

## ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

кандидата юридичних наук Бойко Валентини Вячеславівни  
на дисертацію *Литвиненко Жанни Миколаївни «Правове регулювання видатків  
на вищу освіту в Україні», подану до спеціалізованої вченої ради Класичного  
приватного університету на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право*

**Актуальність теми.** Вдосконалення законодавства для будь-якої держави є одним із її пріоритетних завдань, проте в період побудови правової держави цей вектор розвитку стає чи не одним з найважливіших, тим паче в сфері фінансового права. Це зумовлюється потребою поповнення дохідної частини бюджету та адекватного скорочення видаткової в умовах зростання його дефіциту, що дозволяє спрямовувати грошові кошти на забезпечення виконання державою своїх функцій та пріоритетних завдань.

У сучасному світі однією із умов успішного розвитку суспільства та держави стає здобуття вищої освіти, що сприяє не лише покращенню життя населення цієї країни, а й у розвитку світової цивілізації в цілому. Проте, в Україні на сьогодні в системі вищої освіти відчувається гострий брак фінансування, що обмежує можливості її матеріально-технічного розвитку.

Фінансування закладів вищої освіти у належному розмірі є не лише умовою реалізації соціальної функції держави, що проявляється в рівному доступі громадян України до отримання вищої освіти та задоволенні потреб суспільства і держави у фахівцях відповідної кваліфікації. Належне фінансування ЗВО є одним з основних елементів механізму забезпечення діяльності вищої школи, що дає можливість поряд із соціально важливими функціями належно виконувати завдання, визначені статутами навчальних

закладів. Проте, на жаль, зачасту фінансування вищої освіти здійснюється за залишковим принципом, що зумовлює надзвичайну актуальність питань щодо правового регулювання фінансування закладів вищої освіти, особливо в частині його вдосконалення.

Вдосконалення фінансово-правових інститутів (в тому числі і видатків держави) дасть можливість досягнути баланс публічних і приватних інтересів у питанні фінансування як з боку держави, яка є зацікавленою в економії бюджетних коштів, так і з боку закладів вищої освіти, що максимально зацікавлені у достатності коштів для здійснення освітньої діяльності, так і з боку господарюючих суб'єктів та громадян, для яких вища освіта повинна бути не лише доступною, а і якісною. Досягнення такого балансу сприятиме успішному розвитку економічної та соціальної інфраструктури країни і стане базисом системи держава – право – економіка – соціальна сфера.

З огляду на це, видається актуальним перегляд підходів до правового регулювання фінансування закладів вищої освіти, адже ефективність фінансового забезпечення залежить від багатьох факторів – джерел та стабільності фінансування, підходів до визначення ефективності видатків, контролем за здійсненням видатків на освіту, скорочення кількості порушень при виконанні державного бюджету за видатками в сфері вищої освіти та інших факторів. Загалом, розвиток ринкових відносин обумовлює необхідність вдосконалення законодавства України у даній сфері регулювання суспільних відносин, тим паче що ми стоїмо на шляху інтеграції вітчизняної системи вищої освіти у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір.

Проблемні аспекти правового регулювання публічних видатків, виконання бюджетів за видатками, фінансування реалізації функцій і завдань держави та місцевого самоврядування і фінансового контролю вже неодноразово ставали об'єктами досліджень українських та зарубіжних науковців, проте проблеми правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні і досі стоять досить



гостро і потребують вирішення, що і зумовлює актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.**

У першому розділі «Теоретичні засади правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні» автор досліджує фінансово-правовий механізм бюджетних видатків, визначає поняття бюджетного зобов'язання та бюджетних видатків, досліджує фінансово-правові аспекти оцінювання ефективності бюджетних видатків та особливості фінансово-правових норм у галузі вищої освіти.

У другому розділі дисертаційної роботи «Удосконалення правового регулювання вищої освіти в Україні» дисертант досліджує систему фінансового контролю за видатками на вищу освіту, аналізує позабюджетну діяльність закладів вищої освіти та визначає фінансові правопорушення у сфері вищої освіти.

Обґрунтованість висунутих здобувачем наукових положень підкріплюється глибоким аналізом та узагальненням практичного досвіду закладів вищої освіти в частині фінансування їх діяльності, опрацьованими літературними джерелами з фахових питань та використанням отриманих результатів з метою удосконалення теоретико-практичних засад правового регулювання видатків на повну вищу освіту в Україні.

Дисертаційна робота розв'язує важливу науково-прикладну проблему щодо вдосконалення науково-теоретичних основ правового забезпечення видатків на вищу освіту, розвитку понятійного апарату фінансового права та розробки практичних рекомендацій щодо внесення змін до Закону України «Про вищу освіту», задля удосконалення законодавчого забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування.

