

Спеціалізованій вченій раді К 26.062.16 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Національному авіаційному університеті

ВІДГУК

офіційного опонента кандидата юридичних наук Губанової Тамари Олексіївни 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 дисертаційного дослідження. Сучасні прагнення України набути статусу розвиненої Європейської держави потребує упорядкування як механізму захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина відповідно до світових і європейських стандартів права, так і ефективного й раціонального використання державних ресурсів для досягнення вказаної мети. У такому процесі одну із визначальних ролей відіграє реформа системи освіти, через яку держава реалізує свою освітню функцію, забезпечує конституційне право громадян на безоплатну освіту, та врешті-решт, без якої неможливий сучасний духовний, інтелектуальний, культурний, соціальний та економічний розвиток української держави.

Сьогодні дієвим й водночас недовершеним методом державного регулювання механізму забезпечення освітніх потреб держави та громадян є державне замовлення, яке вирізняється комплексним характером набору засобів, в тому числі правових. Щороку перед державою постають нові завдання в сфері освіти, водночас усі вони завжди спрямовані на збалансування інтересів держави і громадянина при мінімізації бюджетних витрат. Тому на кожному наступному етапі реалізації освітньої реформи на передній план виходить завдання вдосконалити механізм державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів. При

цьому слід зауважити, що правова основа цього засобу державного регулювання залишається недосконалою, з характерними колізіями, правовими прогалинами, що неналежним чином відображається на усьому процесі формування, розміщення та виконання освітнього державного замовлення. Очевидно дані питання не стоять поза увагою вчених, однак не зважаючи на наявність значної кількості праць з численних питань реформаційного поступу національної освіти та становлення системи надання державних послуг у сфері освіти в Україні, в тому числі через інститут державного замовлення, дослідники відзначають незавершеність, підкреслюють багатоплановість, складність, багатозначність вказаних проблем.

Зважаючи на присутню проблемність у вказаній сфері, про що автор достатньо влучно повідомив у своїй роботі, уважаємо тему дисертації у запропонованому здобувачем формулюванні, актуальною і такою, що відповідає сьогоднішнім потребам адміністративно-правової науки.

Обґрунтованість і достовірність дослідження. Належний ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечуються, по-перше, плідним використанням низки загальноновизнаних і спеціальних методів пізнання; по-друге, рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у літературних джерелах, правових концепціях; по-третє, ретельним вивченням джерел позитивного права; по-четверте, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням, відповідно до встановлених вимог.

Цілком достатньою і вдалою є обрана автором методологічна основа дисертації – загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлене системним підходом, що забезпечило дисертантові можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми. За допомогою вдало поєднаних спеціальних юридичних методів (метод систематизації та герменевтичний і нормативно-аналітичний методи) автор спромігся з'ясувати зміст й систематизувати джерела

адміністративно-правового регулювання освітнього держзамовлення (підрозділ 1.2); методів формально-логічного та системно-структурного аналізу – дослідив й удосконалив теоретико-методологічні засади адміністративно-правового регулювання освітнього держзамовлення (розділ 2); методів прогнозування й правового моделювання – розробив пропозицій щодо змін і доповнень до чинного законодавства в сфері адміністративно-правового регулювання освітнього держзамовлення (розділи 2, 3).

Специфіка досліджуваного об'єкту, його комплексний характер передбачає застосування цілого ряду наукових підходів: фундаментального, органічної єдності теорії й практики, поєднання критичного і раціонального, порівняльно-ретроспективного, єдності логічного та системного підходів. Функціональний підхід сприяв визначенню прийомів та способів адміністративно-правового впливу на сферу освітнього державного замовлення в сфері освіти (підрозділ 2.3), а також окресленню характеристик організаційно-правових гарантій забезпечення формування, розміщення та виконання державного замовлення в сфері освіти (підрозділи 3.1, 3.2).

Емпіричну основу дослідження становлять статистичні дані, акумульовані Міністерством внутрішніх справ України, Національною гвардією України, а також громадськими організаціями за 2009–2014 роки.

