

До спеціалізованої вченої ради
Д 27.855.02 Університету державної
фіскальної служби України
(вул. Садова, 55, м. Ірпінь, 08201)

В І Д Г У К

**офіційного опонента на дисертацію
Ярош Анни Олександрівни на тему:**

**«Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти
в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних
наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження

Обрана дисертанткою тема дослідження є на сьогодні дійсно актуальною з огляду на проблеми практичного характеру, що мали місце в Україні в останні роки, пов'язані із забезпеченням учнів загальноосвітніх шкіл необхідними умовами для навчання (наприклад, підручниками, оргтехнікою тощо). Не менш важливою ця проблематика є і з точки зору поглиблення теоретичних знань у досліджуваній сфері, адже визначення особливостей ключових категорій дослідження, дозволяє більш чітко розмежувати їх із суміжними правовими поняттями та виявити напрямки для вдосконалення чинного законодавства. Необхідність концептуального осмислення питань, пов'язаних із фінансуванням витрат на загальну середню освіту викликано також потребою виявлення правових прогалин, що унеможливають найбільш ефективно використання коштів, які спрямовуються на здійснення необхідних витрат у цій сфері. Крім того, досліджувана сфера суспільних відносин має комплексний характер адже стосується як фінансової, так і освітньої діяльності держави, і очевидно, що керуючись принципом фінансового права «пріоритету публічних витрат над доходами», держава має забезпечувати необхідний рівень фінансування загальної середньої освіти, що визначається при формуванні освітньої політики держави.

Виходячи із того, що конституційне закріплення права на освіту в Україні виходить із цінностей ліберальної (європейської) концепції прав людини, основним завданням держави є належне забезпечення цього права, у т.ч. і шляхом створення дієвих правових механізмів для фінансового забезпечення потреб учнів та загальноосвітніх закладів. Відтак, актуальність обраної теми підтверджується також надзвичайною важливістю реалізації права на освіту для розвитку кожного конкретного суспільства та людства в цілому, і саме тому це право закріплено на рівні багатьох Конституцій різних країн світу.

Крім того, забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти є однією із цілей сталого розвитку на 2016-2030 роки, визначених у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН. Зазначена ціль інтегрує у собі різні аспекти права людини на освіту, але у контексті досліджуваної проблематики включає наступне: створення й удосконалення навчальних закладів, що враховують інтереси дітей, особливі потреби інвалідів і гендерні аспекти, та забезпечення безпечного, вільного від насильства і соціальних бар'єрів та ефективного середовища навчання для всіх; збільшення кількості кваліфікованих учителів; забезпечення завершення учнями здобуття безкоштовної, рівноправної і якісної початкової та середньої освіти, що дозволяє домогтися затребуваних і ефективних результатів навчання. Усі наведені складові цілі сталого розвитку передбачають необхідність їх фінансового забезпечення з боку держави, а відтак питання фінансування загальної середньої освіти мають розглядатися у контексті стратегії розвитку кожної країни.

Зважаючи на викладене обрана тема дисертаційного дослідження «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні» не викликає жодних сумнівів.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність

Метою роботи визначено розробку науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання фінансування загальної середньої

освіти в Україні. Мета роботи відображає важливість поставлених у праці завдань та обумовлює висновки, які були запропоновані авторкою.

Для реалізації поставленої мети дисертантка використала низку загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження, що дістало детальне висвітлення у авторефераті дослідження. Так, науково-методологічною основою для формулювання наукових пропозицій автора стали такі методи: гносеологічний, логіко-семантичний, соціологічний, історико-правовий, формально-догматичний, порівняльно-правовий, метод системного аналізу, методи аналізу і синтезу.

Особливої уваги заслуговує аналіз даних, одержаних у ході під час анкетування працівників органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та директорів шкіл, управлінь освіти у окремих містах України (загальною кількістю близько 600 респондентів), що додатково посилило теоретичний доробок авторки практичною значимістю одержаних результатів.

Застосування у роботі цілого комплексу методів дозволило дисертантці усебічно підійти до вирішення завдань, що ставились у роботі.

Зазначене дозволяє стверджувати, що викладені у праці наукові положення та запропоновані авторкою висновки і пропозиції мають належний рівень обґрунтованості, що забезпечує їх достовірність. Праця є чітко структурованою, а змістовна складова порушуваних у роботі питань відповідає їхній назві, що характеризує дослідження як цілісне та завершене. Наукова праця містить належним чином оформлені пропозиції та висновки, сформульовані із врахуванням досвіду іноземних держав у реформуванні досліджуваної сфери відносин.

Дисертаційне дослідження Ярош А.О. проведено у межах тематики наукових досліджень Національного університету Державної податкової служби України, зокрема є складовою науково-дослідної теми кафедри фінансового права «Правове забезпечення фінансової безпеки України» (номер державної реєстрації: 0117U004165) та виконане у розвиток нормативних

документів стратегічного характеру у сфері вдосконалення правового регулювання відносин в освітній сфері в Україні.

