

МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

БОДНАР Сергій Вікторович - кандидат юридичних наук, проректор з фінансово-господарської роботи ПВНЗ Вінницького фінансово-економічного університету

<https://orcid.org/0000-0003-3322-6279>

УДК 342.9

DOI 10.32782/NP.2021.2.32

У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, аргументовано, що систему правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти складає сукупність нормативно-правових актів різної галузевої належності. Разом із тим відзначено, що в системі відповідних правових засад ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права.

Ключові слова: правові засади, адміністративне право, державно-приватне партнерство, вища освіта.

Постановка проблеми

Ключовою ознакою будь-якої демократичної, соціальної, зрілої капіталістичної країни є діалог держави та громадськості на всіх рівнях та у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Органи публічного управління здебільшого працюють у сервісному режимі на задоволення інтересів населення, а не правлячої верхівки. За таких умов вагомим значення набуває взаємодія держави і приватного сектору, що дозволяє акумулювати можливості для вирішення загально-національних питань, одночасно використовуючи значні фінансові ресурси, публічно-організаційні можливості державних органів, досвід великого кола спеціалістів тощо. Саме на цьому і побудовано явище державно-приватного партнерства, яке на сьогоднішній день активно працює у сфері вищої освіти. При цьому варто зауважити, що функціонування інституту державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти напряму залежить від

того, наскільки якісно відповідні правовідносини врегульовані нормами чинного законодавства, зокрема адміністративного.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із функціонуванням інституту державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, у своїх наукових працях розглядали: В. П. Горин, І.О. Дьоміна, М.І. Карпа, А. М. Карпенко, М.І. Крупка, О. С. Москвічова, Р. Б. Поляков, Н.Л. Яценко та багато інших. Втім, незважаючи на значну кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені характеристиці правових засад здійснення відповідної діяльності.

Мета і завдання дослідження

Мета наукової статті полягає у тому, щоб встановити місце норм адміністративного права в системі правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: встановити коло нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на регулювання державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти; здійснити аналіз положень відповідних актів, на основі чого встановити місце норм адміністративної галузі права у відповідній системі.

Наукова новизна дослідження

Новизна статті полягає у тому, що в роботі дістало подальшого теоретичного опра-

цювання наукове бачення місця норм адміністративного права в системі правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що система правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти представлена великою кількістю нормативно-правових актів різної юридичної сили. Керуючись даною логікою, перш за все, варто звернути увагу на положення Основного Закону – Конституції України. Так, відповідно до статті 53 Конституції кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Далі в статті вказано, що громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі. Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства [1].

Далі слід вказати два важливих міжнародних документа в сфері прав та свобод людини, а саме: Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966. У статті 26 Декларації зазначається наступне: «Кожна людина має право на освіту. Освіта повинна бути безплатною, хоча б початкова і загальна. Початкова освіта повинна бути обов'язковою. Технічна і професійна освіта повинна бути загальнодоступною, а вища освіта повинна бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини

і основних свобод. Освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру. Батьки мають право пріоритету у виборі виду освіти для своїх малолітніх дітей» [2].

Положення Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 доповнюють положення Декларації встановлюючи: «Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на освіту. Вони погоджуються, що освіта повинна спрямовуватись на повний розвиток людської особи та усвідомлення її гідності і повинна зміцнювати повагу до прав людини і основних свобод. Вони, далі, погоджуються в тому, що освіта повинна дати можливість усім бути корисними учасниками вільного суспільства, сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма націями і всіма расовими, етнічними та релігійними групами і сприяти роботі Організації Об'єднаних Націй по підтриманню миру. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають, що для повного здійснення цього права: а) початкова освіта повинна бути обов'язковою і безплатною для всіх; б) середня освіта в її різних формах, включаючи професійно-технічну середню освіту, повинна бути відкрита і зроблена доступною для всіх шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти; с) вища освіта повинна бути зроблена однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного шляхом вжиття всіх необхідних заходів і, зокрема, поступового запровадження безплатної освіти; d) елементарна освіта повинна заохочуватися або інтенсифікуватися по можливості для тих, хто не проходив чи не закінчив повного курсу початкової освіти; е) має активно проводитися розвиток мережі шкіл усіх ступенів, повинна бути встановлена задовільна система стипендій і повинні постійно поліпшуватися матеріальні умови викладацького персоналу» [3].

Важливість вищенаведених актів, як правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, полягає в тому,

що у них визначено цінності освіти в цілому, вимоги до її складових, зокрема вищої освіти, а також загальноприйняті світові правила та стандарти організації та управління останніми. В сукупності норми цих актів окреслюють ті безумовні, мінімальні аспекти, яким вища освіта та пов'язані із нею інститути, повинні реалізовуватись на території України.

