

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.17>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ОПІКИ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Пушкарьова Н.Ф.,
*провідний фахівець юридичного відділу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Пушкарьова Н.Ф. Адміністративно-правові відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Державою гарантується рівний доступ до вищої освіти. Через Чорнобильську катастрофу, війну, або інші обставини (смерть обох батьків чи позбавлення їх батьківських прав, ураження здоров'я, що призвело до обмеження життєдіяльності і встановлення інвалідності) у нас з'являються вступники, які не мають змогу реалізувати своє право на вищу освіту на рівних умовах з іншими вступниками, яких не торкнулися ці обставини.

На врегулювання цих відносин із забезпечення рівного доступу до вищої освіти соціально незахищених верств населення ми маємо ряд законодавчих актів, серед яких загально декларативними у вітчизняному законодавстві є Конституція України і Закон України «Про освіту». Закон «Про вищу освіту» вже конкретизує нам суб'єктів адміністративної опіки у сфері вищої освіти, а також їх право на конкретний вид адміністративної опіки у сфері вищої освіти. Реалізуючи своє право на рівний доступ до вищої освіти суб'єкт адміністративної опіки у сфері вищої освіти звертається до закладу вищої освіти з проханням надати конкретний вид адміністративної опіки у сфері вищої освіти, заклад вищої освіти вживає заходів з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти. Виникають відносини, які слід назвати адміністративно-правовими відносинами з адміністративної опіки у сфері вищої освіти. Чому саме адміністративно-правові відносини, тому що по-перше, ці відносини врегульовані нормами адміністративного права, до прикладу норми, що регулюють порядок вступу до закладу вищої освіти та стосуються суб'єктів адміністративної опіки у сфері вищої освіти створюють та затверджуються Міністерством освіти і науки України, тобто центральним органом виконавчої влади, по-друге, при наявності широкого кола прав, студент знаходиться у певному підпорядкуванні до закладу вищої освіти, так відповідно до ст.63 Закону України «Про вищу освіту», студент закладу вищої освіти зобов'язується дотримуватись статуту та правил внутрішнього розпорядку закладу вищої освіти, виконувати вимоги з охорони праці, техніки безпеки, виробничої санітарії, протипожежної безпеки, передбачені відповідними правилами та інструкціями, виконувати вимоги освітньої (наукової) програми (індивідуального навчального плану (за наявності), дотримуючись академічної доброчесності, та досягати визначених для відповідного рівня вищої освіти результатів навчання, по-третє, адміністративна опіка у сфері вищої освіти надається за кошти державного бюджету, по-четверте, адміністративно-правові відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти виникають за наявності адміністративно-правових норм, що прописують їх. Суб'єктами адміністративно-правових відносин з адміністративної опіки у сфері вищої освіти виступають заклади вищої освіти, які знаходяться у підпорядкуванні Міністерства освіти і науки України, а також особи, які являються вступниками або здобувачами вищої освіти та бажають отримати адміністративну опіку у сфері вищої освіти. Дана стаття присвячена саме дослідженню теми адміністративно-правових відносин з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти, суб'єктам, об'єктам та правовим підставам виникнення, зміни та припинення цих відносин.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, суб'єкти, об'єкт адміністративно-правових відносин, юридичні факти, адміністративно-правові відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Pushkaryova N.F. Administrative and legal relations for the provision of administrative guardianship in the field of higher education.

The state guarantees equal access to higher education. Due to the Chernobyl disaster, war, or other circumstances (death of both parents or deprivation of their parental rights, damage to health, which led to limitation of life activities and establishment of disability), we have entrants who do not have the opportunity to exercise their right to higher education on equal terms with other entrants who were not affected by these circumstances.

