

УДК 347.97

А. М. Детюк
аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

СУТНІСТЬ ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ У СФЕРІ ОСВІТИ

Невід'ємною складовою загальнодержавної політики на шляху розбудови демократичної правової держави, в основі функціонування якої лежать міжнародні стандарти, зорієнтовані передусім на права й свободи людини як головної соціальної цінності, є формування високорозвиненої, культурної, освіченої нації загалом та професійного ядра фахівців в усіх галузях національної економіки зокрема.

Досягнення цих цілей у державі забезпечується за допомогою застосування різноманітних засобів і механізмів регулюючого впливу, важливим серед яких є державне замовлення, права природа якого залишається достеменно невідзначеною серед теоретиків і практиків. Одним із проблемних теоретичних питань у цьому зв'язку залишається встановлення галузевої належності об'єкта правового впливу в цій сфері загалом та адміністративно-правова ідентифікація зокрема.

З теорії адміністративного права відомо, що об'єктом адміністративного права є система однорідних суспільних потреб та інтересів, реалізація яких здійснюється в межах владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту й потребує відповідної нормативно-правової регламентації. Архітектоніка суспільних потреб та інтересів як об'єкта адміністративного права складається з публічної та приватної часток [1, с. 143, 144]. Уважаємо, подібна конструкція характерна й державному замовленню у сфері освіти.

Як слушно зауважує професор Є.В. Курінний, пропорції цих складових в об'єкті адміністративно-правового регулювання на різних стадіях його формування є різними. Так, на першій стадії – стадії формування змісту об'єкта адміністративно-правового впливу – спочатку превалюють приватні параметри, які на її завершенні трансформуються в публічні. На другій – відбувається нормативне закріплення вже узагальнених потреб та інтересів, і вони трансформуються в суспільні. І, нарешті, на третій стадії, коли відбувається безпосереднє втілення в життя об'єкта адміністративного права, співвідношення публічного та приватного в структурі об'єкта конкретних адміністративно-правових відносин може коливатись або як «публічні+приватні», або як «одні публічні+інші публічні» потреби та інтереси. Треба погодитись, що саме на третій, останній, стадії при-

ватні потреби та інтереси конкретного індивіда повинні реалізовуватись згідно з закріпленими і набутими суспільного статусу в нормах адміністративного права окремими складовими об'єкта цієї правової галузі, гарантом цього є державна або інша владна структура, з якою вступає у владно-управлінські або адміністративно-захисні відносини зазначений індивід. На цій стадії за умов належного виконання владними суб'єктами своїх повноважень між публічними і приватними складовими об'єкта адміністративного права не можуть виникати значні протиріччя, бо той, хто репрезентує приватні потреби та інтереси, здебільшого є: по-перше, законослужняним громадянином; по-друге, брав або має можливість брати участь у формуванні окремих складових об'єкта адміністративного права [1, с. 146].

Погоджуємось із позицією вченого в тому, що дотримання викладених пропорцій між приватними й публічними складовими на різних стадіях реалізації об'єкта адміністративно-правової галузі, зокрема державному замовленню у сфері освіти, є головною запорукою ефективного використання можливостей даної правової категорії. У разі порушення пропорцій публічних і приватних інтересів відбувається деформація об'єкта адміністративного права. При державному замовленню у сфері освіти найчастіше причинами такого негативного явища можуть виступати, по-перше, протиставлення приватних потреб публічним складовим (наприклад, порушення виконавцем державного замовлення умов державного контракту, ухилення випускником від виконання умов контракту перед виконавцем або замовником та інше), по-друге, порушення процедури формування складових об'єкта адміністративно-правової галузі шляхом нормативного закріплення не узагальнених потреб та інтересів більшості громадян (суспільства загалом), а вузькокорпоративних або приватних потреб та інтересів окремих «впливових» осіб або кланових угруповань, зокрема шляхом лобювання їх в державних цільових програмах або ж політичним лобюванням окремих міністерств чи університетів, які втручаються в процес визначення обсягів замовлення [2] (фактично для збереження ВНЗ, забезпечення його працівників робочими місцями, доступу керівництва до фондів і ресурсів ВНЗ та інше) тощо. У таких випадках у чинних вже адміністративно-пра-

вових приписах відбувається фактична підміна змісту загальних (суспільних) складових приватними складовими, тобто приватні потреби «видаються» за державні, суспільні.

