

До спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02 в
Університеті державної фіскальної служби
України
м. Ірпінь, Київська область,
вул. Університетська, 31

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Лукашева Олександра Анатолійовича
на дисертацію Ярош Анни Олександрівни «Правове регулювання
фінансування загальної середньої освіти в Україні», подану на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07. - адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. В умовах сучасної науково-технічної та інформаційної революції загальна середня освіта функціонує як складний соціально-економічний організм, який відіграє велику роль у суспільному прогресі людства. Отримання базової середньої освіти є необхідною складовою формування належного рівня знань у населення. Сучасний етап розвитку системи загальної середньої освіти України характеризується її реформуванням, пошуком шляхів приведення змісту у відповідність з особистісними запитами учнів, світовими стандартами. Кризові явища в середній освіті, які спостерігаються нині, пов'язані зі становленням України як незалежної держави, характером суспільних відносин, реформуванням політичної та економічної систем на принципово нових засадах. Однією з умов ефективного розвитку української загальної середньої освіти, що забезпечуватиме інтелектуальну базу нації, слід вважати її належне фінансове забезпечення. Так як сьогодні в Україні відбувається реформа, спрямована на децентралізацію влади та на бюджетну децентралізацію, питання правового регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні постає досить гостро. Теперішній стан загальної середньої освіти потребує реформування, оскільки з кожним роком знижується якість надання освітніх послуг. Це безпосередньо

впливає на рівень отриманих школярами знань. Указана ситуація викликана переважно недостатнім фінансуванням загальної середньої освіти та неефективним, нецільовим використанням бюджетних коштів. Саме тому необхідно не тільки шукати додаткові джерела фінансування загальної середньої освіти, а й розробити ефективну правову регламентацію процесу формування, розподілу та використання наявних фінансових ресурсів навчальних закладів загальної середньої освіти.

Саме тому проблеми правового регулювання загальної середньої освіти в Україні є надзвичайно важливими.

Усе зазначене зумовило вибір теми, визначило мету, завдання та структуру дисертаційного дослідження Ярош Анни Олександрівни, актуальність якого не викликає сумніву.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, викладені у дисертації, забезпечуються вдалою і продуманою логікою викладення матеріалу, широтою і різноманітністю опрацьованої джерельної бази, умілим використанням різних методів наукового пізнання.

Структура дисертаційного дослідження, запропонована дисертантом, є логічно-побудованою та ґрунтується на комплексному підході до вирішення проблем щодо удосконалення правового регулювання фінансування загальної середньої освіти шляхом внесення пропозицій до нормативно-правових актів, що регламентують порядок фінансування загальної середньої освіти в Україні, а також пошуку нових джерел фінансування.

Дисертант опрацював значний масив наукової та довідкової літератури, нормативних актів, практики зарубіжних країн (225 джерел). Обґрунтованість власних наукових результатів підтверджується і тим, що автор робить висновки на підставі аналізу й зіставлення поглядів і концепцій інших науковців, а також використовує дані, отримані під час проведення анкетування працівників органів місцевого самоврядування,

місцевих державних адміністрацій та директорів шкіл, управлінь освіти в деяких містах України (опитано 600 респондентів).

Розділи дисертації поєднані загальною метою дослідження і в них, відповідно до плану дослідження, розкривається його об'єкт і предмет.

Висновки відповідають сутності розглянутих питань і відзначаються чіткістю викладених думок.

Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій підтверджується правильним вибором методологічної бази проведеного дисертаційного дослідження. Зокрема, автором були використані: гносеологічний, метод аналізу, метод синтезу, історико-правовий, системно-аналітичний, формально-догматичний та інші методи дослідження. Їх застосування сприяло забезпеченню всебічності, повноти й об'єктивності наукових пошуків, а також коректності, обґрунтованості й узгодженості сформульованих висновків.

Аналіз окремих положень дисертації дозволяє виділити такі її *позитивні аспекти*.

Перший розділ присвячений теоретичному аналізу генези правового регулювання фінансування загальної середньої освіти та удосконаленню понятійного апарату, що використовується при врегулюванні суспільних відносин у сфері правового регулювання фінансування загальної середньої освіти. Автором було ґрунтовно проаналізовано історичні етапи розвитку правового регулювання фінансування загальної середньої освіти та здійснено власну періодизацію (стор. 45-46 дисертації). Також було запропоновано авторське визначення понять «фінансування загальної середньої освіти» та «процес фінансування загальної середньої освіти», що має як теоретичне, так і практичне значення (стор. 75-76 дисертації). Особливої уваги заслуговує думка автора про те, що на сучасному етапі освітній округ потребує надання статусу суб'єкта бюджетних правовідносин з відповідною правосуб'єктністю, а Рада округу – статусу юридичної особи (стор. 49 дисертації). Дисертантом було проаналізовано

принципи фінансування та виокремлено ті принципи, на яких безпосередньо базується процес фінансування загальної середньої освіти (стор. 60-62 дисертації).

