

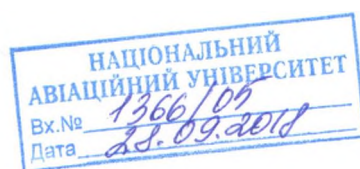
До спеціалізованої вченої ради К 26.062.16
в Національному авіаційному університеті
Міністерства освіти і науки України

03058, м. Київ, пр. Космонавта Комарова, 1

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, доцента Теремецького Владислава Івановича на дисертацію Детюка Андрія Миколайовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного замовлення в сфері освіти», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження Детюка Андрія Миколайовича «Адміністративно-правове регулювання державного замовлення в сфері освіти» визначається й підтверджується реаліями сьогодення, практичними задачами. Сучасні трансформаційні перетворення в українському суспільстві, що відбуваються у супроводі з оптимізацією функцій держави, їх «роздержавленням», децентралізаційними процесами, розширенням відносин державно-приватного партнерства, для формування нової моделі освітнього державного замовлення зумовлюють необхідність системного оновлення інструментарію адміністративно-правових засобів. Саме останні, опосередковуючи взаємодію органів державної влади, місцевого самоврядування, освітньо-наукових суб'єктів господарювання й громадян в сфері освіти, здатні встановити й забезпечити єдиний публічний порядок формування, розміщення та виконання державного замовлення в сфері освіти, сприяючи ефективному й раціональному використанню державних коштів, дотриманню принципів законності, гласності, публічності, доступності освітніх послуг й фінансування за рахунок коштів державного бюджету, ефективному функціонуванню мережі освітніх й наукових закладів, розвитку здорової їх конкуренції, задоволенню потреб держави у професійних кадрах.



Водночас, відзначимо, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці проблема сутності, змісту, особливостей адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти є малодослідженою, більшість наукових праць присвячені окремим аспектам адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності.

Так, ведуться дискусії щодо галузевої належності інституту державного замовлення загалом та в сфері освіти зокрема, а новітні науково-практичні публікації лише підтверджують суперечливість наукових поглядів представників різних галузей права. Також доводиться констатувати, що поза увагою науковців-адміністративістів лишилося питання механізму формування, розміщення й виконання державного замовлення в сфері освіти, його забезпечення адміністративно-правовими засобами.

Вкотре відзначимо, що в Україні, з часу здобуття незалежності відбулися принципові оновлення, зокрема, й законодавства, змінилося розуміння сутності правовідносин між державою, освітніми суб'єктами господарювання й громадянами, проходять освітня реформа й реформа децентралізації, в тому числі фінансової, змінюючи пріоритети розвитку українського суспільства. Тому нагальними видаються фундаментальні дослідження новітніх правових інститутів, явищ, категорій. Новітнього аналізу, між іншим, потребують й питання державних інтересів й потреб в освітній сфері, а також адміністративно-правові засоби їх забезпечення, які доволі послідовно й обґрунтовано викладено дисертантом у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання державного замовлення в сфері освіти».

Про відповідність зазначеного дисертаційного дослідження сучасним потребам діяльності органів державної влади, вимогам сьогочасної правничої науки, про її пріоритетність свідчить взаємозв'язок цього дослідження із такими цільовими документами: Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, затверджена Указом Президента України від

25 червня 2013 року № 344/2013; Постанова НАН України від 20.12.2013 р. № 179 «Про основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук Національної академії наук України на 2014–2018 роки»; рекомендації Ради президентів академій наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямами досліджень (п. 3.4. Політико-правові науки); планова науково-дослідна робота юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024).

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій. У дисертації «Адміністративно-правове регулювання державного замовлення в сфері освіти» на підставі критичного аналізу вивчено наукові праці представників зарубіжної й вітчизняної юриспруденції, нормативно-правові акти, які регламентують процеси формування, розміщення та виконання державного замовлення в сфері освіти, довідкові й публіцистичні видання. Наприклад, задля визначення етапів становлення і розвитку інституту державного замовлення в сфері освіти (стор. 10–30) дисертантом використано історико-правові джерела; за допомогою існуючих в адміністративному праві вчень про адміністративно-договірні правовідносини сформульовано поняття договору в сфері освітнього державного замовлення як різновиду адміністративних договорів, заснованої на нормах адміністративного права вольової публічно-правової угоди між двома і більше суб'єктами, один з яких наділений державою владними повноваженнями, зміст якої складають взаємні зобов'язання, спрямовані на задоволення державних потреб в сфері освіти та реалізуються в межах єдиного правового механізму державного замовлення (стор. 30–47). Надбання адміністративного права використані здобувачем при з'ясуванні видів адміністративних правовідносин, що утворюють предмет адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері

освіти (стор. 62-78), здійсненні класифікації адміністративно-правових джерел правового регулювання як правова основа формування й розвитку інституту державного замовлення в сфері освіти. Внаслідок вимогливого й критичного вивчення Детюком А.М. стану нормативно-правового регулювання контрольних повноважень уповноважених владних суб'єктів в сфері освітнього державного замовлення, а також дослідження наукової дискусії щодо розподілу функцій між відповідними суб'єктами, зроблено висновки щодо необхідності нормативного врегулювання наділення Мінекономрозвитку функцією контролю за процесом виконання державними замовниками й виконавцями державного замовлення, а також порядку укладання державних контрактів, Антимонопольного комітету України – функцією оскарження процедур проведення конкурсів з відбору виконавців державного замовлення, а також прийняття рішень державними замовниками щодо застосування спрощеної (позаконкурсної) процедури призначення виконавців державного замовлення, Держаудитслужби України – функцією моніторингу дотримання учасниками державного замовлення в сфері освіти бюджетного законодавства та виконання державних контрактів (стор. 148–166). Доречно й зважено дисертантом використовуються сучасні методи наукового пізнання, що також, беззаперечно, гарантує обґрунтованість й достовірність наукових положень дисертації «Адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти».

Безумовно, переконливості зробленим висновкам додає використання в роботі логіко-семантичного методу, за допомогою якого вдосконалено понятійний апарат дослідження (розділи 1, 2). Не вдаючись у ретельний виклад застосованих у дисертації методів, зазначимо, що, крім вказаних, були також використані методи аналізу та синтезу (розділи 2, 3), методи класифікації й групування (підрозділи 2.1, 2.2). Крім того, системний підхід дозволив розглянути механізм адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти не просто певною сукупністю, а

цілісним, структурно складним явищем, та докладно охарактеризувати його взаємопов'язані елементи та їх властивості.

Беззаперечною перевагою дисертаційного дослідження є й те, що дисертант спромігся обґрунтувати різновид системи організаційно-правових гарантій реалізації державного замовлення в сфері освіти, розкривши при цьому такі принципово важливі для цього дослідження проблеми інституційного та нормативно-правового й процедурного забезпечення формування, розміщення та виконання освітнього державного замовлення, а також проаналізувавши стан контрольної функції з боку держави в цій сфері.

Отже, можна констатувати, що дисертантом загалом розв'язано окреслені завдання, поставлені у дослідженні що забезпечило досягнення кінцевої мети – визначення теоретико-методологічних й юридично-прикладних особливостей адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти, на підставі яких розроблено пропозиції та рекомендації щодо його вдосконалення.

Автор використав широке коло наукової літератури, при чому не лише адміністративно-правової, але й з інших галузей права (усього опрацьовано 199 джерел). Автор посилається як на роботи останніх років видання, так і на класичну літературу. Це свідчить про високий рівень обізнаності дисертанта у питаннях, які досліджуються, та забезпечує відповідний рівень обґрунтованості зроблених висновків. Текстуальних запозичень і плагіату в роботі не встановлено. Літературні джерела використовуються критично, ведеться полеміка з різними авторами. Дисертант дотримується етики наукової дискусії: точно викладає позиції опонентів, аргументує власну точку зору на ключові питання розглядуваної проблеми. Широко використовує та аналізує автор і нормативно-правову базу: від Конституції України до відомчих інструкцій.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження.

Слід зазначити, що наукова новизна викладених у дисертації положень та одержаних результатів полягає у тому, що за своїм предметом та змістом дисертація є однією з перших монографічних робіт, присвяченою дослідженню теоретичних і прикладних питань адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти. Не викликає сумніву наявність у роботі результатів, які характеризуються науковою новизною.

Маємо погодитись, що дисертантом дійсно вдалося вперше визначити предмет адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти, включивши до його складу правовідносини, що виникають та розвиваються з приводу здійснення зовнішньо та внутрішньо організаційної управлінської діяльності органами публічної адміністрації та іншими уповноваженими ними суб'єктами при забезпеченні освітніх потреб держави; проходження публічної служби та роботи на підприємствах, установах й організаціях державної і комунальної форм власності в рамках реалізації освітнього державного замовлення в інтересах держави; публічно-сервісної, договірної діяльності органів публічної адміністрації, уповноважених ними позавладних юридичних осіб публічного права в процесі здійснення державного замовлення в сфері освіти; реалізації повноважень органів виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям, підприємствам, установам, організаціям в процесі здійснення державного замовлення в освітній сфері; застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення встановленого порядку здійснення державного замовлення в сфері освіти; реалізації юрисдикції адміністративних судів та органів публічної адміністрації з вирішення публічно-правових спорів в сфері освітнього державного замовлення.

