

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

ФРОЛОВ Юрій Миколайович - декан юридичного факультету Бердянського університету менеджменту і бізнесу, кандидат юридичних наук, доцент

УДК 342.9 (477)

Раскрыто содержание понятия «принципы административного права». Проанализированы современные научные подходы к определению основных видов принципов административного права. Рассмотрен вопрос правового регулирования административно-правовых отношений в сфере высшего образования Украины с участием высших учебных заведений.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, принципи адміністративного права, вища освіта, вищий навчальний заклад.

Відносини, що складаються у процесі державного управління і державного регулювання освіти, а також служби в освітніх установах, є, за своїм внутрішнім змістом, адміністративно-правовими відносинами [1, с.26]. Сутність та характерні риси даних адміністративно-правових відносин у сфері освіти знаходять своє відображення у принципах адміністративного права – вихідних, об'єктивно зумовлених основах, на яких ґрунтується діяльність суб'єктів адміністративного права.

У науковій літературі питанням дослідження принципів адміністративного права присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Галуцько, С. Гончарук, В. Колпаков, О. Коренєв, В. Лазарєв, Л. Попов, Ю. Старілов, Ю. Тихоміров та ін. Але, незважаючи на численні спроби детального аналізу цієї категорії в межах загальної теорії адміністративного права, слід відзначити, що наразі в юри-

дичній літературі відсутнє єдине визначення принципів адміністративного права, що зумовлює необхідність уточнення основних положень, які стосуються поняття принципів адміністративного права, визначення їх видів, а також аналізу змістового наповнення адміністративно-правових принципів стосовно регулювання відносин у сфері вищої освіти з участю вищих навчальних закладів.

Метою статті є дослідження особливостей адміністративно-правових принципів регулювання відносин у сфері вищої освіти, що передбачає вирішення таких основних завдань: визначення сутності та змісту поняття «принципи адміністративного права», аналіз сучасних наукових підходів до визначення основних видів принципів адміністративного права, з'ясування специфіки правового регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти України з участю вищих навчальних закладів.

У сучасній науковій літературі під принципом взагалі розуміється основне положення певної теорії, вчення, науки або світогляду [2, с.262], вихідні, керівні настанови, норми діяльності щодо впорядкування певної системи соціальних відносин, управління відповідними соціальними явищами і процесами [3, с.328]. Як справедливо відзначає К. Пісенко, «принципи права повинні бути тією опорою, тим фундаментом правового регулювання, який робить його передбачуваним, не дозволяє практиці скочуватися до нестабільності, подвійних стандартів у прийнятті рішень, та який, навпаки, скеровує практику до більш

чіткої і точної реалізації цілей законодавця, закладених у відповідних нормативно-правових документах, до однакового застосування затверджених стандартів, правил і зразків належної поведінки» [4, с.12]. Принципи адміністративного права у вітчизняній юридичній науці традиційно розглядалися як найважливіші положення, керівні ідеї, закріплені в нормах права, які зумовлюють особливості адміністративного законодавства та практики його застосування [5, с. 72], як головні засади (комплекси ідей), що характеризують зміст права, закріплюють закономірності його розвитку та визначають механізм адміністративно-правового регулювання управлінських відносин [6, с.33]. Сучасні автори визначають принципи адміністративного права як закріплені в праві керівні ідеї, які визначають характер, основу і обсяг правового регулювання суспільних відносин [7, с. 19], як вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права [8, с.29], як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [9, с. 80]. Зокрема, В. Авер'янов відзначає, що принципи адміністративного права:

- вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права;
- впливають з окремих правових норм або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей;
- однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі [9, с. 80].

У свою чергу, В. Галуцько вважає, що принципи адміністративного права характеризуються такими основними рисами:

- 1) формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави;
- 2) встановлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила,

за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права;

- 3) засвідчують ідеальні для сьогодення основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, але які є реально досяжними [10, с.81].

Враховуючи зазначені характерні риси принципів адміністративного права, дослідник визначає їх як основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади діяльності суб'єктів адміністративного права, відповідно до яких забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства і держави [10, с.81]. Ю. Старілов пропонує визначати принципи адміністративного права як засадничі ідеї, встановлення, що відбивають об'єктивні закономірності організації та формування державної влади в цілому (і виконавчої влади, зокрема), визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції та завдань державних управлінських органів (повноважень державних службовців) по здійсненню відповідних управлінських функцій [11, с.363].

На думку деяких дослідників, оптимальним підходом, що дозволяє якнайкраще поєднати найважливіші аспекти такого багатогранного феномену, як принципи адміністративного права, й у комплексі підійти до його вивчення, є їх розгляд у широкому та вузькому розумінні [12, с.71]. У широкому розумінні принципи адміністративного права України – це основоположні ідеї, які є першоосновою для формування системи галузі, що об'єктивно існують у правосвідомості і повинні бути переконаннями для всіх суб'єктів суспільних відносин у сфері публічного управління. У вузькому розумінні принципи адміністративного права України – це керівні положення, закріплені в Конституції України, законах та підзаконних нормативно-правових актах, які є незаперечними вимогами для всіх суб'єктів суспільних відносин у сфері публічного управління та які є за своїм змістом нормами позитивного права [12, с.71].