Достатньо широкою й авторитетною науковою базою дослідження стали праці вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема, В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Галунька, Т. Коломоець, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Скакун, С. Стеценка, М. Кельмана, О. Мурашина, О. Петришина, М. Цвіка Д. Бахраха, В. Білої, Ж. Завальної, А. Комзюка, Є. Курінного, В. Курила, О. Рябченко, О. Світличного, А. Монаєнка, Ю. Пивовара, Н. Борецької, Н. Дроздової, М. Курка, Р. Шаповала, Б. Дерев'янка, Н. Губерської, В. Савіщенко, І. Литвина та інших.

Об'єкт і предмет дисертаційного дослідження визначені несуперечливо і не виходять за межі наукової спеціальності. Їх співвідношення відповідає встановленим вимогам. Запорукою успішного виконання роботи стала

освіти, пропонується перехід від замовлення «на підготовку кадрів» до замовлення «на перепідготовку кадрів» або «підвищення кваліфікації»;

Цінними з наукової точки зору видаються розкриті автором особливості методу адміністративно-правового впливу на діяльність суб'єктів трьох стадій державного замовлення в сфері освіти, відзначаючи, 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. При цьому аргументується, що особливе поєднання дозволів і приписів, які відображають суть методу обмеженої диспозитивності, сприяє алгоритмізації поведінки здобувачів освітніх послуг (випускників) на кінцевому етапі реалізації державного замовлення (досягнення його головної мети);

Новою без перебільшення стала запропонована автором періодизація нормативного становлення й розвитку в законодавстві України інституту державного замовлення в сфері освіти, яка сформована у логічному взаємозв'язку з основними завданнями державної політики в сфері освіти, що відповідали відповідним етапам реформування цієї галузі.

Досить цікавими є наукові положення дисертації щодо визначення сутності договором в сфері освітнього державного замовлення та комплексу його специфічних ознак. Зокрема, здобувачем встановлено, що договором в сфері освітнього державного замовлення як різновидом адміністративних договорів, заснована на нормах адміністративного права вольова публічно-правова угода 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).

Слід також визнати практичні рекомендації автора, що викладені в обґрунтуваннях щодо необхідності 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 постійного моніторингу дотримання учасниками державного замовлення в сфері освіти бюджетного законодавства та виконання державних контрактів. Реалізація таких пропозицій, на наше переконання, сприятиме покращанню правопорядку в даній сфері.

Крім того, іншою раціональною й належно обґрунтованою прикладною ідеєю автора є необхідність закріплення у законодавчому акті про освітнє державне замовлення й дублювання у постанові КМ України №363 від 20.05.2013 р. обов'язкової процедури погодження Мінекономрозвитку положень про роботу конкурсної комісії державних замовників з відбору виконавців державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних, наукових кадрів та підвищення кваліфікації.

Ключовою тезою здобувача, яка заслуговує додаткової уваги дослідників й потребує подальшого розвитку, є розвинутий автором теоретичний підхід розуміння об'єкту адміністративно-правового регулювання як сукупності публічних потреб, на підставі якого сформульовано три групи потреб, що в сукупності утворюють об'єкт адміністративно-правового регулювання освітнього державного замовлення: 1) потреби держави у кваліфікованих кадрах; 2) потреба держави у підвищенні освітнього та наукового потенціалу нації; 3) потреба держави у

виконанні конституційного зобов'язання перед громадянами щодо забезпечення їх конституційного права на здобуття освіти відповідно до їх покликань, інтересів та здібностей.

Відмітно, що автор будує свої висновки на підставі переважно результатів аналізу положень законодавства, діяльності державних замовників, виконавців державного замовлення та правозастосовної судової практики.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, і частково були та можуть бути впроваджені у подальшому в науково-дослідній діяльності (при подальшому дослідженні теоретично-методологічних та прикладних питань удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти, а також діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування з питань політики державного й регіонального замовлення в сфері освіти, акт впровадження від 11 травня 2018 року); правотворчій діяльності (з метою вдосконалення чинного законодавства та відомчих нормативних актів, що регламентують формування, розміщення та виконання державних замовлень в сфері освіти); правозастосовній сфері (для вдосконалення управлінської, контрольної-наглядової практичної діяльності Міністерства економічного розвитку і туризму України, Міністерства освіти і науки України, а також інших органів державної влади (державних замовників) та державних навчальних закладів, наукових установ, центрів післядипломної освіти (потенційних виконавців державного замовлення) в процесі реалізації державних замовлень в сфері освіти); освітньому процесі (при підготовці підручників, навчальних посібників, практикумів, методичних рекомендацій, а також при проведенні занять для здобувачів вищої юридичної освіти з дисципліни «Адміністративне право», акт впровадження від 10 травня 2018 року № 27).