Схвальною є також новела автора, що полягає у встановленні й розкритті особливостей методу адміністративно-правового впливу на

діяльність суб'єктів за стадіями здійснення державного замовлення в сфері освіти. Автор достатньо влучно визначив, що на стадії формування державного замовлення такий правовий вплив здійснюється виключно на імперативних засадах, з застосуванням способів субординації, координації та взаємодії; на стадії розміщення освітнього державного замовлення переважним є імперативне адміністративно-правове регулювання як поведінки державних замовників, так і суб'єктів претендентів на статус виконавця державного замовлення; на стадії виконання державного замовлення – значно ширший набір способів і прийомів імперативного та диспозитивного характеру.

Вірно й раціонально здійснено дисертантом систематизацію джерел правового регулювання державного замовлення в сфері освіти, означивши основним критерієм їх групування стадії процесу такого замовлення (формування, розміщення та виконання державного замовлення).

Науковий інтерес й схвалення викликає сформульована автором дефініція договору в сфері освітнього державного замовлення як різновиду адміністративних договорів, заснованої на нормах адміністративного права вольової публічно-правової угоди між двома і більше суб'єктами, один з яких наділений державою владними повноваженнями, зміст якої складають взаємні зобов'язання, спрямовані на задоволення державних потреб в сфері освіти та реалізуються в межах єдиного правового механізму державного замовлення.

Цілком обґрунтованим й практично зорієнтованим видається результат автора, що полягає у додатковому розвиненні науково-прикладного підходу, згідно з яким для оптимізації видатків на задоволення державних потреб у кадрах, зокрема для низки силових, правоохоронних відомств (можливо й інших відомств), й відповідно для зміни підходу до формування прогнозних показників єдиного державного замовлення в сфері освіти, пропонується перехід від замовлення «на підготовку кадрів» до замовлення «на перепідготовку кадрів» або «підвищення кваліфікації».

Отже, наукову новизну дисертації складають низка положень, що виносяться на захист, які є реалізацією завдань, що ставились автором при проведенні ним наукового аналізу проблем адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти. Крім положень, на які звернута увага у відгуку і які позитивно оцінені, в роботі містяться й інші положення і пропозиції, що заслуговують схвалення і підтримки.

Наукове та практичне значення дисертації. За результатами підготовки дисертації здобувачем отримано висновки й рекомендації, які за своїм змістом, значущістю для науки й практики адміністративного права та ступенем розв'язання конкретних теоретично-практичних завдань можуть використовуватися у різних галузях юридичної науки й сферах державно-суспільної діяльності. Так, висновки щодо об'єкту, предмету й методу адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти, представляють собою внесок в розвиток сучасної науки адміністративного права. Узагальнення питань організаційно-правових гарантій освітнього державного замовлення можуть застосовуватись для вдосконалення чинних, розроблення й підготовки нових нормативно-правових актів.

Положення дисертаційного дослідження, які по своїй суті носять також і науково-практичний, роз'яснюючий характер слугуватимуть практикуючим юристам (представникам органів державної влади, вищих навчальних закладів, суддям) в якості коментаря щодо застосування окремих положень законів України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», «Про освіту», «Про вищу освіту» та інших.

Сучасні наукові погляди щодо правової природи освітнього державного замовлення та механізму його адміністративно-правового регулювання, узагальнені й систематизовані Детюком А.М. в дисертації, являють собою

корисний навчальний матеріал, який стане в нагоді всім, хто вивчає таку фундаментальну дисципліну, як «Адміністративне право», спецкурси «Адміністративно-правові спори», «Адміністративне судочинство», інші предмети адміністративно-правового спрямування.

На захист у дисертаційному дослідженні винесено низку положень. Частина з них є новими, а частина – уточнює або доповнює розробки попередніх дослідників. З переважною більшістю цих положень слід погодитись і підтримати їх, оскільки все вищенаведене свідчить про достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Позитивом роботи є також сміливість й глибина наукової думки дисертанта, якою він доводить наявність правової невідповідності окремих урядових актів законодавчим нормам щодо формування й розміщення освітнього державного замовлення для потреб органів прокуратури. При цьому автор доволі чітко пропонує декілька шляхів виходу з даної ситуації правового конфлікту.