У другому розділі розкриваються порядок бюджетного та позабюджетного фінансування загальної середньої освіти в Україні, його правова регламентація, виявлено прогалини у чинному законодавстві та запропоновано шляхи їх усунення. Особливо варто відзначити, що в цьому розділі автором було сформульовано та обґрунтовано достатньо значний масив пропозицій до законодавства. Зокрема, необхідно звернути увагу на пропозиції щодо:

- запровадження фінансової відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм (стор. 120 дисертації) ;
- «навчальні заклади, засновані на державній або комунальній власності, мають статус публічного навчального закладу» (стор. 140 дисертації);
- забезпечення державою бюджетних асигнувань на освіту в розмірі не меншому 8% ВВП (стор. 90 дисертації);
- включення грантів та інвестицій до позабюджетних надходжень (стор. 128 дисертації);
- включення опорних шкіл, освітніх округів та їхніх філій, малокомплектних шкіл до суб'єктів фінансування «Освітньою субвенцією» (стор. 98 дисертації);
- розробки та прийняття правових актів стосовно визначення нормативів фінансового забезпечення загальної середньої освіти (стор. 120 дисертації).
- запровадження електронних гіперпосилань на чинні нормативно-правові акти (стор. 120 дисертації).

У третьому розділі виокремлено характерні риси правового регулювання фінансування загальної середньої освіти у зарубіжних країнах та окреслено перспективи удосконалення вітчизняної практики у цій сфері. Автору вдалося комплексно проаналізувати досвід багатьох

зарубіжних країн та запропонувати імплементацію позивних практик. Також варто відзначити, що високий науковий потенціал автора підтверджує те, що він, крім аналізу чинних нормативно-правових актів, вдався до аналізу проекту Закону України «Про освіту» та виявив на його думку наявні прогалини (стор. 177-178 дисертації).

Особливо хочеться відзначити додатки, що містяться у дисертації. Вони досить різноманітні: порівняльна таблиця Закону України «Про освіту», порівняльна таблиця Закону України «Про загальну середню освіту», проект структури Розділу VIII Закону України «Про загальну середню освіту». Останнім часом подібного роду додатки у кандидатських дисертаціях зустрічаються досить рідко. Найчастіше, обмежуються лише актами впровадження.

Таким чином, сформульовані у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації мають належний рівень обґрунтованості та достовірності.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, виконане дисертантом особисто.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці фінансового права комплексним науковим дослідженням проблем правового регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні у контексті оновлення законодавства про освіту.

Дисертантом сформульовано концептуально нові наукові положення та висновки, що мають важливе теоретичне і практичне значення. Серед положень наукової новизни заслуговують на увагу та підтримку такі, як: вперше запропоновано визначити правовий статус «освітнього округу» як суб'єкта бюджетних правовідносин для удосконалення його матеріально-технічного забезпечення, а також вперше доведена необхідність надання Раді освітнього округу статусу юридичної особи, що здійснюватиме оперативне управління та фінансування освітнього округу.

Позитивним є бачення автора щодо запровадження фінансової відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм у сфері загальної середньої освіти.

Крім того, значну увагу у дисертаційному дослідженні приділено питанню удосконалення понятійного апарату, що використовується при врегулюванні суспільних відносин у сфері правового регулювання фінансування загальної середньої освіти. Зокрема, сформульовано авторський підхід щодо доктринального визначення поняття «фінансування загальної середньої освіти» та «правове регулювання процесу фінансування загальної середньої освіти».

Особливу цінність мають такі положення дисертації, що дістали подальшого розвитку, а саме: систематизація принципів фінансування загальної середньої освіти, шляхом поділу їх на загальноправові та спеціальні з авторським трактуванням; пропозиції щодо розробки та прийняття правових актів стосовно визначення нормативів фінансового забезпечення закладів загальної середньої освіти, та оприлюднення фінансової документації (кошторисів, планів асигнувань та планів видатків), фінансової звітності таких закладів з метою проведення громадського фінансового контролю; наукова думка щодо імплементації зарубіжного досвіду при диференціації розмірів фінансування закладів загальної середньої освіти в Україні; пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів у сфері фінансування загальної середньої освіти.

Оцінюючи новизну основних положень та висновків дисертації необхідно відзначити, що у роботі вирішені наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати важливі результати і виробити низку пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому розв'язанні конкретних задач.

