

ВІДГУК

офіційного опонента

на дисертаційну роботу Зінухової Вікторії Михайлівни
на тему: «Правове регулювання видатків на повну загальну середню
освіту в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми досліджень. Сучасний розвиток Української державності виходить із заявленого в статті 3 Конституції України постулату про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Це спрямування держави на забезпечення конституційних прав і свобод, серед яких і право на освіту, реалізується через діяльність всіх гілок державної влади і рівнів органів держави та місцевого самоврядування.

Зі сферою освіти безпосередньо пов'язана реалізація курсу на інноваційний розвиток держави. Лише за такого підходу можна забезпечити цілеспрямоване формування людського капіталу країни, сформувати систему гарантій для кожної людини, щодо набуття повної загальної середньої освіти, відповідно до особливостей та інтересів кожного, домогтися належного та ефективного надання освітніх послуг.

Обов'язок забезпечення надання повної загальної середньої освіти покладено на державу та територіальні громади і видатки бюджетів на освіту, відповідно до покладених на них функцій та завдань, розмежовано між різними рівнями бюджетної системи. Активний розвиток освітнього законодавства, реформа місцевого самоврядування спонукають державу до постійного вдосконалення системи видатків бюджетів, що спрямовуються на потреби повної загальної освіти. Ми є свідками постійної трансформації положень бюджетного законодавства, яке визначає видатки бюджетів на загальну освіту, і цей процес нагадує спонтанний експеримент.

Тому цілком виправдано дослідницьку увагу сфокусовано на проблемах правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту, їх формування та виконання, здійснення міжбюджетних трансфертів, фінансового контролю у вказаній сфері. На користь актуальності даної теми свідчить також її зв'язок з реалізацією конституційного права на освіту, гарантованістю доступності і безоплатності повної загальної середньої освітньої в державних та комунальних навчальних закладах (ст. 53 Конституції України).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали наукові розробки вітчизняних і закордонних фахівців у галузі права, у яких досліджувалися проблеми фінансування загальної освіти, при опрацюванні яких застосовувався комплексний міжгалузевий підхід. Інформаційну базу дослідження, як і зазначено в дисертації та авторефераті, становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, законодавство України, зокрема Закони України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», підзаконні нормативно-правові акти, праці українських та іноземних науковців щодо правового регулювання видатків бюджетів на загальну середню освіту, практика здійснення видатків на повну загальну середню освіту в Україні, США й інших державах.

У процесі наукового дослідження використано низку різноманітних універсальних загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання: аналізу та синтезу, історико-правовий, конкретно-історичного аналізу, формально-логічний, прогностичний, абстрактно-логічний та інші.

Можемо із впевненістю стверджувати, що **Вікторії Михайлівні** вдалося виконати завдання дослідження, а саме:

- з'ясувати правовий зміст бюджетних видатків, їх види та поняття «видатки на повну загальну середню освіту»;
- надати авторське бачення інституту видатків на повну загальну середню освіту в системі фінансового права;
- дослідити повну загальну середню освіту як об'єкт видатків бюджетів;
- з'ясувати стан правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту та критерії їх розмежування за рівнями бюджетної системи;

надаються з державного бюджету до місцевих бюджетів на здійснення видатків, які визначені функціями держави у сфері загальної середньої освіти, виявити основні проблеми їх правового регулювання;

– дослідити засади правового регулювання планування та виконання бюджету за видатками на повну загальну середню освіту;

– систематизувати досвід США в правовому регулюванні видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю в цій сфері;

– провести аналіз правових засад та системи фінансового контролю у сфері видатків на повну загальну середню освіту;

– запропонувати шляхи вдосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері видатків на повну загальну середню освіту.

Об'єкт дисертаційного дослідження визначено у відповідності до вимог МОН України, тема дисертаційного дослідження розкрита у його змісті.

Зі змісту дисертаційного дослідження простежується, що В.М. Зінухова досягла поставленої мети і, відповідно, дисертація є самостійною завершеною науковою працею. Кожна висвітлена у роботі проблема проаналізована та підкріплена висновками дисертанта. Сформульовані в дисертації положення та наукові результати обґрунтовані на базі особистих досліджень і критичного осмислення дисертантом нормативних джерел, зарубіжного досвіду, наукових праць та правозастосовної діяльності.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою, об'єктом і предметом дослідження. Дисертаційна робота В. М. Зінухової викладена українською мовою і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 222 сторінки, з них основний текст – 199 сторінок, список використаних джерел (178 найменувань) – 19, додатки – 4 сторінки.

