

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ 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.2022.1.36

У статті розкрито сутнісний зміст поняття державно-приватне партнерство у сфері вищої освіти. Узагальнено загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення категорій «метод», «метод права», «адміністративно-правовий метод», на основі чого запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правових методів державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти». Виділено коло відповідних методів та надано їх змістовну характеристику.

Ключові слова: метод, адміністративно-правовий метод, державно-приватне партнерство, вища освіта.

Постановка проблеми

В умовах сьогодення, державно-приватне партнерство є надзвичайно актуальним у багатьох сферах суспільного життя. Особливо цікавим воно є для галузі вищої освіти. Поєднання сильних сторін держави та бізнесу може зумовити підвищення якості освіти в Україні, зумовити розробку ефективного механізму управління освітою, мотивувати до професійного зростання вчителів та викладачів, формувати конкуренцію між державними та приватними навчальними закладами всіх рівнів, надаючи більше можливостей учням, студентам та їх батькам обирати навчальний заклад, що відповідає запитам сім'ї та сучасного суспільства. Позитивні зрушення у цьому напрямку відбулися завдяки децентралізації. Якісна освіта – запорука успішної демократичної України в умовах світової глобалізації [1, с.52]. Разом із

тим, реалізація державно-приватного партнерства обумовлює необхідність застосування спеціально-уповноваженими суб'єктами спеціального набору інструментів та засобів, які прийнято називати методами.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпечення ефективного функціонування інституту державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти, у своїх наукових працях розглядали: В.В. Дергачова, І.О. Дьоміна, В.П. Горин, М.І. Карпа, А.М. Карпенко, Г.О. Комарницька, О.С. Москічова, М.І. Крупка, О.С. Павлова, Р.Б. Поляков, А.В. Пшонка та багато інших. Втім, незважаючи на значні теоретичні здобутки, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається питання методів державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Мета і завдання дослідження

Мета наукової статті полягає у тому, щоб встановити коло та надати характеристику адміністративно-правовим методам державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити сутнісний зміст поняття «метод» з точки зору різних галузевих дисциплін; здійснити аналіз норм чинного законодавства та наукових поглядів вчених, на основі чого виокремити коло методів державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Наукова новизна дослідження

Новизна представленого наукового дослідження обумовлена тим, що в ній дістала подальшого розвитку характеристика система адміністративно-правових методів державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження, варто відзначити, що в науковій літературі вчені досить по-різному підходять до визначення категорії державно-приватне партнерство. Так, до прикладу, Л.В. Підвашецька та М.В. Корнієнко відмічають, що партнерство – це ідеальний варіант стосунків рівноправних суб'єктів, які усвідомлюють власне значення своїх дій для партнера по взаємодії і свою діяльність будують так, щоб виправдати сподівання партнера і таким чином досягти спільної мети. Партнерство можливе лише за умови взаємної довіри, взаємної впевненості та взаємної діяльності, спрямованої на досягнення спільного результату [2, с.220].

Отже, враховуючи загальнонаукові інтерпретації, зміст партнерства розкривається у наступних ознаках: 1) незалежності та самостійності сторін; 2) добровільній співпраці та акумулюванні сил та засобів; 3) наявності спільної мети взаємодії, досягнення якої рівно забезпечує інтереси кожного партнера; 4) існуванні зацікавленості у спільному вирішенні проблем та довірі партнерів. Отже, партнерство є особливою формою взаємодії певних суб'єктів. Останні його ознаки є визначними у питанні відмежування партнерства від схожих категорій, наприклад, співпраці. В рамках останньої також відбувається взаємодія та поєднання можливостей суб'єктів для досягнення якоїсь загальної мети. Однак, співпраця зазвичай носить абстрактний, адміністративний, рутинний характер і реалізується нарівні з іншими напрямками та завданнями діяльності суб'єктів. При співпраці кожен суб'єкт діє в межах власних повноважень та інтересів. Партнерство передбачає більш глибоку взаємодію між двома суб'єктами, основу на взаємній повазі до інтересів одне одного, прагненні допомогти у вирішенні проблематик протилежної сторони, а також наявності фактору довіри, впевненості у сумлінності іншого партнера.

