України «Про вищу освіту» [7] питанню господарської самостійності законодавець присвятив цілий розділ 12. Так, матеріально-технічна база вищих навчальних закладів включає будівлі, споруди, землю, комунікації, обладнання, транспортні засоби, службове житло та інші матеріальні цінності. Відповідно до законодавства та з урахуванням організаційно-правової форми вищого навчального закладу з метою забезпечення його статутної діяльності засновником (засновниками) закріплюються на основі права господарського відання або передаються у власність будівлі, споруди, майнові комплекси, комунікації, обладнання, транспортні засоби та інше майно. Усе це покликано забезпечити матеріальну незалежність вищих навчальних закладів.

Особливістю майна вищих навчальних закладів є те, що воно закріплюється за державним або комунальним вищим навчальним закладом на праві господарського відання і не може бути предметом застави, а

також не підлягає вилученню або передачі у власність юридичним і фізичним особам без згоди засновників вищого навчального закладу та його вищого колегіального органу самоврядування, крім випадків, передбачених законодавством.

Фінансування вищих навчальних закладів здійснюється відповідно до статті 71 Закону України «Про вищу освіту» та здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів, за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості в прийнятті рішень.

Не залишилися поза увагою й питання міжнародного співробітництва. Загальновідомим є той факт, що протягом своєї діяльності навчальні заклади взаємодіють з іншими державними органами і в процесі такої взаємодії виникають адміністративні правовідносини. Головною особливістю адміністративно-правових відносин є те, що навчальні заклади, маючи статус юридичних осіб, реалізують свої повноваження відповідно до норм правового поля. Посилюючи зазначену позицію, законодавець дав чітку ствердну відповідь: навчальні заклади, наукові, науково-виробничі установи системи освіти, органи державного управління освітою мають право укладати договори про співробітництво, встановлювати прямі зв'язки з навчальними закладами, науковими установами системи освіти зарубіжних країн, міжнародними організаціями, фондами тощо.

На підтвердження зазначених вище тез наведемо приклади у правовій площині. Базовий Закон України «Про освіту» [8] у статті 64 визначає вектор спрямованості міжнародного співробітництва в державній системі освіти. Положення зазначеної статті Закону повністю чи частково відображаються в інших спеціальних законах для закладів освіти, положення яких буде проаналізовано нижче.

Досить стисло та лаконічно диспозиція статті 40 Закону України «Про дошкільну освіту» [2] визначає порядок міжнародного співробітництва в системі дошкільної освіти, яке здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту», Закону України «Про дошкільну освіту», інших нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Зміст статті 46 Закону України «Про загальну середню освіту» [9] повною мірою збігається зі статтею 29. У положеннях Закону України «Про позашкільну освіту» [4]

питання міжнародного співробітництва визначається на рівні можливості (права, а не обов'язку) у статті 29: органи управління позашкільною освітою, установи та навчальні заклади системи позашкільної освіти мають право укладати угоди про співробітництво, встановлювати прямі зв'язки з органами управління освітою та навчальними закладами зарубіжних країн, міжнародними організаціями, фондами у встановленому законодавством порядку.

Розділ 10 Закону України «Про професійно-технічну освіту» [6] цілком присвячений питанню міжнародного співробітництва. І тут на державу покладається обов'язок сприяти міжнародному співробітництву установ професійно-технічної освіти, професійно-технічних навчальних закладів, виділяти їм відповідні валютні асигнування, звільняти від оподаткування, сплати мита та митного збору за навчальне, виробниче обладнання та приладдя, яке надходить з-за кордону і призначене для використання у навчально-виробничих цілях.

Більше того, відповідно до статті 52 зазначеного Закону органи управління освітою, установи професійно-технічної освіти, професійно-технічні навчальні заклади, їх засновники мають право укладати договори про співробітництво, встановлювати відповідно до законодавства прямі зв'язки з навчальними закладами зарубіжних країн, міжнародними організаціями, фондами тощо.

Слід звернути увагу на юридичні нюанси у формулюванні питання міжнародного співробітництва в положеннях Закону України «Про вищу освіту» [7]. Це єдиний нормативно-правовий акт серед перерахованих, який визначає державну політику щодо міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти (стаття 74), а також встановлює основні напрями міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти (стаття 75). Основними напрямами міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів є:

- 1) участь у програмах двостороннього та багатостороннього міждержавного і міжуніверситетського обміну студентами, аспірантами, докторантами, педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками;
- 2) проведення спільних наукових досліджень;
- 3) організація міжнародних конференцій, симпозіумів, конгресів та інших заходів;
- 4) участь у міжнародних освітніх і наукових програмах;
- 5) спільна видавнича діяльність;
- 6) надання послуг, пов'язаних зі здобуттям вищої та післядипломної освіти, іноземним громадянам в Україні;

7) створення спільних освітніх і наукових програм з іноземними вищими навчальними закладами, науковими установами, організаціями;

8) відрядження за кордон педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників для педагогічної, науково-педагогічної та наукової роботи відповідно до міжнародних договорів України, а також договорів між такими вищими навчальними закладами та іноземними партнерами;

9) залучення педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників іноземних вищих навчальних закладів для участі в педагогічній, науково-педагогічній і науковій роботі у вищих навчальних закладах України;

10) направлення осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах України, на навчання у закордонних вищих навчальних закладах;

11) сприяння академічній мобільності наукових, науково-педагогічних працівників та осіб, які навчаються;

12) інші напрями і форми, не заборонені законом.