Підхід до визначення структури і змісту дослідження є логічним, дає можливість всебічно та повно висвітлити значне коло актуальних питань.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки,

пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені в авторефераті, 10 наукових працях, з яких: 5 – це статті, що опубліковані у статті в наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз, та 5 – тези доповідей на наукових конференціях.

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

Слушною є позиція, що в основі розподілу видатків на ПЗСО за рівнями бюджетної системи мають бути такі критерії та принципи: субсидіарність, територіальна відповідність, рівень публічного інтересу, ефект територіальної диференціації, ефект масштабу. Сподіваємося, вона одержить своє більш детальне обґрунтування і в наступних працях дослідниці.

Автором аргументовано необхідність внесення змін до ст. 2 БК України з метою закріплення визначення поняття “дотація” як міжбюджетного трансферту, що надається на безоплатній та безповоротній основі без встановлення напрямів його використання, який має компенсаторний характер або надається у формі фінансової допомоги, розмір і розподіл якого обраховується відповідно до закріплених у законі, нормативно-правовому акті Кабінету Міністрів України чи в рішеннях місцевих рад, що діють у межах їх повноважень, критеріїв (с. 112).

Заслуговує на підтримку запропоноване дисертантом визначення поняття “бюджетного видаткового зобов’язання” під яким “розуміються умовні зобов’язання, які прийняті уповноваженим суб’єктом у визначеному законом порядку й відповідно до чітко встановленої процедури, щодо доведення до учасників бюджетного процесу обсягів бюджетних призначень (бюджетних асигнувань) та формують права очікування на зарахування на їх рахунки відповідного обсягу цільових бюджетних коштів, що мають публічний характер, і повноваження щодо використання яких обмежені в часі. Відповідно, виконання бюджету за видатками, у тому числі на потреби ПЗСО, включає в себе доведення обсягу бюджетних призначень (взяття бюджетних видаткових зобов’язань), встановлення бюджетних асигнувань (ст. 47 БК України), взяття бюджетних зобов’язань та їх реєстрацію (ст. 48 БК України), підтвердження виконання

бюджетних зобов'язань, реєстрацію бюджетних фінансових зобов'язань та санкціонування оплати бюджетних фінансових зобов'язань (ст. 49 БК України)” (с. 139, 196). Обґрунтовано, що з моменту доведення до головних розпорядників бюджетних коштів обсягів бюджетних призначень у публічних утворень (держави, територіальних громад тощо, які діють в особі відповідних органів держави та місцевого самоврядування) виникають бюджетні видаткові зобов'язання (с. 139).

Варто підтримати запропоновані в дисертаційному дослідженні пропозиції щодо належності поняття “бюджетне видаткове зобов'язання” до предмету правового регулювання бюджетного права, а поняття “видаткове зобов'язання” – до інституту видатків бюджетів (с. 131). Цілком аргументовано дисертантка вважає, що “виконання бюджету за видатками включає в себе виконання як видаткових зобов'язань, так і процес взяття та погашення бюджетних зобов'язань. При цьому бюджетні видатки не можуть розглядатися як грошові кошти “в русі”, що спрямовані розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів за допомогою надання з бюджету наявних грошових коштів для подальшого їх використання, оскільки вони набувають форму саме правовідносин”.

Цікавим і таким що заслуговує на увагу є обґрунтування доцільності закріплення в БК України порядку, відповідно до якого обов'язок здійснення співфінансування освітніх субвенцій в певному пропорційному розмірі повинен здійснюватися за обов'язкового погодження такого рішення відповідною місцевою радою на етапі планування видатків державного бюджету України та місцевих бюджетів (с. 117, 193).

Заслуговує на увагу і пропозиція внести зміни до ч. 2 ст. 108 БК України, яку пропонується доповнити положенням про регулярність перерахування додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами. Пропонується поширити на ці субвенції встановлений в ст. 108 порядок перерахування освітньої субвенції (с. 111, 193).

Дослідником удосконалено підходи до характеристики повної загальної середньої освіти як системи, що об'єднує змістовну, функціональну та

організаційно-управлінську підсистему, кожна з яких зумовлює формування окремих видів видатків бюджетів на ПЗСО.