Наукова і практична цінність дисертації. Дисертація характеризується як науковою, так і практичною значущістю. Практична значимість роботи полягає у тому, що розроблені теоретичні положення, внесені пропозиції та рекомендації безпосередньо спрямовані на збільшення надходжень для покращення фінансування загальної середньої освіти в Україні.

Висновки та пропозиції, розроблені Ярош А.О. можуть бути використані:

у науково-дослідній сфері – під час подальшої розробки теоретико-правових питань правового регулювання загальної середньої освіти в Україні;

у правотворчій діяльності – при внесенні змін і доповнень до законодавства про освіту, зокрема при підготовці проекту Закону України «Про освіту», а також внесенні змін до Закону України «Про загальну середню освіту» та інших нормативно-правових актів, якими регулюються суспільні відносини, пов'язані з фінансуванням загальної середньої освіти (довідка Комітету Верховної Ради України з питань освіти № 035-01 від 27.01.2017);

у практичній діяльності – при формуванні, розподілі, управлінні, використанні фінансових ресурсів для фінансування загальної середньої освіти в Україні та контролі на кожній із зазначених стадій;

у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій з дисципліни «Фінансове право» (акт впровадження від 11.01.2017).

Безпосередню практичну значимість мають пропозиції щодо удосконалення чинних нормативно-правових актів у сфері фінансування загальної середньої освіти.

Крім цього у роботі знайшли своє відображення цікаві думки, проблемні питання та слушні пропозиції, які мають всі підстави стати темами окремих авторських досліджень на майбутнє.

Необхідно відзначити логічну злагожденість дисертації, взаємозв'язок її окремих підрозділів. Автор послідовно виклала матеріал, в основному правильно співвідносячи загальні і конкретні питання, сформулювала необхідні наукові дефініції.

Позитивною стороною дисертації, безперечно, є її науково-теоретичний рівень та практична спрямованість.

Основні результати дослідження висвітлено у 16 друківаних працях, у тому числі – у 5 статтях у наукових фахових виданнях, 1 у міжнародному виданні та у 10 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Викладене вище може бути підставою для загальної позитивної оцінки дисертації Ярош Анни Олександрівни «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні» як самостійного наукового дослідження з актуальної й важливої для науки та практики проблеми.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Разом із тим, опонована робота має низку наукових положень, оцінок, висновків, пропозицій і рекомендацій, що відображають суб'єктивне сприйняття її автором. Така позиція спонукає до дискусії з їх приводу, тому на них необхідно зупинитися більш детально.

1. У підрозділі 1.2 автор пропонує закріпити категорії у Розділі VIII Закону України «Про загальну середню освіту», а саме: 1) методи фінансування загальної середньої освіти: кошторисно-бюджетний та програмно-цільовий; 2) джерела фінансування загальної середньої освіти: бюджетні та позабюджетні; 3) форми фінансування загальної середньої освіти: готівкова, безготівкова (стор. 75 дисертації). Однак, вважаємо, що зазначені категорії є теоретичними поняттями і нормативне закріплення їх вбачається недоцільним. Крім того, таким чином збільшується чинний нормативно-правовий акт.

2. У підрозділі 2.1 автор значну увагу приділив стадіям бюджетного

процесу. Проте вважаємо, що доцільності в такому детальному аналізі не було, оскільки це не є предметом дослідження.

3. У підрозділі 2.2 автор пропонує запровадження в обов'язковому порядку «шкільної автономії» (стор. 147 дисертації). Вважаємо, що така позиція автора є досить дискусійною, оскільки це може вплинути на збільшення бюджетних витрат на оплату праці додаткових необхідних працівників, наприклад бухгалтерів.

4. У підрозділі 3.1 автор пропонує запровадити досвід Великобританії щодо застосування ваучерного підходу при визначенні диференціації розмірів фінансування закладів загальної середньої освіти (стор. 171 дисертації). На нашу думку, ця пропозиція носить дискусійний характер, оскільки Великобританія відноситься до країн іншої правої системи, ніж Україна.

Разом з тим, необхідно зазначити, що висловлені зауваження в цілому не впливають на основний зміст роботи А.О. Ярош, її позитивну оцінку та не зменшують значення дисертації як самостійного творчого дослідження.

У сукупності наведені позитивні положення свідчать про вирішення здобувачем актуального наукового завдання і надання відповідних рекомендацій з удосконалення чинного законодавства України.

Висновок. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, викладено в опублікованих автором працях у фахових виданнях. Автореферат дисертації відповідає її змістові та відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Таким чином, дисертаційна робота Ярош Анни Олександрівни на тему **«Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні»** за своєю актуальністю, новизною, науковою та практичною значимістю та обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам пункта 11 Порядку присудження наукових ступенів, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня

2013 р. № 567, а її автор – Ярош Анна Олександрівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Професор кафедри фінансової освіти
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор**



О.А. Лукашев