Натомість деформація об'єкта адміністративного права значно знижує можливості використання різноманітного потенціалу адміністративно-правового інструментарію, зокрема освітнього держзамовлення, дезорганізує нормальну роботу владно-управлінської моделі в державі, дискредитує в очах значної частини громадян політичних діячів і посадових осіб, які наділені різноманітною владною компетенцією і репрезентують різні гілки державної влади [1, с. 147]. У цьому контексті слушною є також теза іншого українського вченого, професора Є.В. Петрова, який наголошує на небезпеці набуття господарської діяльності юридичних осіб публічного права звичайної приватноправової форми, що зумовлює зміну соціального призначення держави на комерційне, прибуткове [3, с. 234].

При визначенні пропорційності публічних і приватних потреб в об'єкті освітнього держзамовлення необхідно встановити сутність потреб та інтересів такого замовлення, що й становитиме мету статті.

Попередній аналіз доктринальних праць із даної проблематики дозволяє відмітити незначний ступінь її дослідженості. Переважно дослідники у своїх працях вдаються до загального означення освітніх потреб та інтересів, що вирішуються через правовий механізм державного замовлення. Зокрема, це такі вчені, як: І.І. Литвин, М.Н. Курко, В.М. Савіщенко, О.О. Бандурка, О.С. Дніпров, Р.В. Шаповал та інші. Однак у більшості робіт цих і багатьох інших дослідників знаходимо лише окремі сторони досліджуваного нами питання, які водночас стали достатніми для формування наукового підґрунтя подальших вивчень.

Очевидно, у механізмі правового регулювання досліджуваних явищ сутність потреб та інтересів має ґрунтуватись на нормативних приписах, що визначають й регламентують як загальний інститут державного замовлення, так і його різновид – держзамовлення у сфері освіти. Тому внаслідок попереднього застосування методів юридичного аналізу й співставлення положень правових актів загальної та галузевої дій, а також ґрунтуючись на доктринальному розмежуванні категорій «публічні потреби й інтереси», «державні потреби й інтереси», «приватні потреби й інтереси», ми дійшли таких умовиводів.

Передусім зазначимо, що базовими нормами, які формують законодавче розуміння поняття державних потреб як основи формування держзамовлення у сфері освіти, є положення Конституції України, Господарського кодексу України, законів України «Про освіту», «Про професійно-тех-

нічну освіту», «Про вищу освіту», «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» тощо.

Аналіз вказаних актів сформував наше переконання для виокремлення потреб, що слугують основою формування об'єкта державного замовлення як правового інституту. При цьому необхідно врахувати, що у вказаних освітянських законодавчих актах законодавець розмежує декілька груп потреб, а саме: потреби економіки, суспільні потреби, потреби держави, потреби ринку праці, потреби особи, потреби територіальних громад, потреби роботодавців. Звичайно, за такого поділу потреби навряд чи можна класифікувати за критерієм суб'єктного складу, адже з наведеного переліку виникають такі «суб'єктні абстрактні явища», як економіка, ринок праці й суспільство, які можуть бути представлені більш конкретними, зокрема, державою, територіальними громадами, юридичними й фізичними особами публічного й приватного права. Ці варіанти потреб згадані передовсім у загальних галузевих нормах (наприклад, у преамбулі й п. 3 ст. 3 Закону України «Про вищу освіту», преамбулі й ст. ст. 2, 17, 19 Закону України «Про професійно-технічну освіту») та стосуються усієї публічно-приватної сфери освіти, а їх реалізація може здійснюватись за допомогою як інституту державного замовлення, так і інших, зокрема приватних, інститутів правового регулювання.

Щодо державного замовлення у сфері освіти маємо відзначити, що його цільовий об'єкт визначається потребами, вказаними в спеціальних нормах законів № 5499-VI, № 103/98-ВР, ст. 72 «Формування та розміщення державного замовлення» Закону № 1556-VII. З аналізу цих актів випливає, що такий *об'єкт у широкому розумінні* складають потреби економіки та суспільства. У свою чергу зміст ст. 53 Конституції України та ст. 1 Закону № 5499-VI вказує на необхідність виділення в ролі суб'єкта цих потреб саме державу як суб'єкта права, на якого покладено функцію забезпечення реалізації конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, на умовах доступності й безоплатності. Як слушно зазначає доктор юридичних наук О.Ф. Мельничук, така функція держави є її обов'язком гарантувати людині право на освіту [4, с. 126].