**Серед положень та висновків, що заслуговують на особливу увагу варто відзначити наступні.**

Слушною є позиція, щодо визначення фінансово-правового механізму бюджетних видатків як системи правових засобів, що відрізняються один від

одного за своїми функціями й правовою природою, які послідовно організовані та спрямовані на усунення всіх перешкод під час реалізації бюджетних прав та законних інтересів держави і громадян у частині виділення бюджетних коштів.

Заслуговує на підтримку запропоноване дисертанткою визначення бюджетних видатків як системи зобов'язань з фінансування відповідних бюджетних програм, що реалізуються державою із зазначенням виконавця за умови дотримання законодавства про видатки та з визначенням «зустрічного» задоволення. Відповідно, досягнення «зустрічного» задоволення передбачає виконання бюджетного зобов'язання. Обґрунтовано необхідність розмежування бюджетних видатків як правової можливості фінансування відповідних соціально-економічних та інших програм і бюджетних видатків як «механізму» їх здійснення на основі фінансово-правових норм, що регулюють видаткові відносини між одержувачем бюджетних коштів та їх головним розпорядником.

Дослідниця вважає, що методика оцінювання ефективності використання бюджетних коштів має враховувати необхідність визначення: 1) ступеня досягнення цілей і вирішення завдань державної програми в цілому, на яку виділяють бюджетні кошти; 2) ступеня відповідності запланованого рівня видатків і ефективності використання коштів державного бюджету; 3) ступеня реалізації цільових програм та основних заходів (досягнення очікуваних результатів їх реалізації); 4) досягнення порогових значень цільових індикаторів (показників) державної програми.

Цікавим і таким що заслуговує на увагу є обґрунтування доцільності прийняття стандарту фінансового контролю «Проведення аудиту ефективності використання бюджетних коштів», у якому критеріями оцінювання ефективності використання бюджетних коштів мають бути якісні й кількісні характеристики організації, процесів і результатів використання бюджетних коштів і (або) діяльності об'єктів перевірки, які показують, якими повинні бути організація та процеси і які результати є свідченням ефективного використання бюджетних коштів. Зазначені критерії можна буде вибирати за кожною метою



аудиту в процесі попереднього вивчення його предмета. Кількість критеріїв оцінювання може бути різною залежно від предмета аудиту й діяльності, що перевіряється.

Авторка стверджує, що система фінансування вищої освіти в умовах нестачі бюджетних коштів видається неефективною внаслідок кількох факторів: а) розподіл бюджетних коштів за бюджетною класифікацією та дотримання принципу їх цільового використання не дає змоги здійснювати маневрування ресурсами залежно від конкретних умов; б) посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів виливається в необхідність доводити фінансовим органам необхідність кожної витрати цих коштів, що зводить нанівець законодавчо встановлену автономію й самостійність закладів вищої освіти; в) чинна структура фінансових органів містить безліч проміжних ланок, які уповільнюють рух фінансових потоків.

Заслугове на підтримку запропоноване дисертанткою визначення фінансового контролю за видатками закладів вищої освіти можна визначити як сукупності контрольних дій органів публічної влади, громадських організацій та інших суб'єктів з перевірки дотримання закладами вищої освіти законності, доцільності, ефективності використання виділених головних розпорядником бюджетних коштів грошових фондів з метою реалізації ефективної освітньої політики держави для забезпечення прав і свобод громадян у сфері вищої освіти та виконання ними статутних завдань у частині використання бюджетних коштів.

Цікавим і таким що заслугове на увагу видається науково-практичний підхід авторки до інституційного забезпечення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти за допомогою створення двох основних суб'єктів: Громадської палати України й Українського студентського союзу.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними. Кожен пункт наукової новизни в дисертаційній роботі науково обґрунтований,

доведений та висвітлений в наукових працях здобувача. У роботі також існує детальний аналіз чинного законодавства України, що врегульовує питання здійснення видатків на вищу освіту в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні.

Предметом дослідження є правове регулювання видатків на вищу освіту в Україні.

**Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях.**

Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, забезпечена знанням і творчим використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень. Вони охоплюють тривалий період часу, базуються на узагальненні практики функціонування закладів вищої освіти та фінансування їх діяльності. Отримані наукові результати, теоретичні положення й практичні висновки проведеного дослідження були здійснені в межах науково-дослідної роботи «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що вперше:

– доведено й обґрунтовано поняття фінансового контролю за видатками закладів вищої освіти як сукупності контрольних дій органів публічної влади, громадських організацій та інших суб'єктів з перевірки дотримання закладами вищої освіти законності, доцільності, ефективності використання виділених головних розпорядником бюджетних коштів грошових фондів з метою реалізації ефективної освітньої політики держави для забезпечення прав і свобод громадян у сфері вищої освіти та виконання ними статутних завдань у частині використання бюджетних коштів;

*удосконалено:*

– поняття бюджетних видатків як системи зобов'язань з фінансування відповідних бюджетних програм;



– понятійний апарат фінансово-правової науки шляхом визначення категорії фінансово-правового механізму бюджетних видатків як системи правових засобів, що відрізняються один від одного за своїми функціями й правовою природою, які послідовно організовані та спрямовані на усунення всіх перешкод під час реалізації бюджетних прав та законних інтересів держави і громадян у частині виділення бюджетних коштів;

– поняття громадського фінансового контролю у сфері вищої освіти як діяльності певних суб'єктів з метою суспільної перевірки й оцінювання, а також спостереження за діяльністю закладів вищої освіти щодо законного та доцільного витрачання грошових коштів і прийнятих ними рішень у фінансовій сфері;

– науково-практичний підхід до інституційного забезпечення фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти за допомогою створення двох основних суб'єктів: Громадської палати України й Українського студентського союзу;

– класифікацію методів фінансового контролю за видатками у сфері вищої освіти шляхом виділення ендаумент-моніторингу, який являє собою спостереження за рухом грошових коштів закладів вищої освіти;

*набуло подальшого розвитку:*

– законодавче забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування шляхом доповнення Закону України «Про вищу освіту» статтею 73-1 «Підприємницька діяльність закладу вищої освіти» та статтею 73-2 «Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність»;

– формування структури закладів вищої освіти для покращення внутрішнього фінансового контролю за видатками шляхом утворення всередині ЗВО внутрішніх органів фінансового контролю.

Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які винесено на захист, одержано здобувачем самостійно та розкрито в наукових працях повною мірою. Так, зокрема, за темою дисертації опубліковано 10 наукових праць, де:

3 – статті в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, 1 – стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні, 6 – матеріали конференцій.

Основні результати дослідження доповідалися та обговорювалися на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та круглих столах, таких як: Науково-практичний круглий стіл «Проблеми теорії фінансового права в сучасний період» (м. Київ, 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 2013 р.); Круглий стіл «Актуальні проблеми сучасного адміністративного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.); IV Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми публічного та приватного права» (м. Запоріжжя, 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків, 2020 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 2021 р.).

#### **Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження.**

Розроблені авторкою пропозиції щодо належного правового регулювання видатків на вищу освіту сприятимуть вдосконаленню чинного фінансового законодавства України. Наведені в дослідженні висновки та положення розширюють теоретичні знання про сучасний стан і шляхи вдосконалення правового регулювання видатків на вищу освіту, вони можуть бути використані:

В науково-дослідній сфері основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальших науково-правових досліджень у галузі фінансового права, передусім у підгалузі бюджетного права та публічних видатків, фінансового контролю.

У сфері правотворчості висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані під час підготовки й уточнення низки положень чинних нормативно-правових актів щодо формування та здійснення видатків на вищу освіту.

В правозастосовній діяльності використання одержаних результатів



служуватиме вдосконаленню адміністративної практики при формуванні видатків на вищу освіту й виконанні державного бюджету України за видатками, у процесі управління у сфері вищої освіти та здійснення фінансового контролю, про що свідчить відповідна довідка про практичне впровадження результатів дослідження здобувача в практичну діяльність Кабінету Міністрів України.

Наукові висновки й рекомендації щодо удосконалення правового регулювання видатків на вищу освіту в Україні, а також розробки нових теоретичних положень і науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення фінансового законодавства України, яке регламентує здійснення видатків на вищу освіту також можуть бути використані у навчальному процесі під час викладання курсів фінансового, бюджетного права в закладах вищої освіти; підготовки підручників, посібників і методичних рекомендацій з дисциплін фінансового права; у процесі підготовки магістрів зі спеціальності «Право».

#### **Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.**

Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертації.

Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 197 сторінок, з них основний текст – 175 сторінок, список використаних джерел (170 найменувань) – 19, додатки – 3 сторінки.