Дисертантка належною мірою оприлюднила основний зміст свого дисертаційного дослідження. Ключові наукові висновки та пропозиції дисертації знайшли своє висвітлення у 16 наукових працях, з них 6 статей у наукових фахових виданнях, у тому числі 1 у міжнародному виданні, та 10 – тез доповідей на наукових та науково-практичних конференціях.

Автореферат у повній мірі віддзеркалює основний доробок авторки та відображає зміст основних положень рукопису.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

До положень дисертації, які містять елементи новизни, вважаємо за доцільне віднести такі сформульовані у дисертації висновки та пропозиції:

1. Заслуговує на увагу пропозиція щодо надання освітньому округу статусу суб'єкта бюджетних правовідносин, наділивши його необхідною правосуб'єктністю, та щодо внесення змін до чинного законодавства задля забезпечення такого суб'єкта необхідними фінансовими ресурсами, а також щодо надання Раді округу статусу юридичної особи задля оптимізації функцій та повноважень відділу освіти у питаннях фінансування загальноосвітніх закладів з метою досягнення вищого рівня ефективності при використанні бюджетних коштів (С.49).

2. Авторкою детально проаналізовано норми статей Закону України «Про освіту», що регулюють відносини у сфері фінансування закладів освіти, і, на основі проведеного аналізу, окреслено практичні проблеми, пов'язані із реалізацією норм, у яких сформульовано фінансові гарантії для суб'єктів освітнього процесу, а також норм, які визначають умови створення фондів загального обов'язкового навчання для надання матеріальної допомоги учням, їх оздоровлення, проведення культурних заходів тощо та, відповідно, надано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства з метою усунення колізійності вищевказаних норм (С.86-88).

3. Ґрунтовним та практично значущим видається аналіз правового регулювання процедури фінансування загальної середньої освіти в Україні. Завдяки такому аналізу було визначено основні шляхи удосконалення законодавства для усунення неточностей та неузгодженостей при формулюванні положень нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері (С.120), а саме: запровадження принципу активних електронних посилань у електронній версії Бюджетного кодексу України на підзаконні акти, що діють у цій сфері; оприлюднення фінансової документації, що використовується для визначення розміру фінансування конкретного навчального закладу; прийняття нормативного документу для врегулювання питання визначення нормативів фінансового забезпечення загальної середньої освіти; закріплення фінансової відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів за результати реалізації бюджетних програм у сфері загальної середньої освіти.

4. Базуючись на позитивних здобутках у реформуванні загальної середньої освіти у ряді іноземних держав, авторка доходить висновку щодо необхідності подальшого розширення автономії закладів освіти та впровадження ваучерного підходу у фінансуванні; системи поосібного фінансування та вдосконалення правового регулювання процесу грантового фінансування (С. 171).

5. Зважаючи на практичне спрямування дослідження, авторка приділила суттєву увагу законопроектним ініціативам щодо внесення змін до законодавства про освіту у розрізі досліджуваної проблематики. Зокрема, у роботі наведено критичний аналіз проекту Закону України «Про освіту» із акцентом на врахування світових тенденцій розвитку правового регулювання цієї сфери суспільних відносин та застосування системного підходу при правовій регламентації цих питань. Відповідно, дисертантці вдалося чітко визначити позитивні доробки та проблемні аспекти проекту, що перебуває на розгляді Верховної Ради України, та запропонувати можливий варіант усунення наявних у ньому недоліків (С.178).

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження

При усіх наведених позитивних аспектах представленої до захисту праці слід зазначити, що дисертація Ярош Анни Олександрівни на тему: «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти не позбавлена ряду дискусійних моментів та питань, які потребують додаткового пояснення. Зокрема:

1. Із назви першого питання дисертації випливає його завдання – висвітлити історичні віхи у розвитку правового регулювання фінансування загальної середньої освіти на теренах України. Водночас, дисертантка наводить точки зору щодо періодизації законодавства про бюджетні відносини (С. 14-15); періоди розвитку освіти від часів Київської Русі (С. 15-16); етапи концептуальних змін законодавства незалежної України у галузі освіти (С.35). Опис правових основ регулювання фінансування закладів освіти розпочинається лише починаючи з ХХ ст. При цьому етапізація здійснена скоріше не щодо розвитку правового регулювання фінансування освіти, а у більшості щодо розвитку правового регулювання освітньої діяльності на українських землях. Доцільно було при виокремленні періодів продемонструвати зв'язок розвитку правового регулювання освітньої діяльності та власне правового регулювання фінансування такої діяльності.