We have a number of legislative acts to regulate these relations to ensure equal access to higher education for socially disadvantaged population groups, among which the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Education» are generally declarative in national legislation. The Law «On Higher Education» already specifies the subjects of administrative guardianship in the field of higher education, as well as their right to a specific type of administrative guardianship in the field of higher education. Exercising his right to equal access to higher education, the subject of administrative guardianship in the field of higher education applies to the institution of higher education with a request to provide a specific type of administrative guardianship in the field of higher education, the institution of higher education takes measures to provide administrative guardianship in the field of higher education. Relations arise, which should be called administrative-legal relations of administrative guardianship in the field of higher education. Why precisely administrative-legal relations, because firstly, these relations are regulated by the norms of administrative law, for example, the norms regulating the procedure for admission to an institution of higher education and relating to subjects of administrative guardianship in the field of higher education are created and approved by the Ministry of Education and Science of Ukraine, that is, by the central body of the executive power, secondly, in the presence of a wide range of rights, the student is in a certain subordination to the institution of higher education, so according to Article 63 of the Law of Ukraine «On Higher Education», the student of the institution of higher education undertakes to observe the statute and internal regulations of the institution of higher education, comply with the requirements for occupational health and safety, safety technology, industrial sanitation, and fire safety provided by the relevant rules and instructions, comply with the requirements of the educational (scientific) program (individual curriculum (if available), observing academic integrity, and achieve the study results determined for the corresponding level of higher education, thirdly, administrative guardianship in the field of higher education is provided at the expense of the state budget, fourthly, administrative-legal relations regarding the provision of administrative guardianship in the field of higher education arise in the presence of administrative-legal norms, which prescribe them. Institutions of higher education under the supervision of the Ministry of Education and Science of Ukraine, as well as persons who are entrants or students of higher education and wish to receive administrative guardianship in the field of higher education, are the subjects of administrative-legal relations regarding administrative guardianship in the field of higher education. This article is dedicated to the study of the topic of administrative-legal relations for the provision of administrative guardianship in the field of higher education, subjects, objects and legal grounds for the emergence, change and termination of these relations.

Key words: administrative-legal relations, subjects, object of administrative-legal relations, legal facts, administrative-legal relations on the provision of administrative guardianship in the field of higher education.

Постановка проблеми. Темі адміністративно-правових відносин приділена достатня увага вітчизняних вчених, а тому, досліджуючи адміністративно-правові відносини де об'єктом виступає адміністративна опіка у сфері вищої освіти, у нас є достатньо сформована наукова база, яка слугує підґрунтям для нашого дослідження.

Досліджувана тема є актуальною, оскільки адміністративна опіка у сфері вищої освіти активно надається закладами вищої освіти, врегульовується нормативно-правовими актами, на разі стрімко розвиваються адміністративно-правові відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти, де одним із суб'єктів виступають: внутрішньо переміщені особи, особи, місце проживання яких зареєстровано на тимчасово окупованих російською федерацією територіях, територіях бойових дій, діти учасників бойових дій, учасники бойових дій. Досліджуючи тему ми зверталися до розробленого наукою складу адміністративно-правових відносин, намагалися визначити суб'єктний склад, об'єкт та юридичні факти адміністративно-правових відносин з адміністративної опіки у сфері вищої освіти

Людина з метою реалізації своїх прав та виконання обов'язків стає учасником суспільних відносин. Суспільні відносини врегульовані нормами права стають правовими.

Правове відношення – це завжди двосторонній зв'язок, оскільки сама норма права має характер надання права та покладення зобов'язання: вона завжди одних осіб уповноважує, а інших учасників відповідних відносин зобов'язує [1]. Особливо це стосується адміністративно-правових відносин, адже тут зазвичай одним з учасників виступає суб'єкт владних повноважень, державний орган, для яких діє правило, що дозволено тільки те, що до передбачено законом, а праву людини кореспондує обов'язок держави, в особі державних органів сприяти у реалізації цього права.

Аналіз джерельної бази. Темі адміністративно-правових відносин приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, О.І. Харитонова, Ю.С. Шемшученко.

Виклад матеріалу дослідження. Як зазначає ряд вчених, адміністративно-правові відносини виникли у зв'язку з тим, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації і не можуть нормально розвиватися без неї [2].

Протилежну позицію у монографії, присвяченій темі адміністративно-правових відносин наводить вчена Харитонова О.І., яка вказує, що правові відношення у галузі публічного права взагалі, а отже й у галузі адміністративного права, виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі (за умови наявності) правових норм, що містяться в актах законодавства, котрі безпосередньо породжують правові відносини і реалізуються через них [1].