Держава створює умови для міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів усіх форм власності, наукових, проектних, виробничих, клінічних, лікувально-профілактичних, культурно-освітніх, спортивно-оздоровчих установ та організацій, що забезпечують функціонування та розвиток системи вищої освіти, органів, які здійснюють управління вищою освітою, шляхом:

1) встановлення відповідних бюджетних призначень у державному бюджеті;

2) фінансування внесків за членство в міжнародних організаціях, участі в заходах таких організацій;

3) відрядження за кордон учасників освітнього процесу для науково-педагогічної та наукової роботи чи стажування відповідно до умов міжнародних договорів, а також договорів між вищими навчальними закладами та іноземними партнерами, укладених на виконання освітніх і наукових проектів, які реалізуються за рахунок міжнародних грантів і коштів технічної допомоги.

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [10] у положеннях статті 32 окреслює основні принципи державного управління та регулювання в науковій і науково-технічній діяльності, серед яких певна увага приділена використанню досягнень світової науки, можливостей міжнародного наукового співробітництва; відкритості для міжнародного науково-технічного співробітництва, забезпечення

інтеграції української науки в світову в поєднанні із захистом інтересів національної безпеки.

Поряд із принципами державного управління та регулювання у науковій і науково-технічній діяльності законодавець приділив достатню увагу й державній підтримці міжнародного наукового та науково-технічного співробітництва. Цьому питанню присвячена стаття 44 вказаного Закону. Відповідно до положень цієї правової норми міжнародне наукове та науково-технічне співробітництво здійснюється через провадження спільних наукових досліджень, технічних і технологічних розробок на основі кооперації, спільних науково-технічних програм; провадження досліджень та розробок за спільними координаційними угодами; виконання робіт, передбачених угодою, однією зі сторін якої є організація іноземної держави або міжнародна організація; спільні дослідження та розробки у міжнародних колективах спеціалістів, міжнародних інститутах та спільних підприємствах, використання власності на науковий і науково-технічний результат на основі договорів між суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності; взаємний обмін науковою та науково-технічною інформацією, використання об'єднаних міжнародних інформаційних фондів, банків даних; проведення міжнародних конференцій, конгресів, симпозіумів; взаємний обмін науковими, науково-технічними та викладацькими кадрами, студентами й аспірантами, а також спільну підготовку спеціалістів.

Висновок

Таким чином, саме держава має створювати необхідні правові та економічні умови для здійснення суб'єктами наукової та науково-технічної діяльності вільних і рівноправних відносин з науковими та науково-технічними організаціями, іноземними юридичними особами, міжнародними науковими організаціями, іноземними та міжнародними науковими товариствами і об'єднаннями, якщо ці відносини не суперечать законодавству України.

Резюмуючи викладене вище, слід зазначити, що навчально-виховна діяльність навчальних закладів регулюється рядом нормативно-правових актів, які є джерелами різних галузей права. Проте така урегульованість широким колом нормативно-правових актів жодним чином не говорить про недосконалість чи розпорошеність. Навпаки, такий стан справ дозволяє стверджувати про універсальність і пристосованість процесу надання освітніх послуг до норм різних галузей права.

Список використаної літератури:

1. Радько Д.В. Адміністративно-правові відносини за участю фінансових компаній : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Радько. – Запоріжжя, 2011. – 186 с.
2. Про дошкільну освіту : Закон від 11.07.2001 р. № 2628-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 259.
3. Про загальну середню освіту : Закон від 13.05.1999 р. № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – Ст. 230.
4. Про позашкільну освіту : Закон від 22.06.2000 р. № 1841-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 46. – Ст. 393.
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 40. – Ст. 356.
6. Про професійно-технічну освіту : Закон від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.
7. Про вищу освіту : Закон від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
8. Про освіту : Закон від 23.05.1991 р. № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
9. Про загальну середню освіту : Закон від 13.05.1999 № 651-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – Ст. 230.
10. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон від 13.12.1991 р. № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.

В статье на основе научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины исследовано, каким образом происходит отграничение административных отношений от других правоотношений, возникающих в сфере предоставления образовательных услуг. Отмечено, что учебно-воспитательная деятельность учебных заведений регулируется рядом нормативно-правовых актов, которые являются источниками различных отраслей права, что, в свою очередь, позволяет утверждать об универсальности и приспособленности процесса предоставления образовательных услуг к нормам различных отраслей права.

Ключевые слова: административные отношения, хозяйственная деятельность, хозяйственное право, финансовое право, банковское право.

The article, based on scientific views of scholars and laws of Ukraine, is investigated how the separation of administrative relationships from other relationships arising in the provision of educational services. Emphasized that training and educational activities of schools regulated a number of regulations that are sources of various branches of law, which in turn suggests the universality and adaptability of the delivery of educational services to various branches of law rules.

Key words: administrative relations, economic activities, business law, financial law, banking law.