Окремі науковці пропонували власні точки зору щодо змісту державно-приватного партнерства, зокрема, в сфері освіти. Наприклад, К.В. Павлюк та С.М. Павлюк вважають, що в широкому розумінні трактування поняття державно-приватного партнерства включає конструктивну взаємодію держави, приватного сектору, громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності. З викладеного науковці роблять висновок, що державно-приватне партнерство можна розглядати як суспільно-приватне партнерство, визначаючи його як конструктивне співробітництво держави, суб'єктів підприємницької діяльності і громадянських інститутів в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній та інших сферах суспільної діяльності для реалізації суспільно значимих проектів на засадах пріоритетності інтересів держави, її політичної підтримки, консолідації ресурсів сторін, ефективного розподілу ризиків між ними, рівноправності і прозорості відносин для забезпечення поступального розвитку суспільства [3, с.11; 4].

З фінансово-економічної позиції розглядають категорію державно-приватного партнерства В.М. Іванова та В.С. Іванов: «Різні економічні школи, які пропонували моделі даної економічної взаємодії, створювалися протягом останніх століть. Однак в умовах глобалізаційних процесів та прискореної інтеграції економічних систем вони потребують суттєвого доопрацювання і зміни з урахуванням нового державного та економічного устрою. На сучасному етапі розвитку, не знайдено єдиного вірного варіанту організації відносин держави і бізнесу, яка б влаштувала обидві сторони відносин. Світова практика показує, що у співпраці держави і приватного сектора держава не може повністю відсторонитися від управління економікою, як не може повністю управляти нею. Єдиною ефективною формою присутності обох інститутів в суспільстві може бути взаємовигідне партнерство. Найчастіше інтереси держави та бізнесу перетинаються і для досягнення найбільшого результату від сфери інтересів необхідно знайти ефективну модель партнерських відносин» [5, с.90].

Власне бачення державно-приватного партнерства безпосередньо в сфері освіти та вищої освіти запропоновано Міністерством

освіти та науки України, відповідно до якого – це об'єднання зусиль Міносвіти з підприємствами та організаціями у напрямку системного, конструктивного та взаємовигідного співробітництва для забезпечення високої якості професійної підготовки кадрів, залучення додаткових ресурсів для розвитку професійної освіти та її орієнтації на сучасні технічні й технологічні умови [6].

Таким чином, в розрізі представленої проблематики доцільним є розуміння державно-приватного партнерства як організаційно-правового інституту, в основі якого лежить система суспільних відносин, які складаються, відбуваються (реалізуються), змінюються й припиняються між компетентними суб'єктами публічної влади з питань формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, і представниками приватного сектору, що ґрунтуються на засадах паритетності, узгодженості позицій та взаємної відповідальності, і мають на меті підвищення ефективності надання освітніх послуг у галузі вищої школи, зміцнення та розвиток трудового потенціалу як держави в цілому, так і окремих конкретних сфер та галузей національного господарства, а також оптимізацію джерел і використання ресурсів, необхідних для належного забезпечення вищої освіти. Реалізації відповідного партнерства, як відзначалось раніше, передбачає використання спеціального набору інструментів та засобів, які прийнято називати методом.

Слово «метод» грецького походження («methodos» – шлях дослідження, спосіб пізнання), означає спосіб досягнення певної мети, сукупність правил дії (наприклад, набір і послідовність певних операцій), спосіб, знаряддя, які сприяють розв'язанню теоретичних та практичних проблем. Метод ґрунтується на знанні, він зрештою, і є знанням, трансформованим у певні правила дії. У філософії метод – це спосіб побудови та обґрунтування системи філософських знань. Тобто, метод у специфічному філософському розумінні – це спосіб пізнання дійсності та її відтворення у мисленні. Свідоме застосування правильного методу є суттєвою умовою успішного розвитку пізнання [7, с.287].