Вчені виділяють три етапи виникнення адміністративно-правових відносин. На першому етапі визначається необхідність (доцільність) і можливість встановлення конкретного адміністративно-правового відношення, другий етап передбачає створення відповідної юридичної конструкції, тобто своєрідної абстрактної моделі у адміністративно-правових нормах, на третьому етапі відбувається реалізація відповідних правових норм, і, як результат виникають сталі юридичні зв'язки між адресатами норм у формі адміністративно-правових відносин [3].

Досліджуючи обрану тему слід погодитись, що адміністративно-правові відносини з адміністративної опіки у сфері вищої освіти виникають на підставі адміністративно-правової норми. Так, якщо законодавець, чи Міністерство освіти і науки у своїх нормативно-правових актах не визначить, що особа з інвалідністю має право на спеціальні умови участі у вступній кампанії, право на соціальну стипендію, ми не матимемо адміністративно-правових відносин з адміністративної опіки у сфері вищої освіти, зокрема саме з цим суб'єктом адміністративної опіки.

Однак, ми не можемо відкинути першопричину виникнення адміністративної опіки у сфері вищої освіти. Вкотре повертаючись до конституційних положень про рівний доступ до освіти та Закону України «Про освіту», де законодавець обіцяє забезпечити рівний доступ до вищої освіти для соціально незахищених верств населення, ми маємо фактичним підґрунтям певну обставину, це можуть бути дія, подія що спричинила віднесення людини до категорії соціально незахищеної і в подальшому на підставі цієї ситуації формується воля законодавця надати певній категорії з соціально незахищених верств населення адміністративну опіку у сфері вищої освіти, на підставі чого, в подальшому у правовій нормі, формуються адміністративно-правові відносини з адміністративної опіки у сфері вищої освіти. Це можна, на жаль, наглядно прослідкувати, зокрема у зв'язку із збройною агресією російської федерації проти України, Міністерство освіти і науки України, реалізуючи державну політику стосовно рівного доступу до вищої освіти надає право особам, місце проживання яких зареєстроване не тимчасово окупованій території, на території лінії зіткнення або території, на якій ведуться бойові дії або які переселилися з вище вказаних територій після 24 лютого 2022 року, вступати до закладу вищої освіти за результатами співбесіди замість НМТ, враховуючи вплив війни на зазначених вступників і на можливість підготуватися і скласти НМТ та реалізувати своє право на вищу освіту.

Тобто, досліджуючи адміністративно-правові відносини з адміністративної опіки у сфері вищої освіти, ми дійшли до висновку, що певна обставина, яка впливає на значну чисельність громадян за наявності волі законотворця формує правову норму, яка в подальшому регулює адміністративно-правові відносини, учасниками яких являються ці громадяни.

Складовими частинами адміністративно-правових відносин є: суб'єкти, об'єкти та юридичні факти [4]. В.К. Колпаков, включає до структури адміністративного правовідношення суб'єкт, об'єкт та зміст [3].

Суб'єкти правовідносин – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями [2].

О.В. Максменко визначає суб'єктів адміністративно-правових відносин як фактичних учасників правових зв'язків у сфері управління, які виникають на підставі певних юридичних фактів. До

суб'єктів адміністративно-правових відносин вчений відносить органи держави, насамперед органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється нормами закону, адміністрація підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування. структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні, тощо). Суб'єкт адміністративних правовідносин обов'язково бере участь у конкретних адміністративно-правових відносинах, що і є основною рисою притаманною саме суб'єктам адміністративних відносин, на відміну від суб'єктів адміністративного права у теорії адміністративного права [4]

Суб'єктами адміністративно-правових відносин з адміністративної опіки у сфері вищої освіти є:

- Міністерство освіти і науки України;
- заклад вищої освіти;
- суб'єкти адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Міністерство освіти і науки, будучи одним з центральних органів виконавчої влади, реалізує державну політику в освітній сфері, у тому числі, забезпечує рівний доступ до вищої освіти і соціально незахищених верств населення, зокрема МОН, погоджує за зверненням закладу вищої освіти питання переводу на державне замовлення суб'єктів адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Розробляючи та затверджуючи Порядок прийому на навчання для здобуття вищої освіти, в якому окрема увага приділена суб'єктам адміністративної опіки у сфері вищої освіти та спеціальним умовам їх участі у конкурсному відборі, Міністерство освіти і науки не вступає у відносини з адміністративної опіки у сфері вищої освіти. Адже, як зазначила вчена Бойко І.В., суб'єкти правотворчості не вступають у суспільні відносини з іншими суб'єктами права. Вони тільки виконують передбачені законодавством повноваження за певними правилами [5].