Серед кодифікованих нормативно-правових актів, які встановлюють правові засади державно-приватного партнерства в сфері освіти варто виокремити Цивільний кодекс України (далі – ЦК). Відповідно до положень статті 1 ЦК, цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. До майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом. Детально ЦК регламентовано договірні правовідносини та статус договору, що мають місце у державно-приватному партнерстві в сфері вищої освіти у тому числі. В статті 6 Кодексу вказано: «Сторони мають право укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним засадам цивільного законодавства. Сторони мають право врегулювати у договорі, який передбачений актами цивільного законодавства, свої відносини, які не врегульовані цими актами. Сторони в договорі можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд. Сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства впливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами» [4].

Одними із учасників державно-приватного партнерства в сфері освіти виступають підприємства, установи та організації приватного сектору, які здійснюють гос-

подарську діяльність на основі договорів. Тому до засад інституту неодмінно варто віднести Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV (далі – ГК). Кодекс встановлює відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності (господарювання), яка базується на різноманітності суб'єктів господарювання різних форм власності. Господарський кодекс України має на меті забезпечити зростання ділової активності суб'єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість відповідно до вимог Конституції України, утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України, сприяти гармонізації її з іншими економічними системами. Кодекс визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. Учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [4].

Обов'язкову частину правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти складають нормативні акти положення яких регламентують освітній сектор безпосередньо. Так, Закон України «Про вищу освіту» визначає місце державно-приватного партнерства, як однієї з ключових засад вищої освіти, його положення не можна оминати увагою. Так, документ встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготов-

ки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [6].

Наступну правову засаду складає Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI, що визначає організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі. Крім визначення, ознак та сфери реалізації державно-приватного партнерства, Закон, зокрема регулює принципи інституту, до яких відноситься: 1) рівність перед законом державних та приватних партнерів; 2) заборона будь-якої дискримінації прав державних чи приватних партнерів; 3) узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди; 4) забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; 5) незмінність протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, цільового призначення та форми власності об'єктів, що перебувають у державній або комунальній власності чи належать Автономній Республіці Крим, переданих приватному партнеру; 6) визнання державними та приватними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства; 7) справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; 8) визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом [6]. Законом також детально окреслюються форми, об'єкти, види, специфіка державного регулювання, підтримки, гарантування, контролю державно-приватного партнерства в цілому, у тому числі в сфері вищої освіти [6].

Виконання положень законів щодо державно-приватного партнерства у сфері

вищої освіти відбувається в порядку установленому підзаконними нормативно-правовими актами. Ключові відмінності законів від підзаконних нормативно-правових актів, на думку Р. Ширшикової полягають в наступному: 1) видання законів є виключною компетенцією органу законодавчої влади – Верховної Ради України (колегіального органу), а підзаконні нормативно-правові акти видаються Президентом, уповноваженими органами виконавчої влади (органами державного управління), місцевого самоврядування (може бути прийнятий як колегіально, так і одноособово); 2) закони є результатом реалізації повноважень органу законодавчої влади, а підзаконні нормативно-правові акти – органів виконавчої влади; 3) закони регулюють основні суспільно значущі відносини, а підзаконні нормативно-правові акти – більше коло суспільних відносин, конкретизують, розвивають, деталізують закони; 4) закони мають вищу юридичну силу, а підзаконні нормативно-правові акти підлеглі їм, у разі суперечностей із законами підлягають приведенню у відповідність до законів або скасуванню; 5) закон завжди приймається колективним представницьким органом, а підзаконний нормативно-правовий акт може бути прийнятий і колегіально, і одноособово органом виконавчої влади або його керівником; 6) закон приймається у складній, суворій процедурі, а підзаконний нормативно-правовий акт – за більш спрощеною процедурою, що й забезпечує його гнучкість, динамічність, здатність до оперативного регулювання мінливих суспільних відносин у країні [7, с.79; 8].

Таким чином, підзаконний нормативно-правовий акт – це юридичний документ, який приймається за спрощеною ані ж закони процедурою уповноваженим органом державної влади на виконання положень законодавства за рахунок встановлення, зміни, конкретизації або припинення певної норми права. У випадку нашого дослідження підзаконні документи приймаються з метою виконання положень законодавства про державно-приватне партнерство в сфері вищої освіти та функціонування сфери вищої освіти загалом.

На сьогоднішній день досліджуване питання регламентовано численними Постановами КМУ: «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11.04.2011 №384, «Про затвердження Порядку заміни приватного партнера (концесіонера) за договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства (концесійним договором)» від 01.07.2020 №541, «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 16.02.2011 №232; Наказами Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 07.06.2016 №944; «Про затвердження Методики аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» від 14.12.2021 №1067 та іншими документами.