Теорія права в цілому переймає загальнонауковий підхід до тлумачення категорії «метод» та визначає її, як сукупність юридичних

засобів, прийомів впливу, які застосовує держава при правовому регулюванні суспільних відносин. Традиційно виділяють два основних правових методи: диспозитивний та імперативний. Диспозитивний метод надає суб'єктам правовідносин свободу вибору в рамках закону, надає їм можливість домовитися самим, самостійно визначити порядок регулювання відносин, які вони встановлюють. Імперативний метод, як зазначається в загальній теорії права, застосовується для впливу на відносини, які будуються на засадах влади та підкоренні її суб'єктів, він характерний для публічних галузей [8, с.38].

Натомість, з приводу адміністративно-правового методу існують різноманітні точки зору. Наприклад, С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купіна пропонують розглядати його, як сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини [9, с.9]. Ю.Р. Лозинський наголошує на тому, що адміністративно-правовий метод – це надана суб'єктам державно-управлінської діяльності нормами адміністративного права можливість результативно вирішувати завдання, що стоять перед ними, в межах визначеної нормативно-правовими актами компетенції [10, с.134-135]. Як зазначає А.І. Берлач, адміністративно-правовий метод – це органічна система прийомів і способів безперервного правового впливу на поведінку учасників адміністративних відносин та характер взаємозв'язків між ними [11, с.16; 12, с.141]. За визначенням В.В. Галунька адміністративно-правовий метод – це сукупність способів, прийомів, засобів впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічного управління, за допомогою яких устанавлюється юридично владне та юридично підвладне становище сторін у правовідносинах [13, с.12].

Єдність наведених визначень дає підстави вказати, що адміністративно-правовий метод державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти – це системна сукупність способів, засобів, прийомів та заходів за рахунок яких відбувається організація, безпосереднє здійснення та забезпечення ефективної та правильної роботи інституту державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти.

Необхідно відмітити, що перелік адміністративно-правових методів досить великий та включає в себе видання приписів, встановлення заборон, ліцензування, нагляд і контроль, застосування штрафних санкцій, координацію тощо [14;15]. На наш погляд, перелік методології суттєво залежить від сфери суспільно-правових відносин в якій вона застосовується, тому методи державно-правового партнерства в царині вищої освіти являють собою цілком унікальний набір способів, засобів, прийомів та заходів, які включають в себе наступні:

- статистично-аналітичний метод. Даний метод передбачає цілу групу численних заходів та засобів обробки інформації про зміст державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти за конкретним напрямом, актуальності та ефективності такого партнерства, а також результатів його здійснення, виражених у відповідних, заздалегідь встановлених показниках. Збір та робота із відомостями подібного змісту надає можливість вірно скеровувати роботу досліджуваного інституту;

- метод планування. Планування є важливим методом у реалізації державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти, забезпечуючи систематичний та організований підхід до спільного досягнення завдань та цілей. В процесі цього методу сторони визначають спільні цілі, розробляють стратегії і обговорюють дії для досягнення конкретних результатів.;

- метод прогнозування. Це метод, в якому використовується як накопичений у минулому досвід, так і поточні припущення щодо майбутнього з метою його визначення. Якщо прогнозування виконано якісно, результатом буде картина майбутнього, яку можна застосовувати як основу для планування [16, с.26-27]. В контексті державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти прогнозування допомагає абстрактно змодельовати результат партнерства та ступінь його доцільності для держави або територіальної громади та приватної сторони. На основі цього можливо попередити неефективне партнерство, або якісно скорегувати відповідні відносини співпраці ще на початку їх виникнення.