2. Окреслюючи особливості правового статусу різних типів закладів освіти, дисертантка, вочевидь, привертає увагу до наявності певних особливостей процесу їх фінансування, однак надалі цей вектор дослідження не отримує свого логічного розвитку. Так, на С. 48 наводиться теза щодо доцільності аналізу такого елемента системи загальної середньої освіти як навчально-виховний комплекс у зв'язку з невизначеністю порядку його фінансування. Однак, порушене питання залишається без відповіді, і авторка, приділяючи значну увагу термінологічному апарату у досліджуваній сфері, втім не розглядає окремо співвідношення понять «навчально-виховний» та «освітній», що було б доречним у контексті уніфікації законодавства із термінологією, що використовується у розвинених країнах.

3. Дещо складно структурованим видається виклад авторської позиції щодо тлумачення окремих термінів, пов'язаних із досліджуваною тематикою. По-перше, викладено різні варіанти тлумачення змісту поняття «фінансування загальної середньої освіти»: як комплексного поняття, *яке включає планове та систематичне забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти у різних формах, залежно від джерел надходження фінансових ресурсів (С.74) та як планового та систематичного забезпечення фінансовими ресурсами загальної середньої освіти за рахунок державного і місцевих бюджетів, позабюджетних надходжень відповідно до встановленого законодавством порядку на основі принципів фінансування для забезпечення надання якісних освітніх послуг населенню (С.75).* По-друге, здійснення видатків за рахунок бюджетних і (чи) позабюджетних ресурсів пропонується розглядати одночасно і як джерела фінансування (С.75) і як види фінансування (С.83,С.96) і як види фінансових джерел (С.177). Вбачається за доцільне використовувати єдиний підхід при використанні наведених понять з метою найбільш точного і повного розкриття змісту досліджуваного правового явища.

4. На С. 106 дисертантка повертає увагу до проблеми формального виконання програм фінансування загальної середньої освіти поряд із реальною відсутністю належної реалізації таких програм на рівні освітніх закладів, втім не викладає власного бачення вирішення цієї проблеми. Окреслене коло питань на сьогоднішній день з високим показником ефективності вирішується у іноземних державах шляхом сприяння активній участі громадськості в управлінні загальноосвітніми закладами шляхом створення громадських утворень із числа батьків учнів загальноосвітніх закладів, які беруть активну участь у вирішенні, в тому числі питань належного фінансування таких закладів та забезпечення прав дітей на отримання якісних освітніх послуг. Доречно було б у контексті порушуваних у дисертації питань висвітлити і цей перспективний напрямок вдосконалення правового забезпечення діяльності таких батьківських об'єднань.

5. Висловлюючи досить аргументовану позицію щодо необхідності уніфікації та однозначного розуміння понятійного апарату у фінансовому праві та законодавстві про освіту, авторка пропонує для цієї мети використовувати єдине поняття «позабюджетні надходження» (С.124), втім із тексту роботи не зовсім зрозуміло як це положення буде кореспондувати із законодавчою нормою Бюджетного кодексу України, яка забороняє створення позабюджетних фондів та відкриття позабюджетних рахунків органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншим бюджетними установами, окрім випадків прямо визначених законом (ч.9 ст.13).

6. Визначаючи необхідність втілення у життя стратегічних цілей при проведенні реформи загальної середньої освіти, дисертантка підтримує позитивні зрушення, висвітлені у документах концептуального довгострокового характеру (наприклад, у проекті Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 рр.). Водночас, положення таких документів дуже часто містять норми-декларації, що визначають бажаний вектор здійснення правового регулювання певної сфери суспільних відносин. Тому, авторці варто було б викласти власні міркування щодо шляхів реалізації положень таких документів, що безпосередньо стосуються предмету дослідження, як наприклад, щодо власного бачення системи фінансування, яка забезпечуватиме фінансування додаткових послуг (С.173).

Втім, наведені зауваження критичного змісту не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, та переконливість наведеної у роботі аргументації щодо розв'язання завдань, які були поставлені у ході дослідження.

Загальний висновок

Все вищенаведене засвідчує, що подана на захист дисертаційна праця Ярош А.О. є завершеним науковим дослідженням, у якому зосереджено основні результати проведених дисертанткою наукових пошуків. Отримані авторкою висновки є науково обґрунтованими і у своїй сукупності розв'язують

поставлені у роботі наукові завдання, що сприяє розвитку науки фінансового права в Україні.

Вивчення змісту дисертації та автореферату засвідчує, що рецензована дисертаційна робота на тему: «Правове регулювання фінансування загальної середньої освіти в Україні» є самостійною, актуальною науковою працею, присвяченою дослідженню важливого наукового напрямку. Наведені у роботі результати є достатньо виваженими та засвідчують, що представлене до захисту дисертаційне дослідження відповідає вимогам, встановленим для робіт такого роду. Наведене дає підстави зробити висновок про те, що авторка представленого до захисту дисертаційного дослідження Ярош Анна Олександрівна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук, с.н.с.**

О. О. Семчик

15 червня 2017 р.



Підпис: *O.O. Semchik*
ПОСВІДЧУЮ
Вчений секретар інституту
держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
15.06.2017