

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В СФЕРІ ОСВІТИ

Грунтуючись на функціональному підході та керуючись критерієм стабільності державного замовлення в сфері освіти, окреслено систему джерел його адміністративно-правового регулювання. Особливими видами джерел цієї системи визначено листи Міністерства освіти і науки України, а також нормативні (адміністративна) договори. Сформульовано характерні риси даної системи джерел та окреслено перспективні напрями подальших доктринальних досліджень.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державне замовлення, сфера освіти, джерела адміністративного права, нормативно-правові акти, нормативний договір.

Постановка проблеми та її актуальність.

В розвинутих соціально орієнтованих країнах питання освіти посідають першорядне завдання перед державою. В Україні освітні завдання відображають, з одного боку, потребу населення, з іншого, державні потреби у фахівцях для кадрово-професійного забезпечення розвитку більшості галузей економіки. В той же час, останні декларації держави про скорочення її функцій і делегування окремих з них органам місцевого самоврядування, приватним структурам, вимагають перегляду принципів й самого механізму здійснення державного замовлення в освітній галузі. Виходячи з публічно-правової природи (точніше – державно-, адміністративно-правової) інституту державного замовлення, одним із ключових аспектів у цьому завданні є джерельна база адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти.

Аналіз досліджень і публікацій. В результаті здійснення попереднього загального огляду наукової, навчальної та методичної літератури з даної проблематики стає зрозумілим, що вказані вище питання не є новими у вітчизняній науці, освіті та практиці. Мають місце як ґрунтовні роботи, присвячені загалом державному регулюванню освітньої сфери (Т. І. Борецька, А. С. Кобець, Л. І. Парашенко, А. М. Стадник, Т. О. Ярцева та ін.), інституту державних замовлень у різних галузях (В. П. Горбулін, Ю. Ю. Карлик, О. Ф. Сальнікова, І. М. Титарчук, О. А. Шатило), так і окремі дослідницькі розвідки з питань правового регулювання державних замовлень в освітній галузі (А. О. Монаєнко, Л. І. Парашенко,

С. Ю. Поляков, О. В. Устименко, Т. І. Чернишенко та ін.). Разом з тим, ми переконані, не буде помилковим й передчасним висновок про недостатній рівень вивченості правової основи функціонування вказаного вище інституту. Крім того, актуальності дослідження даного питання додає стрімка динаміка оновлення вітчизняного освітнього законодавства в умовах його адаптації до європейських принципів і стандартів.

Виходячи зі сказаного, **мету** даної статті становитиме визначення системи джерел адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти, а також виявлення особливостей цієї системи з можливістю подальшого її упорядкування й оптимізації.

Виклад основного матеріалу. В теорії адміністративного права міститься чимало трактувань поняття джерел цієї публічної галузі права. Одним із найбільш репрезентативних (що ґрунтується на глибокому аналізі різних наукових поглядів) можна відмітити визначення, згідно з яким під джерелами адміністративного права України розуміються зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері публічного управління [1, с. 6; 2, с. 23]. Не вступаючи у дискусію щодо співвідношення категорій «джерела адміністративного права» та «джерела адміністративно-правового регулювання», й виходячи з мети цієї статті, зазначимо про нашу прихильність до ототожнення їх понять. Відповідно до такої позиції, одним із критеріїв визначення меж й алгоритму нашого дослідження слугуватиме

традиційна для теорії адміністративного права система джерел адміністративного права (адміністративно-правового регулювання), згідно з якою прийнято виділяти: а) нормативно-правовий акт; б) нормативний договір; в) правовий прецедент; г) правовий звичай; д) доктрина [3, с. 90]. Другим важливим орієнтиром нашого наукового пошуку є інститут державного замовлення. Цей публічно-правовий інститут становить для нас науковий інтерес з точки зору функціонального підходу його розуміння – як процесуального явища, що складається з послідовних стадій: прогнозування, планування і формування, розміщення, виконання, поєднаних головною метою – задоволення державних потреб. В освітній сфері державний інтерес проявляється у вирішенні передусім кадрових потреб для різних галузей економіки країни, а також виконанні культурної (освітньої) функції держави.