- метод контролю. Контроль є системою нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування державно-приватного партнерства та дій його суб'єктів: по-перше, нор-

мам законодавства України, по-друге – умовам укладеного договору. За рахунок цього забезпечується дотримання кожною стороною визначених обов'язків, а також притягнення до відповідальності суб'єктів, які порушують законодавство або договірні умови, тим самим наносячи шкоду механізму реалізації державно-приватного партнерства. При цьому, існують чіткі вимоги та правила провадження контролю у досліджуваній сфері. Так, відповідно до статті 21 Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 №2404-VI контроль за виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, здійснюють державний партнер, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно до їхніх повноважень у порядку, встановленому законом та/або договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства. Під час здійснення контролю за виконанням договорів, укладених в рамках державно-приватного партнерства, не допускається втручання в господарську діяльність приватного партнера або третіх сторін, залучених державним партнером, а також розголошення конфіденційної інформації, що стала відомою під час здійснення контролю. Приватні партнери надають державним партнерам інформацію про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у порядку, передбаченому договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства [17].

- метод координації. Координація забезпечує впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль для вирішення загальних завдань [18, с.441]. Координація державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти здійснюється Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства, як центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державно-приватного партнерства. До повноважень Мінекономіки у сфері державно-приватного партнерства, належать: 1) методологічне забезпечення проведення перевірки виконання договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства; 2) підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації

державної політики у сфері державно-приватного партнерства; 3) проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; 4) розроблення концепції та проєктів державних цільових програм щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства, вжиття заходів для їх виконання; тощо [17].

Висновок

Таким чином, саме окреслені в роботі методи найбільш змістовно та повно характеризують те, які інструменти та засоби використовують в своїй діяльності суб'єкти забезпечення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Як суттєвий недолік слід відзначити той факт, що відповідні методи не віднайшли свого законодавчого закріплення. А відтак, важливим завданням законодавця є: по-перше, закріплення відповідних методів в нормативно-правових актах, які регулюють відповідну діяльність; по-друге, ведення постійної роботи у напрямку розширення кола та змісту відповідних методів.

Література

1. Дьоміна, І.О. (2021). Державно-приватне партнерство як механізм розвитку сфери освіти в Україні в умовах децентралізації та глобалізації. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 32 (71), 2, 52-58.
2. Підвашецька Л.В., Корнієнко М.В. Особливості управління в територіальних органах Національної поліції. Кібербезпека в Україні: правові та організаційні питання : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., м. Одеса, 21 жовтня 2016 р. Одеса : ОДУВС, 2016. 233 с. С.218-220.
3. Качала Т. М. Розвиток державно-приватного партнерства в житлово-комунальному господарстві регіону: проблеми та перспективи. Формування ринкової економіки : зб. наук. праць. Київ, 2010. № 23. С. 218-223.
4. Гедз М.Й. Державно-приватне партнерство як механізм активізації модернізаційних процесів в Україні. Ефективна економіка. 2011. №10. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3298>.
5. Розум Г.М. Державно-приватне партнерство як ефективний інструмент реалізації інноваційної політики регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2017. №20. С.90-92.
6. Державно-приватне партнерство: стаття. Офіційний веб-портал Міністерства освіти і науки України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnichna-osvita/reforma-profesijnoyi-osviti/derzhavno-privatne-partnerstvo-ta-dualna-osvita/derzhavno-privatne-partnerstvo>.
7. Філософський словник. за ред. В.І. Шинкарука. К.: Голов. ред. УРЕ, 1973. 600 с.
8. Бабич І.Г. Принципи справедливості в римському праві і у сучасному зобов'язальному праві України: дисертація. Одеса: Одеська національна юридична академія. 2006. 204 с.
9. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
10. Лозинський Ю.Р. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті: дисертація. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2010. 236 с.
11. Берлач А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. для дист. навч. А.І. Берлач К.: Університет "Україна", 2005. 472 с.
12. Яковчук М.Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні: дисертація. Ірпінь: Національний університет Державної податкової служби України. 2009. 244 с.
13. 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. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
14. Кравцова К.М. Сутність методів адміністративно-правового регулювання обігу пестицидів у сільському господарстві України. Право і суспільство. 2016. №2 частина 3. С.119-123.
15. Юровська В.В. Метод адміністративного права: деякі аспекти наукової дискусії про сутність перманентної ознаки галузі. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2017. Випуск 47. Том 3. С.32-36.
16. Дикань Н.В. Менеджмент: навч. Посібник. Н.В. Дикань, І.І. Борисенко. К.: Знання, 2008. 389 с.
17. Про державно-приватне партнерство: закон від 01.07.2010 №2404-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. №40. Ст.1436.
18. Державне управління: підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