Отже, принципи адміністративного права являють собою певні вихідні положення для конкретних правових норм, які регулюють адміністративні правовідносини. У цих

принципах закладено необхідні умови діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин. Вони синтезують у собі соціальні закони і конкретні підходи до їх реалізації на практиці. За своїм змістом – це основні, керівні настанови, норми діяльності щодо впорядкування адміністративних правовідносин.

Різноманітність у підходах до розуміння принципів адміністративного права, яка зумовлюється тією багатогранною і багатоаспектною роллю, яку ці принципи відіграють у даній сфері правовідносин, створює певні труднощі у розкритті природи їх походження і виявленні джерел формування, у визначенні їх сутнісних ознак та класифікації. У науковій літературі принципи адміністративного права, як правило, розподіляють на загальні (загальноправові) і спеціальні [9, с.82]. Деякі вчені, окрім загальних та галузевих принципів, виокремлюють також внутрішньогалузеві або інституційні принципи, характерні для певної підгалузі чи правового інституту адміністративної галузі права [13, с.135]. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Основоположним принципом є принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина. До інших принципів, що регулюють адміністративні правовідносини, у сучасній юридичній науці відносять принципи верховенства права, законності, зв'язаності публічної адміністрації законом та підконтрольності її суду, гласності, відповідальності за прийняття рішень, самостійності [14, с.57-63; 15, с.18-19]. Ю. Тихоміров відносить до загальних принципів ієрархічність побудови суб'єктів адміністративного права та адміністративних правовідносин; підзаконність діяльності; функціонально-спеціалізований характер діяльності; участь громадян та їх об'єднань у державному управлінні; здійснення владних повноважень професійним, спеціально створеним апаратом і його службовцями [16, с.72]. Загальні принципи, що регулюють адміністративні правовідносини у державі, виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо. Якщо

через свою природу загальні принципи можуть відбиватися, а можуть і не відбиватися у текстах законів, то спеціальні принципи повинні мати своє закріплення у текстах законодавчих актів, без чого і системна правотворчість, і єдине правозастосування у даній сфері регулювання будуть значно ускладнені [17, с.58]. З урахуванням наведених вище теоретичних питань розглянемо питання правового регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участю вищих навчальних закладів стосовно закріплення та використання галузевих принципів адміністративно-правового регулювання, які відбивають проблематику, цілі та завдання правового регулювання адміністративно-правових відносин.

Важливо відзначити, що Закон України «Про освіту», який є базовим нормативно-правовим актом у галузі освіти, спрямованим на врегулювання суспільних відносин з приводу навчання, виховання, а також професійної та загальнокультурної підготовки громадян України [18, ст.2], приділяє достатньо велику увагу питанням принципів. Закон закріплює організаційні основи і принципи державної політики у сфері освіти, встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи освіти. Зокрема, ст. 6 Закону повністю присвячена основним принципам освіти, до яких відносяться:

- доступність для кожного громадянина усіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою;
- рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку;
- гуманізм, демократизм, пріоритетність загальнолюдських духовних цінностей;
- органічний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, традиціями;
- незалежність освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- науковий, світський характер освіти;
- інтеграція з наукою і виробництвом;
- взаємозв'язок з освітою інших країн;
- гнучкість і прогностичність системи освіти;
- єдність і наступність системи освіти;

- безперервність і різноманітність освіти;
- поєднання державного управління і громадського самоврядування в освіті [18, ст. 6].

Другим важливим законодавчим актом у сфері вищої освіти є Закон України «Про вищу освіту», який безпосередньо присвячений питанням встановлення правових, організаційних, фінансових та інших основ функціонування системи вищої освіти. Закон системно визначає основні елементи і процеси функціонування вищої освіти, закріплюючи основні принципи взаємодії усіх суб'єктів освітньої діяльності. Зокрема, Закон встановлює такі основні принципи державної політики у галузі вищої освіти:

- принцип доступності та конкурентності здобуття вищої освіти кожним громадянином України;
- принцип незалежності здобуття вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій;
- принцип інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти при збереженні і розвитку досягнень та традицій української вищої школи;
- принцип наступності процесу здобуття вищої освіти;
- принцип державної підтримки підготовки фахівців для пріоритетних напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень;
- принцип гласності при формуванні структури та обсягів освітньої та професійної підготовки фахівців [19, п.2 ст.3].

Крім того, у Законі «Про вищу освіту» також знаходять своє відбиття й принципи управління вищим навчальним закладом, до яких відносяться:

- принцип автономії та самоврядування;
- принцип розмежування прав, повноважень та відповідальності власника (власників), органів управління вищою освітою, керівництва вищого навчального закладу та його структурних підрозділів;
- принцип поєднання колегіальних та єдиноначальних засад;
- принцип незалежності від політичних партій, громадських та релігійних організацій [19, п.1 ст.29].