Третю визначальну умову методології цього дослідження становить об'єкт адміністративно-правового впливу загалом та його джерел зокрема. У нашому випадку таким об'єктом є сфера освіти, в межах якої забезпечується реалізація державних інтересів.

Отже, виходячи з означених базових умов, сформуємо на теоретичному рівні систему джерел адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти. Такий підхід дозволить також наочно встановити ступінь легального врегулювання суспільних відносин даної сфери, що виникають на кожній послідовній стадії державного замовлення.

Першу групу складають правові джерела, що притаманні стадії *прогнозування* державного замовлення в сфері освіти. В першу чергу, до таких джерел необхідно відносити правові акти, якими визначається стратегія розвитку держави, окреслюються цілі й загальні напрями їх вирішення, у тому числі в сфері та через сферу освіти. Так, базовим правовим актом цієї групи є основний закон України – Конституція, в якій хоча й не міститься прямих норм щодо здійснення державного замовлення, проте встановлюється одна з важливих функцій держави – забезпечення права громадян на здобуття безоплатної вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі та базові принципи управління економікою і

суспільними відносинами (ст. 53) [4]. У свою чергу, в межах цієї групи реалізація конституційних положень щодо права громадян на освіту, за яких держава гарантує виконання свого обов'язку щодо створення відповідних умов для отримання безкоштовних освітніх послуг, знайшли своє відображення у законах України «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 № 103/98-ВР, «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII. В останньому (абз. 2 ч. 1 ст. 4) зокрема, вказується, що громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах на конкурсній основі відповідно до стандартів вищої освіти, якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває вперше за кошти державного або місцевого бюджету [5]. Крім того, ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» [6] в числі основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України виділяє: збереження і зміцнення демографічного і трудових ресурсного потенціалу країни; забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки; прискорення прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці; вдосконалення антимонопольної політики тощо. Особливу роль у цій групі відіграють правові концепції, в яких встановлено завдання й прогнозовані потреби держави на середньо- та довгострокову перспективу, вирішення яких має здійснюватись саме через інститут державного замовлення. Зокрема, до таких правових джерел належать Концепція Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011-2015 роки [7], Концепція Державної цільової економічної програми розвитку легкового автомобілебудування на період до 2020 року, в межах якої планується сприяння підготовці висококваліфікованих кадрів для автомобілебудівної галузі [8], та інші. Слід також виділяти в цій групі публічні договірні правові джерела, що носять передусім міжнародний, стратегічний характер. Зокрема, це угоди між МОН України та відповідним міністерством зарубіжних країн про співробітництво в галузі освіти (наприклад, Угода між Міністерством освіти і науки України та Міністром наці-

ональної освіти Республіки Польща про співробітництво в галузі освіти від 19 січня 2015 р. [9]).

Крім того, основні засади прогнозування потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці закріплено у Законі України від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», постанові Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 р. № 306 «Порядок формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», а Методика формування відповідного середньострокового прогнозу розроблена й затверджена наказом Мінекономрозвитку від 26 травня 2013 р. № 305.

Для нормативно-правового забезпечення складання прогнозу державного замовлення в сфері освіти слугують також Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5499-VI [10] й типова для усіх виконавців державного замовлення Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта (затверджена постановою КМ України від 20 травня 2013 р. № 346 [11]). Водночас зауважимо, даною постановою уряд фактично делегував свою керівну функцію Міністерству освіти і науки України, закріпивши у п. 3 положення, згідно з яким заклади, установи розраховують вартість підготовки за державним замовленням одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача за освітньо-кваліфікаційним рівнем, науковим ступенем, спеціальністю, напрямом підготовки, галуззю знань, видом економічної діяльності (для професійно-технічного навчального закладу), професією та формою навчання на плановий рік згідно з *порядком, затвердженим МОН* (виділено – автором) (п. 3) [11].