Заклад вищої освіти здійснює підготовку фахівців за спеціальностями та спеціалізаціями, ця підготовка може здійснюватися за кошти державного бюджету та за кошти фізичних або юридичних осіб. Студенти, які являються суб'єктами адміністративної опіки звертаються з заявою на ім'я керівника закладу вищої освіти про надання їм того чи іншого виду адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Суб'єктами адміністративної опіки у сфері вищої освіти є абітурієнти та студенти, які належать до соціально незахищених верств населення, і які бажають скористатися гарантованим державою правом на рівний доступ до вищої освіти.

У наведеному вище визначенні, ми підкреслили важливість волевиявлення саме суб'єкта адміністративної опіки. Загальним в науці адміністративного права вважається твердження, що адміністративні правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін. Проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення [3].

З даним твердження розглядаючи адміністративні відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти не можна погодитися, оскільки до прикладу, у Порядку прийому на здобуття вищої освіти у 2023 році зазначено, що необхідною умовою застосування спеціальних умов участі у вступній кампанії є також зазначення в заяві вступника щодо необхідності застосування спеціальних умов участі у конкурсному відборі. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1224 від 28.10.2022 р., якою затверджено Порядок переведення на навчання за державним замовленням окремих категорій здобувачів фахової передвищої, вищої освіти, які зараховані до закладів фахової передвищої, вищої освіти до 2021 року включно на місця, що фінансуються за кошти фізичних та/або юридичних осіб, здобувачі освіти із числа осіб, що належать до категорій, зазначених у пункті 2 цього Порядку, звертаються письмово із заявою у довільній формі до керівника закладу освіти, в якому вони навчаються. Про необхідність звернення студента із заявою про надання такого виду адміністративної опіки у сфері вищої освіти, як державна цільова підтримка теж зазначено у Постанові Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 975. Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1045 визначено, що для отримання соціальної стипендії студенти (курсанти) звертаються до закладу освіти за місцем їх навчання із заявою в паперовій або електронній формі.

Отже, як бачимо адміністративно-правові відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти виникають за ініціативою студента чи абітурієнта, а не закладу вищої освіти.

До суб'єктів адміністративної опіки у сфері вищої освіти відносяться:

- діти-сироти, діти позбавлені батьківського піклування, особи з їх числа
- особи з інвалідністю I та II групи та діти віком до 18 років з інвалідністю

- особи з інвалідністю внаслідок війни
- учасники бойових дій
- особи, постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи
- внутрішньо переміщені особи
- діти учасників бойових дій, діти осіб з інвалідністю внаслідок війни
- шахтарі відповідно до Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці», та особи, батьки яких є шахтарями та які мають стаж підземної роботи не менш як 15 років або які загинули внаслідок нещасного випадку на виробництві чи стали особами з інвалідністю I або II групи та ін.

До об'єктів адміністративно-правових відносин вчені включають:

- права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб [2];
- публічні інтереси, а також інтереси, реалізація яких регламентована адміністративними нормами [6];
- нематеріальні (духовні) блага, з приводу отримання–передавання яких вступають у взаємовідносини сторони поведінка учасників управлінських відносин (дії, утримання від дій) [7];
- здоров'я, гідність людини, моральність (в управлінні охороною здоров'я, культурою та мистецтвом) [8].

Об'єктом адміністративних правовідносин є все те, на що спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників таких правовідносин, іншими словами, це те, з приводу чого виникло саме правовідношення [7].