Про повноту викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації свідчить кількість підготовлених наукових праць. Так, Детюком А.М. опубліковано п'ять наукових статей, які є одночасно працями наукових фахових юридичних видань, що входять до переліку МОН України, та індексованими в міжнародних наукових базах даних, зокрема «Index Copernicus International» (Польща). Підсумки здійсненого дослідження, його результати й узагальнення були оприлюднені дисертантом на трьох міжнародних науково-практичних конференціях, з яких одна зарубіжна (Великобританія).

Структура дисертації, логіка і послідовність розгляду питань, рівень аргументованості основних положень і висновків, форма викладення матеріалу та оформлення дослідження, його бібліографічний апарат відповідають існуючим вимогам, які пред'являються до дисертаційних робіт.

Зміст дисертації відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, за якою вона подається до захисту, а зміст автореферату є ідентичним до основних положень дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

В цілому позитивно оцінюючи науковість, логічність й обґрунтованість дисертації Детюка Андрія Миколайовича, відзначаючи її завершений і цілісний характер, мусимо однак звернути увагу на окремі її положення, які сприймаються нами неоднозначно, а відтак – потребують додаткових пояснень чи спростування.

1. У підрозділі 1.1 на сторінці 26 автор у загальних рисах характеризує третю заключну стадію освітнього державного замовлення – «Виконання державного замовлення в сфері освіти». При цьому дисертант хоча й акцентує увагу на важливості для теорії і практики вирішення питання щодо визначення юридичного факту, який засвідчує завершення конкретного освітнього державного замовлення, тобто остаточне досягнення його мети, однак, на жаль, *не висвітлює у роботі власну позицію щодо варіанту вирішення цього питання*. У зв'язку з цим автору варто висловити свій погляд з цього питання.

2. У підрозділі 1.2 серед особливостей системи джерел адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти автор наводить таку як: «б) положення багатьох актів носять формальний, декларативний характер, що зумовлено, зокрема, перехідним станом освітньої галузі при переході до європейських принципів підготовки фахівців за державним замовленням та продовженням процесу формування органів управління в сфері освіти» (стор. 47, 50). Разом з тим у самій роботі відсутні характеристики згаданих автором *«європейських принципів підготовки фахівців за державним замовленням»*, що вимагає від здобувача додаткових пояснень.

3. *Не можемо погодитись з позицією дисертанта, згідно з якою «потреби приватні, зокрема громадян щодо здобуття освіти за державним замовленням, є залежними від політики держави, визначених нею пріоритетів у галузях економіки країни на різних етапах її розвитку, тощо» (стор. 62). На наше переконання, в основі формування будь-яких потреб державних лежать потреби індивідуальні, громадянина й людини тієї чи іншої країни.*

4. В результаті аналізу стану нормативно-правового забезпечення контролю за процесом освітнього державного замовлення дисертант констатує наявність суттєвих прогалин, й з метою їх усунення пропонує, *на наш погляд у помилковий спосіб, застосовувати принцип аналогії закону й керуватися загальними нормами, зокрема законодавчих актів, що регулюють суміжні правовідносини, наприклад, в сфері публічних закупівель. Як відомо, в правозастосуванні принцип аналогії закону має право використовувати лише суд а органи виконавчої влади мають діяти виключно згідно з наявними й чинними приписами закону.*

5. *Значущим доповненням до роботи слугувало б соціологічне дослідження, яке автором, на жаль, не було використано для формування емпіричної бази дисертаційної роботи. Цінність методу соціологічного опитування різних категорій осіб, задіяних у процесі освітнього державного замовлення, в даній роботі полягала б в отриманні актуальних відомостей з практичного досвіду респондентів, що додатково сприяло би наближенню теоретичних результатів дисертанта до практичних потреб їх застосування.*

6. *Певною мірою до технічних зауважень слід віднести відсутність у додатках дисертації проекту нормативно-правового акту, який би містив усі запропоновані автором в ході дослідження законодавчі пропозиції.*

Втім, зазначені зауваження не применшують високу наукову якість роботи з характерними авторській позиції новими поглядами на досліджувані явища, а тому є лише приводом для додаткових наукових дискусій та подальших досліджень.

Дисертація А.М. Детюка є самостійним завершеним науковим дослідженням, яке містить нові теоретичні положення й висновки, результати необхідних наукових узагальнень предмета, що досліджується, практичні рекомендації, які в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, що має суттєве значення для науки адміністративного права України. Тема і зміст дисертації відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право.

Таким чином, дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове регулювання державного замовлення в сфері освіти» підготовлено відповідно до нормативних вимог до дисертаційних робіт, а її автор – Детюк Андрій Миколайович – згідно з п. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**професор кафедри університетської освіти і права ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» Національної академії педагогічних наук України
доктор юридичних наук, доцент**



В.І. Теремецький