У розрізі розгляду стадії *планування* державного замовлення в сфері освіти та джерел, які характерні цій стадії, відмітимо, що кожного року Кабінет Міністрів України затверджує обсяги державного замовлення на підготовку

фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у відповідному році (зведена сума коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансування державного замовлення у відповідному році (у розрізі замовників) та перелік державних замовників. Так, зокрема, це постанови Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 212 «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2014 році» та від 1 липня 2015 р. № 462. На виконання вказаних правових актів кожен державний замовник, у свою чергу, також розробляє й затверджує окремий порядок із формування та розміщення державного замовлення, наприклад, на підготовку фахівців та наукових кадрів для потреб Державної архівної служби України, Міністерства внутрішніх справ тощо.

Особливе місце в цій групі джерел слід виокремлювати листи МОН України, якими встановлюються директиви у формі квот при формуванні державного замовлення для прийому до ВНЗ окремих категорій абітурієнтів (наприклад, сільської молоді, іноземців тощо). До таких документів, зокрема, належать листи МОН від 07.08.2015 № 1/9-378 «Про зарахування вступників з числа іноземців відповідно до виділених квот», від 04.06.2015 № 1/9-278 (затверджені квоти прийому закордонних українців до ВНЗ системи МОН на 2015 рік) та ін.

До джерел адміністративно-правового регулювання *розміщення* державного замовлення в освітній сфері належать передусім урядові нормативно-правові акти, якими визначається порядок розміщення державного замовлення, умови відбору виконавців державного замовлення, зокрема, на підготовку відповідних категорій фахівців. Так, наприклад, постанова КМУ від 15.04.2013 № 306 визначає механізм розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, що здійснюється державними замовниками на конкурсних засадах, у тому числі, встановлюються основні критерії та порядок відбору виконавців державного замовлення [12];

іншою постановою КМУ від 01.07.2015 № 462 – встановлено у 2015 році обсяг державного замовлення вищим навчальним закладам, що підпорядковані МОН України, на прийом та випуск фахівців з вищою освітою за освітньо-кваліфікаційними рівнями молодшого спеціаліста, бакалавра та магістра [13]. Важливий вид правових актів цієї групи також складають накази державних замовників, які визначають порядок утворення й роботи конкурсних комісій із розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації у підпорядкованих таким замовникам вищих навчальних закладах, закладах післядипломної освіти, науково-дослідних установах (наприклад, наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21.06.2013 № 536 [14]).

Стадії виконання державного замовлення в сфері освіти притаманний перелік джерел адміністративного права, що складають переважно підзаконні нормативно-правові акти, нормативні акти державних замовників, статутні документи виконавців замовлення, а також нормативно-правові договори. До таких актів належать: положення про відомчі вищі навчальні заклади, що розробляються й затверджуються державним замовником (наприклад, наказ Міноборони України «Про затвердження Положення про вищі військові навчальні заклади» від 27.05.2015 № 240, в якому одним із завдань виконавців визначено виконання державного замовлення на підготовку військових фахівців, міжнародних договорів про підготовку військових фахівців іноземних держав [15]); статuti виконавців та інші внутрішні організаційно-розпорядчі акти з підготовки фахівців. Особливий вид даної групи джерел становлять нормативно-правові договори, основними формами яких слід виділяти: 1) державний контракт, що укладається за результатами конкурсу між державним замовником й виконавцем державного замовлення, та у якому зазначаються економічні й правові зобов'язання сторін та регулюються їх взаємовідносини. В контексті нашого дослідження державний контракт цілком обґрунтовано можна уважати адміністративним договором, оскільки першому характерні ознаки другого як джерела права [16, с. 55; 17, с. 65], а

також класифікаційна належність до договорів, що забезпечують державні потреби; 2) міжнародні угоди між державними замовниками та зарубіжними виконавцями державного замовлення, а також між вітчизняними та зарубіжними виконавцями (у тому числі, на умовах академічного обміну, міжнародної співпраці, тощо).