З огляду на визначення об'єкта адміністративно-правових відносин, об'єктом адміністративно-правових відносин з адміністративної опіки у сфері вищої освіти можна вважати реалізацію права на безкоштовну вищу освіту, спеціальні умови участі у конкурсному відборі на здобуття вищої освіти, одержання соціальної стипендії. Тобто адміністративна опіка у сфері вищої освіти полягає в наданні державою та в отриманні суб'єктом адміністративної опіки певного матеріального або нематеріального блага у галузі вищої освіти, яким виступає здобуття вищої освіти за кошти державного бюджету, отримання соціальної стипендії, що стосується нематеріального блага – складання співбесіди замість ЗНО або НМТ. Обов'язковою умовою для отримання адміністративної опіки у сфері вищої освіти є бажання особи здобути вищу освіту, тобто подати заяву на вступ до вищого навчального закладу, або бути зарахованим до складу студентів закладу вищої освіти та бажання отримати адміністративну опіку у сфері вищої освіти.

Поняття юридичного факту, як підстави виникнення, зміни і припинення адміністративно-правових відносин досліджували такі вчені: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.В. Гордєєв, С.В. Книш, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.І. Харитоновна та ін.

Юридичні факти являють собою ті чи інші життєві обставини, окреслені в адміністративно-правових нормах, настання яких призводить до виникнення, розвитку, зміни та припинення адміністративних правовідносин, виступають засобом їх регулювання, забезпечуючи динаміку зазначених юридичних зв'язків. Існування юридичних фактів дозволяє «пристосувати» норми адміністративного законодавства до конкретного випадку в межах адміністративно-правових відносин. Сукупність таких юридичних фактів у поєднанні з умовами, що мають юридичне значення, зазвичай відображені в нормі адміністративного права, а їх настання призводить до конкретних правових наслідків [9].

Гордєєв В.В., досліджуючи тему юридичного факту як підставу юридичної відповідальності зазначає, що головною функцією юридичних фактів є забезпечення виникнення, зміни, припинення правових відносин. Але для досягнення правових наслідків частіше за все недостатньо наявності одного юридичного факту. Потрібний вже не один, а декілька взаємозалежних юридичних фактів [10].

Якщо розглядати підставу виникнення адміністративних правовідносин з адміністративної опіки у сфері вищої освіти, то нею являється звернення студента чи вступника, який належить до категорії соціально незахищених верств населення, з підтверджуючими документами, до закладу вищої освіти про надання того чи іншого виду адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Адміністративно-правові відносини з надання адміністративної опіки у сфері вищої освіти виникають з моменту звернення студента чи вступника до закладу вищої освіти з метою реалізації права на безкоштовне навчання, спеціальні умови вступу до ЗВО, безкоштовне проживання в студентському гуртожитку, одержання соціальної стипендії.

Тобто юридичним фактом, на підставі якого виникають адміністративно-правові відносини з адміністративної опіки у сфері вищої освіти являються активні дії (звернення з заявою) студента чи вступ-

ника. Зверненню студента кореспондує обов'язок закладу вищої освіти за наявності підстав, надати той чи інший вид адміністративної опіки у сфері вищої освіти.

Юридичними фактами, що припиняють адміністративно-правові відносини з адміністративної опіки у сфері вищої освіти є:

- завершення студентом навчання або його відрахування із закладу вищої освіти;
- відмова студента від отримання адміністративної опіки у сфері вищої освіти;
- втрата особою статусу суб'єкта адміністративної опіки у сфері вищої освіти через досягнення певного законодавчо обумовленого віку.

Список використаних джерел:

1. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): *Монографія*. Одеса, 2004. 328 с.
2. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: *навчальний посібник* / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єшук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон: Грін Д.С., 2015. – 272 с..
3. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття, види. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
4. Максименко О.В. Особливості суб'єктів адміністративних правовідносин в теорії адміністративного права. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/67-2.pdf> Максименко О.В.
5. Бойко І.В. До питання про предмет адміністративного права. URL: http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/host/viking/db/ftp/univ/apip/apip_2016_15.pdf.
6. Фролов Ю.М. Особливості адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/%20api/file/viewByFileId/767054.pdf>.
7. Литвин І. Об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. <http://rgr-journal.kiev.ua/archive/2016/06/24.pdf>.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: *навчальний посібник*. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
9. Книш С.В. Дисертація. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/36960/1/knish-s_v__dSSERTacija_sajt.pdf.
10. Гордєєв В.В. Юридичний факт як підстава адміністративної відповідальності. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2016/56.pdf.