З аналізу положень цих же актів уважаємо, що у *вузькому розумінні* об'єкт освітнього держзамовлення складають потреби суб'єктів, яких узагальнено назвою «державні замовники», тобто потреби державних замовників. Перелік останніх у законі є умовно вичерпним і включає: міністерства, інші центральні органи виконавчої

влади, Національну академію наук України, га-лузеві національні академії наук, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, інші, визначені Кабінетом Міністрів України, державні органи – головні розпорядники бюджетних коштів (ч. 2 п. 1 ст. 1) [5]. Виходячи ж із конституційно- й адміністративно-правового статусу перерахованих суб'єктів, доходимо висновку, що прямим суб'єктом державного замовлення все-таки є держава, а тому об'єкт державного замовлення у сфері освіти становлять потреби держави, що повністю відповідає самій назві інституту державного замовлення.

Окрім наведеного вище, на визначення природи потреб досліджуваного інституту правового регулювання впливає також їх класифікація за критерієм об'єкта, тобто того, на що спрямований інтерес зацікавленого суб'єкта (у нашому випадку – держава), того, чого він бажає досягти (набути, виконати).

Узагальнене поняття потреб вміщує у своєму розумінні обставини або ж умови, сприймаючи які через свої відчуття та пропускаючи їх через свою свідомість, людина, соціальна група, суспільство загалом опосередковують їх як необхідні предмети, дії, стани. Відповідно, цілями таких явищ стає: отримання у той чи інший спосіб необхідних предметів, формування чинників, алгоритмів, здатних нейтралізувати негативні умови зовнішнього середовища, досягнення бажаних станів. *Державна потреба* в цьому контексті розуміється *станом* зовнішнього середовища, що опосередкований компетентними державними замовниками й структурований у нормативно-правових актах України. Визнана державою зміна зовнішнього середовища, отримана внаслідок переносу корисних властивостей потреби на суб'єкта-носія потреб (громадянина, роботодавця, суспільство), є проявом життєдіяльності держави, якісно вимірювальний результат й оцінка ефективності державного управління й державного регулювання суспільного життя загалом.

Юридичний аналіз законодавства з цього питання, передовсім положень ст. 1 Закону № 5499-VI, ПКМ України від 15 квітня 2013 р. № 306, дає привід звернути увагу на мету державного замовлення й виділити на її основі декілька ключових потреб: 1) *потребу у кваліфікованих кадрах*; 2) *потребу в підвищенні освітнього та наукового потенціалу нації*; 3) *потребу держави в забезпеченні конституційного права громадян на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей*.

Отже, об'єкт вказаних потреб держави складають підготовлені кваліфіковані кадри (у першому випадку), підвищений рівень розвитку інтелекту нації держави (у другому випадку),

виконане конституційне зобов'язання перед громадянами (у третьому випадку).

Перераховані потреби, очевидно, є якісно та кількісно вимірними, являють головні орієнтири, об'єкти яких деталізуються в законах України № 1556-VII від 1 липня 2014 р. та № 103/98-ВР від 10 лютого 1998 р. Зокрема, аналіз вказаних законів з урахуванням положень Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII дає підстави виділити 9 рівнів підготовки кваліфікованих кадрів: 1) перший (початковий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти, який відповідає другому рівню Національної рамки кваліфікацій; 2) другий (базовий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти, який відповідає третьому рівню Національної рамки кваліфікацій; 3) третій (вищий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти, який відповідає четвертому рівню Національної рамки кваліфікацій; 4) фахова передвища освіта, яка відповідає п'ятому рівню Національної рамки кваліфікацій; 5) початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, який відповідає шостому рівню Національної рамки кваліфікацій; 6) перший (бакалаврський) рівень вищої освіти, який відповідає сьомому рівню Національної рамки кваліфікацій; 7) другий (магістерський) рівень вищої освіти, який відповідає восьмому рівню Національної рамки кваліфікацій; 8) третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень вищої освіти, який відповідає дев'ятому рівню Національної рамки кваліфікацій; 9) науковий рівень вищої освіти, який відповідає десятому рівню Національної рамки кваліфікацій [6]. Іншими словами, викладеними в Законі № 1556-VII від 1 липня 2014 р., кваліфіковані кадри в Україні як об'єкт першої групи потреб державного замовлення складають кваліфіковані робітники, фахівці, аспіранти, докторанти (ст. 2), а точніше – особи, які здобули відповідну освіту й отримали кваліфікаційні документи про освіту, наукові ступені. Тобто у цій групі потреб державі важливіше не стільки створити умови для навчання здобувачів освіти, скільки *отримати підготовлених фахівців необхідного для держави рівня й спеціальності*.