Досить докладно наведено класифікацію видів податкових стимулів розвитку повної загальної середньої освіти (податкових пільг та податкових звільнень), що доповнюють їх бюджетне стимулювання, оскільки передусім формулюють додатковий обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються виключно на статутну діяльність закладів ПЗСО.

Також наведено наукове обґрунтування системи фінансового контролю у сфері видатків бюджетів на ПЗСО та досить вдало запропоновано його поняття.

Досить повно та інформативно досліджено правові засади здійснення міжбюджетних трансфертів на потреби здійснення видатків на повну загальну середню освіту, чітко окреслено відмінності субвенцій від додаткової дотації, класифіковано види міжбюджетних трансфертів, що спрямовуються на здійснення видатків на потреби ПЗСО. Слушно запропоновано, що “встановлені в законодавстві напрями використання коштів додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я не формують нових видаткових бюджетних зобов'язань місцевого бюджету, до якого вона надходить. Мета зумовлює не витрачання коштів такого міжбюджетного трансферту, а формування його обсягу, оскільки доведені фінансові ресурси компенсують уже передбачені в місцевому бюджеті окремі види видатків на ПЗСО, на реалізацію переданих державою на відповідний рівень місцевого самоврядування повноважень у сфері управління ПЗСО”. Зокрема ця теза одержала своє обґрунтування на с. 132-134 дисертації.

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

Разом із позитивним в цілому висвітленням всіх питань теми дисертаційного дослідження до роботи В.М.Зінухової є окремі зауваження.

1. Зважаючи на те, що дисертант визнає інститут видатків бюджетів таким, що не входить до структури бюджетного права, дисертаційне дослідження було б значно збагачене аналізом джерел законодавства за їх юридичною силою, що регулюють суспільні відносини в сфері видатків бюджетів, і щодо належності

до них Бюджетного кодексу України. Також в дослідженні мало уваги приділено питанню кола суб'єктів цих фінансово-правових відносин.

2. В дисертаційній роботі наведено зарубіжний досвід правового закріплення принципів здійснення видатків бюджетів (С. 52-55), зокрема і на загальну освіту, а підрозділ 3.1. повністю присвячений аналізу досвіду США щодо правового регулювання видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю в цій сфері. Проте, по-перше, вважаємо, що назва розділу 3 дисертації “Зарубіжний досвід, правові засади фінансового контролю у сфері видатків бюджету на повну загальну середню освіту” мала б бути уточнена шляхом зазначення, що йдеться не загалом про зарубіжний досвід, а про досвід США, і, по-друге, досить нечітко дисертант на підставі порівняльно-правового аналізу висловлює свої висновки та пропозиції щодо того, які саме аспекти правового регулювання видатків на загальну освіту в США можуть бути корисними для впровадження в Україні та вдосконалення вітчизняного правового інституту видатків на повну загальну середню освіту.

3. Дисертант цілком аргументовано зазначає, що в БК України видатки на професійну (професійно-технічну) освіту та фахову передвищу чи вищу освіту, що здійснюються закладами, які провадять освітню діяльність на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти, відмежовані від видатків на загальну середню освіту (с. 80). Однак, проблеми здійснення видатків на фахову передвищу чи вищу освіту, що здійснюється закладами, які провадять освітню діяльність на певному рівні (рівнях) повної загальної середньої освіти, на сьогодні є досить актуальними, а тому дослідження лише би виграло, якби це питання були досліджені більш докладно.

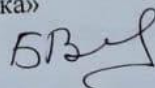
4. Зважаючи на те, що дисертаційне дослідження було рекомендоване до захисту в 2020 році, в ньому не враховано зміни до БК України, що вступили в дію в 2021 році, окремі з яких прямо стосуються питань видатків на повну загальну середню освіту, зокрема, не закріплено такий вид видатків за районними бюджетами. Бажано було б почути під час захисту позицію автора щодо доцільності та дієвості таких змін бюджетного законодавства.

Однак, згадані зауваження, котрі носять дискусійний характер, не впливають на загальну високу оцінку роботи, виконаної Вікторією Михайлівною Зінуховою.

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 повну загальну середню освіту в Україні» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та відповідає пунктам 11 та 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор Зінухова Вікторія Михайлівна 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