Висновки. Внаслідок узагальнення наведеного, можна виділити такі особливості системи джерел адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти: по-перше, дану систему складають як джерела, правові положення яких поширюються на увесь процес державного замовлення, так і джерела з предметом правового регулювання окремих суспільних відносин, характерним певній стадії; по-друге, основним джерелом такого регулювання є нормативно-правовий акт; по-третє, більшість джерел носять підзаконний характер; по-четверте, їм характерна розрізненість за відомчою належністю; по-п'яте, більшість джерел притаманні стадії прогнозування та планування державного замовлення; по-шосте, найбільшого розвитку за чисельністю та деталізацією відносин з приводу державного замовлення в сфері освіти набули джерела протягом останніх п'яти років; по-сьоме, окрему групу джерел становлять нормативні (адміністративні) договори – державні контракти; по-восьме, положення багатьох актів носять формальний характер, що зумовлено, зокрема, перехідним станом освітньої галузі при переході до європейських принципів підготовки фахівців за державним замовленням.

Викладене додатково вказує на необхідність подальших ґрунтовних досліджень з даної проблематики з метою вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання державного замовлення в сфері освіти.

Література

1. Баєва Л. В. Рішення місцевих рад як джерела адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. В. Баєва. – Запоріжжя, 2012. – 23 с.
2. Константий О. Джерела адміністративно-го права України: монографія / О. Константий. –

К.: Укр. агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.

3. *Чорномаз О. Б.* Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку / О.Б. Чорномаз // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРА-ВО. – Том 2. – 2015. – Вип. 30. – С. 89-91.

4. *Конституція* України від 28 червня 1996 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 (спеціальний випуск). – Ст. 2598. – С. 15.

5. *Про вищу освіту*: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37-38. – Ст. 2004. – С. 2716.

6. *Про основи національної безпеки України*: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

7. *Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011-2015 роки*: [втратила чинність з 05.03.2014] // Урядовий кур'єр. – 2010. – 23 вересня. – № 176.

8. *Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку легкового автомобілебудування на період до 2020 року*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 січня 2014 р. № 25-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 28 січня. – № 16.

9. *Угода між Міністерством освіти і науки України та Міністром національної освіти Республіки Польща про співробітництво в галузі освіти* від 19 січня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 16. – Ст. 441. – С. 212.

10. *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 р. № 5499-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – Ст. 6.

11. *Про затвердження Методики розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіран-*

та, докторанта: постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2013 р. № 346 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 38. – Ст. 1342. – С. 46.

12. *Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів*: постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2013 р. № 306 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 33. – Ст. 1167.

13. *Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб у 2015 році*: постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2015 р. № 462 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 55. – Ст. 1792. – С. 45.

14. *Про затвердження Положення про роботу Конкурсної комісії з розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів, підвищення кваліфікації у вищих навчальних закладах, закладах післядипломної освіти, науково-дослідних установах сфери управління Міністерства охорони здоров'я України*: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21 червня 2013 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=14580>.

15. *Про затвердження Положення про вищі військові навчальні заклади*: наказ Міністерства оборони України від 27 травня 2015 р. № 240 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 55. – Ст. 1819. – С. 858.

16. *Шопіна І. М.* Удосконалення окремих правових форм управління органами внутрішніх справ / І. М. Шопіна // Науковий вісник Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. – 2011. – № 4. – С. 52-59.

17. *Афанасьєв К. К.* Адміністративний договір як форма виконавчо-розпорядчої державної діяльності / К. К. Афанасьєв // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2001. – № 1. – С. 63-75.

А. Н. Детюк

Система источников административно-правового регулирования государственного заказа в сфере образования

Основываясь на функциональном подходе за критерием стадийности государственного заказа в сфере образования, определена система источников его административно-правового регулирования. Особыми видами источников этой системы определены письма Министерства образования и науки Украины, а также нормативные (административные) договора. Сформулированы характерные черты данной системы источников и указаны перспективные направления дальнейших доктринальных исследований.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, государственный заказ, сфера образования, источники административного права, нормативно-правовые акты, нормативный договор.

A. Detyuk

The system of sources administrative and legal regulation of the state order in education

Based on the functional approach of the stages of the state order in education was determined system the sources of its administrative and legal regulation. Specific types of sources of this system determined the letter of the Ministry of Education and Science, as well as normative (administrative) contract. Formulated the characteristic features of the system sources and indicated promising directions for further doctrinal studies.

Key words: administrative and legal regulation, the state order, sphere of education, the sources of administrative law, regulations, normative contract.