Друга виділена нами група об'єктів потреб забезпечується через задоволення потреб першої групи, що має сприяти збільшенню в країні сукупного обсягу здобувачів вищої освіти, зареєстрованих і таких, які завершили навчання у навчальних закладах за державним замовленням, а також через систему підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів за державним замовленням, що загалом має сприяти підвищенню рівня розвитку інтелекту нації держави. У цьому випадку конкретизація об'єктів потреб щодо підготовки фахівців відображається в документах, що формують державну політику в країні на певний період

розвитку (наприклад, Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 р. № 92/2016, в якому серед пріоритетів визначено створення системи державного замовлення щодо безперервної підготовки робітничих, технічних та інженерних кадрів для задоволення потреб підприємств оборонно-промислового комплексу (п. 4.3) [7]), а також у рішеннях державних замовників (наприклад, у наказі Національного агентства України з питань державної служби від 19 квітня 2017 р. № 86 «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби» [8]).

Третя група об'єктів потреб, на наш погляд, досягається при одночасному задоволенні потреб першої групи. Адже, задовольняючи потреби державних замовників у професійних кадрах, вони (потреби) зумовлені передовсім державною політикою, її завданнями за всіма без винятку сферами української економіки, держава у такий спосіб реалізує свій конституційний обов'язок щодо забезпечення її громадян права на здобуття освіти. Чинні положення законів, що регламентують механізм державного замовлення у сфері освіти, гарантують громадянам їх конституційне право на професійно-технічну освіту в державних і комунальних професійно-технічних навчальних закладах безоплатно, за рахунок держави, а в державних і комунальних акредитованих вищих професійно-технічних навчальних училищах і центрах професійної освіти – у межах державного замовлення безоплатно, на конкурсній основі (ч. 2 ст. 6) [9], а також щорічно на засадах безоплатності право на вищу освіту ступенів молодшого бакалавра, бакалавра (магістра медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямувань) (в обсязі не менш як 51 % кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які в поточному році здобули повну загальну середню освіту), магістра (не менш як 50 % кількості осіб, які в поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням), доктора філософії (не менш як 5% кількості осіб, які в поточному році здобудуть ступінь магістра за державним замовленням) (п. 1 ст. 72) [10]. Загальну суспільну природу потреб визначив й Конституційний Суд України, який у своєму рішенні (справа № 1-4/2004) відзначив, що безоплатність вищої освіти означає, що громадянин має право здобути її відповідно до стандартів вищої освіти без внесення плати в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі в межах обся-

гу підготовки фахівців для загальносуспільних потреб (державного замовлення) [11].

При вирішенні питання первинності приватних або державних потреб в освітніх послугах за державним замовленням, треба погодитись із висновком О.С. Дніпрова, що в кінцевому результаті, зацікавленою в якісній освіті є держава як споживач праці своїх громадян [12, с. 81]. Водночас не можемо повністю підтримати його думку, що освітній діяльності, як елементу публічних послуг, притаманний як публічний інтерес, відображений у принципах державної політики, закріплених на законодавчому рівні, у державних програмних документах, так і приватний інтерес – оскільки послугу вимагає надати особа, приватні інтереси чи суб'єктивні права якої ці послуги мають забезпечити [12, с. 85-86]. Адже згідно з чинним українським законодавством особа (громадянин) може «вимагати» реалізацію його саме конституційного права *на освіту* (курсив – А. Д.), а не на *конкретну освітню послугу*. Остання може стати предметом зобов'язань на користь громадянина лише в конкретних договірних, зокрема адміністративних, правовідносинах, для вступу й участі в яких громадянин має набути спеціальної правосуб'єктності (зокрема, виконати низку умов, встановлених державою).