АНОТАЦІЯ

Аргументовано, що найбільш доцільним є тлумачення державно-приватного партнерства як організаційно-правового інституту, в основі якого лежить система суспільних відносин, які складаються, відбуваються (реалізуються), змінюються й припиняються між компетентними суб'єктами публічної влади з питань формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, і представниками приватного сектору, що ґрунтуються на засадах паритетності, узгодженості позицій та взаємної відповідальності, і мають на меті підвищення ефективності надання освітніх послуг у галузі вищої школи, зміцнення та розвиток трудового потенціалу як держави в цілому, так і окремих конкретних сфер та галузей національного господарства, а також оптимізацію джерел і використання ресурсів, необхідних для належного забезпечення вищої освіти.

З'ясовано, що адміністративно-правовий метод державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти – це системна сукупність способів, засобів, прийомів та заходів за рахунок яких відбувається організація, безпосереднє здійснення та забезпечення ефективної та правильної роботи інституту державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти.

Виокремлено та охарактеризовано наступні адміністративно-правові методи державно-приватного партнерства в сфері вищої освіти: статистично-аналітичний метод; метод планування; метод прогнозування; метод контролю; метод координації. Наголошено, що саме окреслені в статті методи найбільш змістовно та повно характеризують те, які інструменти та засоби використовують в своїй діяльності суб'єкти забезпечення державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти. Як суттєвий недолік відзначено той факт, що відповідні методи не віднайшли свого законодавчого закріплення. А відтак, важливим завданням законодавця є: по-перше, закріплення відповідних методів в нормативно-правових актах, які регулюють відповідну діяльність; по-друге, ведення постійної роботи у напрямку розширення кола та змісту відповідних методів.

Ключові слова: метод, адміністративно-правовий метод, державно-приватне партнерство, вища освіта.

SUMMARY

It is argued that the most expedient is the interpretation of public-private partnership as an organizational and legal institution, the basis of which is a system of social relations that are formed, take place (implemented), change and terminate between competent subjects of public power in matters of formation and implementation of state policy in the field of higher education, and by representatives of the private sector, based on the principles of parity, consistency of positions and mutual responsibility, and aimed at increasing the efficiency of providing educational services in the field of higher education, strengthening and developing the labor potential of both the state as a whole and individual specific spheres and branches of the national economy, as well as optimization of the sources and use of resources necessary for the proper provision of higher education.

It has been found that the administrative-legal method of public-private partnership in the field of higher education is a systematic set of methods, means, methods and measures at the expense of which the organization, direct implementation and ensuring the effective and correct work of the institute of public-private partnership in the field of higher education takes place.

The following administrative and legal methods of public-private partnership in the field of higher education are singled out and characterized: statistical and analytical method; planning method; forecasting method; control method; method of coordination. It is emphasized that the methods outlined in the article most meaningfully and fully characterize the tools and means used by the subjects of public-private partnership in the field of higher education in their activities. The fact that the relevant methods have not found their legislative confirmation was noted as a significant drawback. Therefore, an important task of the legislator is: first, to establish the appropriate methods in the normative legal acts that regulate the relevant activity; secondly, conducting constant work in the direction of expanding the scope and content of relevant methods.

Key words: method, administrative-legal method, public-private partnership, higher education.