Основні положення дисертаційної роботи були оприлюднені на трьох

міжнародних (у тому числі одній зарубіжних) науково-практичних конференціях: «Conduct of modern science» (England, Sheffield, 2015), «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (Харків, 2016), «Молодіжний науковий юридичний форум» (Київ, 2018).

Зауваження і дискусійні положення. Разом з тим, дисертація містить низку авторських тез, твердження і міркування, які потребують додаткових роз'яснень, уточнень і обґрунтувань відповідно до теоретичних узагальнень, здобутків юридичної практики і нормативного матеріалу.

1. На сторінці 26 дисертації автор відстоює позицію про необхідність включення до стадії виконання державного замовлення в сфері освіти етап обов'язкового відпрацювання набувачем освітніх послуг в інтересах держави. *Однак ми ж дотримуємося принципово протилежної позиції, яка кореспондується з положеннями статті 43 Конституції України й Міжнародної Конвенції "Про скасування примусової праці" № 105, ратифікованої Законом України від 05.10.2000 № 2021-III та вважаємо нині неправомірним зобов'язування випускників ЗВО за державним замовленням відпрацьовувати в інтересах держави.*

2. Не можемо також погодитись з наведеними автором аргументами щодо віднесення договорів в сфері освітнього держзамовлення до адміністративних, а саме посилання на рішення суду (стор. 41-42). *Оскільки судова практика в цьому питанні є неоднозначною, аргументами протилежної позиції, зокрема щодо віднесення таких договорів до цивільно-правових або господарсько-правових, можна навести низку судових рішень судів іншої юрисдикції.*

3. Достатньо новою й цікавою видається обґрунтована думка автора виділяти «делеговані» адміністративні правовідносини в сфері освітнього державного замовлення, в яких суб'єктами виступають роботодавці та випускники за державним замовленням (стор. 74-75). Разом з тим, в контексті останніх змін в освітньому законодавстві (зокрема, в наслідок відміни

обов'язку ВЗО надавати перше робоче місце й відпрацювання випускниками після закінчення закладу за державним замовленням) видається сумнівним такий суб'єктний зв'язок між ВЗО, студентом й роботодавцем, й відповідно такі правовідносини.

4. *Недоцільним вважаємо розмежування автором державних органів та їх апаратів як окремих суб'єктів, що слугують інституціями - організаційними складовими єдиної системи організаційно-правових гарантій стадії формування державного замовлення в сфері освіти (підрозділ 3.1, стор. 103-105).* На наш погляд, будь-який державний орган та його апарат становлять єдине ціле як одна юридична особа публічного права з відповідним правовим статусом.

5. В числі *недоліків дисертаційної роботи* слід назвати й *відсутність вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання в сфері освіти*, що мало б слугувати врахуванню Україною новітніх тенденцій прогресивного розвитку освітньої галузі й механізмів її регулювання в провідних країнах світу.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Висловлені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаного А. М. Детюком дослідження, а здійснений дисертантом науковий пошук і його результати заслуговують загального схвалення і безумовну підтримку.

Дисертація вирішує важливу науково-прикладну проблему, містить раніше не захищені положення, які є особистими здобутками автора, має практичну цінність і позитивне значення для подальшого розвитку адміністративного права, а також відповідних галузей законодавства. Продукти дослідження є перспективними щодо використання у нормотворчій роботі, науково-дослідній діяльності та навчальному процесі.

Дисертаційні матеріали належним чином оприлюднені шляхом публікацій у фахових та інших наукових виданнях, виступах на

конференціях. Зміст дисертації у встановленому форматі відображений в авторефераті, який також відповідає вимогам МОН України.

Наведене дозволяє визнати дисертацію «Адміністративно-правове регулювання державного замовлення в сфері освіти» завершеним самостійним науковим теоретико-прикладним дослідженням, що відповідає вимогам МОН України до дисертацій, поданих на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а також пунктам 9, 10, 11 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника (постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567). Автор дисертації – Детюк Андрій Миколайович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Директор

Приватного вищого навчального закладу

«Фінансово-правовий коледж»

кандидат юридичних наук



Т.О. Губанова