Висновки

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу говорити про те, що систему правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти складає сукупність нормативно-правових актів різної галузевої належності. Зокрема, суспільні відносини у вказаній сфері суспільного життя регулюються нормами міжнародного, цивільного, господарського та адміністративного права. Кожна з груп визначає окремі концептуальні, технічні і теоретичні аспекти реалізації цього інституту. Наприклад, Конституція України та міжнародні нормативно-правові акти встановлюють юридичні основи та стандарти функціонування всього сектору освіти, а також основоположні гарантії прав та інтересів людини в цій сфері; норми господарського та цивільного права закріплюють механізм договірної регуляції суспільно-правових відносин у сфері вищої освіти, а також окремі аспекти діяльності приватних партнерів у досліджуваній галузі суспільного життя.

Разом із тим, проведений аналіз дає змогу констатувати, що в системі правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі, адже за допомогою останніх: а) закріплюється своєрідна юридична модель державно-приватного партнерства; б) визначається правовий статус суб'єктів забезпечення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, зокрема, їх компетенцію та повноваження; в) розкриваються завдання державно-приватного партнерства; г) встановлюються межі та напрямки партнерства; г) визначається міра юридичної відповідальності сторін партнерства у разі порушення ними норм чинного законодавства та умов укладених угод.

Література

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Відомості Верховної ради України. 1996. №30. Ст.141.
2. Загальна декларація прав людини: декларація, міжнародний документ від 10.12.1948. Офіційний вісник України. 2008. №93. Ст.89.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: пакт, міжнародний документ від 16.12.1996. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_042.
4. Господарський кодекс України: закон від 16.01.2003 №436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №18. Ст.144.
5. Про освіту: закон від 05.09.2017 №2145-VIII. Офіційний вісник України. 2017. №78. Ст.2392.
6. Про вищу освіту: закон від 01.07.2014 №1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. №37-38. Ст.2004.
7. Ширшикова Р. Нормативно-правові акти як організаційний засіб досягнення завдань центральних органів виконавчої влади. Історико-правовий часопис. 2018. №2. С. 78–81.
8. Бараненко Д. Підзаконний нормативно-правовий акт як результат нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади. Knowledge, Education, Law, Management. 2020. №4(32). Vol.2. С.8-14.

АНОТАЦІЯ

Встановлено, що систему правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти складає сукупність нормативно-правових актів різної галузевої належності. Зокрема, суспільні відносини у вказаній сфері суспільного життя регулюються нормами міжнародного, цивільного, господарського та адміністративного права. Кожна з груп визначає окремі концептуальні, технічні і теоретичні аспекти реалізації цього інституту. Наприклад, Конституція України та міжнародні нормативно-правові акти встановлюють юридичні основи та стандарти функціонування всього сектору освіти, а також основоположні гарантії прав та інтересів людини в цій сфері; норми господарського та цивільного права закріплюють механізм договірної регуляції суспільно-правових відносин у сфері вищої освіти, а також окремі аспекти діяльності приватних партнерів у досліджуваній галузі суспільного життя.

Разом із тим, проведений аналіз дає змогу констатувати, що в системі правових засад державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі, адже за допомогою останніх: а) закріплюється своєрідна юридична модель державно-приватного партнерства; б) визначається правовий статус суб'єктів забезпечення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, зокрема, їх компетенцію та повноваження; в) розкриваються завдання державно-приватного партнерства; г) встановлюються межі та напрямки партнерства; г) визначається міра юридичної відповідальності сторін партнерства у разі порушення ними норм чинного законодавства та умов укладених угод.

Ключові слова: правові засади, адміністративне право, державно-приватне партнерство, вища освіта.

SUMMARY

It has been established that the system of legal foundations of public-private partnership in the field of higher education consists of a set of normative legal acts of different branches. In particular, social relations in the specified sphere of social life are regulated by the norms of international, civil, economic and administrative law. Each of the groups determines separate conceptual, technical and theoretical aspects of the implementation of this institute. For example, the Constitution of Ukraine and international legal acts establish the legal basis and standards for the functioning of the entire education sector, as well as the fundamental guarantees of human rights and interests in this area; norms of economic and civil law establish the mechanism of contractual regulation of social and legal relations in the field of higher education, as well as certain aspects of the activities of private partners in the studied field of public life.

At the same time, the conducted analysis makes it possible to state that in the system of legal foundations of public-private partnership in the field of higher education, a key place is given to the norms of the administrative field, because with the help of the latter: a) a peculiar legal model of public-private partnership is established; b) the legal status of entities providing public-private partnership in the field of higher education is determined, in particular, their competence and powers; c) tasks of public-private partnership are disclosed; d) boundaries and directions of partnership are established; e) the degree of legal responsibility of the partnership parties in case of violation of the norms of the current legislation and the terms of the concluded agreements is determined.

Keywords: legal principles, administrative law, public-private partnership, higher education.