Наведене дає підстави стверджувати, що державне замовлення є не єдиною формою реалізації конституційного права громадян на освіту. До того ж практика останніх років щодо розподілу в Україні обсягів державного замовлення за освітніми рівнями та спеціальностями (в основі якого лежать не економічні закони ринку, зокрема попиту та пропозиції, а ситуативні управлінські рішення спрямованого цільового зменшення обсягів бюджетних місць з одних спеціальностей й збільшення для інших) доводить, що потреба громадян у вищій освіті, детермінована обсягами державного замовлення (тобто потребами першого виду об'єктів), залежна від потреб і фінансових можливостей держави, і формально конституційне право для громадян, або ж зобов'язання для держави, як потреба може уважатися забезпеченим у гарантованих законом обсягах, що становлять нині не менш як 51 % кількості випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які в поточному році здобули повну загальну середню освіту.

Отже, вивчення об'єкта потреб, що становлять основу державного замовлення, дає змогу зробити висновок про публічну (а конкретніше – державну) природу таких потреб і, відповідно, інтересу їх задоволення. Потреби приватні, зокрема громадян щодо здобуття освіти за державним замовленням, вважаємо похідними, залежними від політики держави, визначених нею пріоритетів у галузях економіки країни на різних етапах її розвитку тощо.

Література

1. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративно-права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2004. 428 с.

2. Стадний Є. Концептуальна модель державного фінансування ВНЗ за результатами діяльності. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/kontseptualna-model-derzhavnoho-finansuvannia-vnz-za-rezultatamy-diialnosti> (дата оновлення: 08.03.2016).

3. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2012. 417 с.

4. Мельничук О.Ф. Конституційно-правове забезпечення права на освіту в Україні в контексті європейського досвіду: дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02. К., 2015. 459 с.

5. Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів: Закон України від 20 листопада 2012 року № 5499-VI. Голос України. 04.01.2013. № 2.

6. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Урядовий кур'єр. 04.10.2017. № 186.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. Урядовий кур'єр. 18.03.2016. № 52.

8. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах за державним замовленням Національного агентства України з питань державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби у наказі від 19 квітня 2017 р. № 86. Офіційний вісник України. 28.07.2017. 2017. № 59. С. 220.

9. Про професійно-технічну освіту: Закон України від 10 лютого 1998 року № 103/98-ВР. Голос України. 10.03.1998.

10. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII Урядовий кур'єр. 13 серпня 2014. № 146.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень ч. 3 ст. 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) Справа № 1-4/2004: Рішення Конституційного Суду України від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004. Урядовий кур'єр. 24.03.2004. – № 55.

12. Дніпров О.С. Адміністративно-правове регулювання надання державних послуг у сфері освіти України: дис. на здоб. наук. ступ. канд-та юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2013. – 199 с.

Анотація

Детюк А. М. Сутність об'єкта адміністративно-правового регулювання державного замовлення у сфері освіти. – Стаття.

У статті розглянуто питання сутності об'єкта адміністративно-правового регулювання державного замовлення у сфері освіти. Проаналізовано базові законодавчі акти, підзаконні акти та рішення Конституційного Суду України, на основі яких виділено групи потреб і визначено їх пріоритетність у механізмі адміністративно-правового регулювання освітнього державного замовлення.

Ключові слова: державне замовлення, сфера освіти, публічні потреби та інтереси, приватні потреби та інтереси, адміністративно-правове регулювання.

Аннотация

Детюк А. Н. Сущность объекта административно-правового регулирования государственного заказа в сфере образования. – Статья.

В статье рассмотрен вопрос сущности объекта административно-правового регулирования государственного заказа в сфере образования. Проанализированы базовые законодательные, подзаконные акты, решения Конституционного Суда Украины, на основании которых автором выделены группы потребностей и определена их приоритетность в механизме административно-правового регулирования образовательного государственного заказа.

Ключевые слова: государственный заказ, сфера образования, публичные потребности и интересы, частные потребности и интересы, административно-правовое регулирование.

Summary

Detiuk A. N. The essence of the object of administrative and legal regulation of state orders in the sphere of education. – Article.

In the article the question of the essence of the object of administrative and legal regulation of public order in the field of education. Basic legislative, bylaws, decisions of the Constitutional Court of Ukraine are analyzed, on the basis of which the author singled some groups of needs and determined their priority in the mechanism of administrative and legal regulation of the educational state order.

Key words: state order, education field, public needs and interests, private needs and interests, administrative and legal regulation.