#### **Критичні зауваження та побажання до дисертаційної роботи:**

1. Авторка, наголошуючи на тому, що оцінка ефективності бюджетних видатків є важливим інструментом сучасної бюджетної політики держави, зауважує, що в Україні має місце відсутність чіткої системи оцінки ефективності бюджетних видатків. Для вирішення цього завдання розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р було затверджено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, одним із завдань якої було підвищення ефективності державних видатків, проте і

нині – в 2021 році ця проблема не втратила актуальності. Здобувачка, досліджуючи ефективність використання бюджетних коштів з різних точок зору вказує на необхідність розроблення єдиних критеріїв оцінки ефективності та законодавчого закріплення єдиної методики визначення оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Проте, вважаємо, дисертаційне дослідження лише б виграло, якби авторка також зосередила свою увагу і на тій частці об'єктивних причин, які зумовлюють складність розробки уніфікованих критеріїв оцінки ефективності, що дозволило б рухатися в бік їх усунення та вдосконалення законодавства.

2. У підрозділі 2.1 дисертантка досліджуючи систему фінансового контролю за видатками на вищу освіту широко розкриває форми і методи фінансового контролю діяльності закладів вищої освіти, ґрунтовно аналізуючи при цьому наукові праці вітчизняних фахівців з фінансового права та нормативні акти, що врегульовують зазначені питання. Важливо, що при розгляді цього питання та в контексті євроінтеграційних процесів в нашій державі не зайвим було б дослідити зарубіжну доктрину та законодавче врегулювання означених питань в країнах Євросоюзу.

3. Дисертантка, досліджуючи у підрозділі 2.2 позабюджетну діяльність закладів вищої освіти, задля вдосконалення законодавчого забезпечення позабюджетної діяльності закладів вищої освіти з метою розширення джерел їх фінансування пропонує доповнити Закон України «Про вищу освіту» статтями 73-1 «Підприємницька діяльність закладу вищої освіти» та 73-2 «Індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність». Широко розкриваючи в пропонованій статті 73-1 види операцій, які може здійснювати заклад вищої освіти в рамках своєї підприємницької діяльності, авторка, на наш погляд, недостатньо котнкретизувала які саме види діяльності викладача є такими, що підпадають під реєстрацію як підприємницькі і визначаються як індивідуальна трудова науково-педагогічна діяльність. Вважаємо, що позиція науковиці потребує окремого роз'яснення під час публічного захисту дисертації у спеціалізованій вченій раді.



4. Керуючись положеннями Конституції України, що встановлюють права громадян на участь в управлінні справами держави та закріплюють обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування забезпечити кожній особі можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, дисертантка пропонує здійснювати громадський фінансовий контроль діяльності закладів вищої освіти за допомогою створення двох основних суб'єктів: Громадської палати України і Українського студентського союзу. З огляду на те, що залучення громадськості в таких формах до процесу здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів могла б сприяти вдосконаленню правового регулювання здійснення видатків на вищу освіту в Україні, автору варто було більш в своїй роботі детально описати структуру, коло повноважень, відповідальність та шляхи залучення громадськості до діяльності Громадської палати України та Українського студентського союзу.

5. Досліджуючи фінансові правонарушення в сфері вищої освіти дисертантка виокремлює характерні ознаки, притаманні виявленим порушенням фінансової дисципліни, пропонує власне визначення фінансовому правопорушенню у сфері вищої освіти, надає перелік найбільш поширених фінансових правопорушень закладів вищої освіти та пропонує задля покращення внутрішнього фінансового контролю закладу вищої освіти розширити структуру органів фінансового контролю шляхом введення служби внутрішнього фінансового контролю. Проте, дисертаційна робота лише виграла б, якби авторка у своєму дослідженні приділила увагу також і з'ясуванню глибинних причин та обставин, які сприяють здійсненню порушень фінансового законодавства закладами вищої освіти, що б допомогло удосконаленню матеріальних і процесуальних аспектів діяльності контролюючих суб'єктів, сприяючи зменшенню кількості порушень фінансового законодавства на етапі виконання державного бюджету України за видатками в сфері вищої освіти.

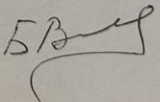
## Загальний висновок

1. Дисертаційна робота Литвиненко Жанни Миколаївни «Правове регулювання видатків на вищу освіту в Україні» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на досить актуальну тему. Вона містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на розвиток бюджетного законодавства України. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «Правове регулювання видатків на вищу освіту в Україні» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та відповідає пунктам 11 і 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

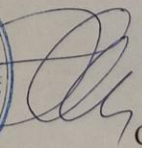
### Офіційний опонент:

доцент кафедри публічного управління, адміністрування та права  
Національного університету  
«Полтавська політехніка ім. Юрія Кондратюка»  
кандидат юридичних наук

 В.В. Бойко

Проректор з наукової та міжнародної роботи  
Національного університету  
«Полтавська політехніка ім. Юрія Кондратюка»  
кандидат економічних наук



 С.П. Сівіцька