Співставлення та аналіз принципів регулювання адміністративно-правових відносин

у сфері освіти за участю вищих навчальних закладів, що знайшли своє закріплення у чинному законодавстві України, дає змогу відзначити, що встановлені загальні принципи освіти, а також принципи державної політики у галузі вищої освіти та принципи управління вищим навчальним закладом мають цілу низку елементів, які дублюють один одного. Зокрема, такі принципи, як принцип доступності здобуття вищої освіти, принцип інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти, принцип наступності процесу здобуття вищої освіти, визначені як серед принципів освіти, так і серед принципів державної політики у сфері вищої освіти, а принцип незалежності від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій, зустрічається в усіх зазначених групах принципів. Але попри існуючі випадки майже повного дублювання окремих принципів, необхідно зазначити, що, не зважаючи на виділення в Законі України «Про вищу освіту» окремих груп принципів – принципів державної політики у галузі вищої освіти та принципів управління вищим навчальним закладом, легальні принципи правового регулювання відносин публічного управління у сфері освіти (у тому числі й вищої освіти), тобто адміністративно-правові принципи в освітній сфері, містяться також у переліку загальних принципів освіти, закріплених у Законі України «Про освіту». Крім того, вважаємо, що за умов відсутності системного адміністративного законодавства, яке б визначало загальні вихідні положення, у тому числі й форми, процедури, принципи адміністративно-правового регулювання у сфері вищої освіти, поряд із встановленими у зазначених законах принципами, які призначені виконувати роль адміністративно-правових принципів, для регулювання адміністративних правовідносин у сфері вищої освіти повинні застосовуватися й інші адміністративно-правові принципи, не закріплені в нормах чинного освітнього законодавства.

Таким чином, до основних принципів, що можуть бути застосовані до регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти за участю вищих навчальних закладів, можна віднести такі принципи, як принцип доступності здобуття вищої освіти

АНОТАЦІЯ

Розкрито зміст поняття «принципи адміністративного права». Проаналізовано сучасні наукові підходи до визначення основних видів принципів адміністративного права. Розглянуто питання правового регулювання адміністративно-правових відносин у сфері вищої освіти України за участю вищих навчальних закладів.

SUMMARY

The content of the notion «administrative and legal principles» is reveal. The analysis of contemporary scientific approaches to research of basic type of administrative and legal principles is performed. The legal regulation of administrative and legal relations in the higher education sphere which appear during the activity of higher educational establishment is considered.

кожним громадянином, неприпустимість дискримінації у сфері вищої освіти (рівність умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку); демократичний характер управління вищою освітою, принцип поєднання державного управління і громадського самоврядування у вищій освіті; принцип незалежності вищої освіти від впливу політичних партій, громадських і релігійних організацій; принцип конкурсності здобуття вищої освіти; принцип гласності при формуванні структури і обсягів освітньої та професійної підготовки фахівців, інформаційна відкритість та публічна звітність вищих навчальних закладів; безперервність, різноманітність, гнучкість і прогностичність системи вищої освіти; принцип інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти при збереженні і розвитку досягнень та традицій української вищої школи; інтеграція вищої освіти з наукою і виробництвом та ін.

Література:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г. В. Осипов. – М. : Изд. группа ИНФРА-М-Норма, 1998. – 488 с.
3. Головатий М.Ф. Соціальна політика і соціальна робота : Термінол.-понятійн. слов. / М. Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. – К. : МАУП, 2005. – 560 с.
4. Писенко К. А. Методологические проблемы исследования принципов административного права / К. А. Писенко // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 12-15.
5. Коренев А. П. Принципы советского административного права / А. П. Коренев // Правоведение. – 1967. – №3. – С. 72-78.
6. Юсупов В.А. Теория административного права / Юсупов В.А. – М. : Юридическая литература, 1985. – 160 с.
7. Алехин А.П. Административное право Рос-

сии : учебник для юридических вузов и факультетов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий; МГУ - им. М. В. Ломоносова. – М. : Зерцало, 2007. – 686 с.

8. 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.

9. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: - В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.

10. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсон. міська друкарня», 2010. – 376 с.

11. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2002. – Т. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 728 с.

12. Кравцов А. Поняття та сутність принципів сучасного адміністративного права України / А. Кравцов // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 1. – С. 67-72.

13. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.

14. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57-63.

15. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003 – 544 с.

16. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

17. Мугенова Э. Д. Административно-правовые принципы в регулировании высшего профессионального образования / Э. Д. Мугенова // Вестник РУДН, серия «Юридические науки». – 2013. – № 1. – С. 56-62.

18. Про освіту : Закон України : від 23.05.1991 р., № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

19. Про вищу освіту : Закон України : від 17.01.2002 р., № 2984-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.