

ВІДГУК
офіційного опонента

доктора юридичних наук, професора О. В. Солдатенко

на дисертацію Зінухової Вікторії Михайлівни «Правове регулювання видатків на повну загальну середню 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 дослідження. Однією з актуальних проблем, які стоять сьогодні перед Україною, є проблема реформування механізму забезпечення права кожного на освіту, а також підвищення ефективності видатків на освіту загалом та на повну загальну середню освіту зокрема.

Із прийняттям законів України «Про освіту» і «Про повну загальну середню освіту» відбулася зміна орієнтирів, коли метою освіти став усебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, необхідних для успішної самореалізації компетентностей.

Новий механізм забезпечення повної загальної середньої освіти (в тому числі її фінансування) зорієнтований на здобувача освіти, його індивідуальні потреби. Система освіти України, як і кожна суспільно-економічна система, базується на трьох основних складових: інституційній (що включає, перш за все, нормативно-правове забезпечення); мережі закладів освіти, органів управління у сфері освіти, інших учасниках освітньої діяльності, які забезпечують функціонування системи; механізмах та інструментаріях регулювання відносин між усіма зацікавленими сторонами.

У Законі України «Про освіту» закладено концептуальні принципи вітчизняної системи освіти. Імплементация його положень через підзаконні акти забезпечує здобуття освіти всіма категоріями населення України та створює умови для всебічного розвитку особистості, сприяє істотному зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу суспільства.

Трансформація мережі загальноосвітніх закладів та закладів професійної (професійно-технічної) освіти спрямована на створення оптимальної мережі освітніх закладів, виходячи з територіальних особливостей, демографії, забезпечення належної якості освіти, конкурентних впливів інших країн тощо. На сьогодні ключовою складовою освітнього реформування є запуск у вересні 2018 р. Нової української школи (НУШ). Умовою успішної реалізації якої є належне фінансове забезпечення кожного етапу впровадження НУШ.

Засади та особливості фінансування повної загальної середньої освіти закріплені в спеціальному законодавстві, однак компетенційна складова щодо планування та здійснення відповідних видатків бюджетів визначена в бюджетному законодавстві, яке перебуває у перманентній трансформації, обумовленій реформами місцевого самоврядування, адміністративно-територіальною та децентралізацією публічних фінансів.

Задекларований НУШ принцип забезпечення рівного доступу до якісної освіти всім учням незалежно від їхнього місця проживання актуалізує необхідність у подальшій оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти, зокрема через створення опорних шкіл.

Законодавчо закріплено, що держава має забезпечити загальні асигнування на освіту в розмірі не менше 7% ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Отже, важливою передумовою успішності освітньої реформи загальної середньої освіти є достатність її фінансового забезпечення.

Все зазначене підтверджує актуальність обраної В. М. Зінуховою теми дисертаційного дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Робота ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів, наукових досягнень загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного та фінансового права, наукових праць, присвячених окремим питанням закріплення видатків на повну загальну середню освіту за ланками бюджетної системи, формування видатків на повну

Вдалою є позиція автора щодо того, що конституційна гарантія права громадян на доступність та безоплатність ПЗСО в системному зв'язку з правом рівності громадян у своїй гідності та правах зумовлює фінансування ПЗСО через здійснення видатків бюджетів, а також запровадження принципу «гроші ходять за дитиною», відповідно до якого держава доводить з бюджету приватним і корпоративним закладам середньої освіти обсяг коштів, що відповідає вартості навчання учня, у фіксованому обсязі з розрахунку на одного учня, що частково компенсує (зменшує) вартість навчання в такому закладі.

Можна погодитись із позицією автора, що виділення коштів на здійснення видатків бюджетів у відповідному році забезпечується нормами бюджетного права тимчасового характеру, що формуються за допомогою затвердження в акті про бюджет положень щодо обсягу бюджетних призначень. Предмет інституту видатків на ПЗСО – обов'язки, норми та нормативи формування й розмежування бюджетних видатків на потреби ПЗСО за відповідними рівнями бюджетної системи, а предмет бюджетного права – урегулювання правового статусу учасників відносин у сфері прогнозування, планування бюджетів, розгляду та затвердження в актах про бюджет бюджетних призначень, виконання бюджетів за видатками на ПЗСО, за доходами (щодо мобілізації закладами ПЗСО власних надходжень), бюджетного контролю в цій сфері та звітування про їх виконання.

До позитивних аспектів дисертаційної роботи належить те, що автор видатки на ПЗСО характеризує за критерієм їх необхідності як необхідні (оскільки здійснюються на підставі конституційного обов'язку, що покладений на державу), звичайні (здійснюються в мирний час у повному обсязі), постійні (зумовлені функцією держави, що має постійний характер), централізовані (виключно за рахунок коштів бюджетів), непродуктивні (спрямовані на формування благ соціального характеру – людського потенціалу, сталого розвитку суспільства й держави), видатки бюджету, які включають у себе як поточні, так і капітальні видатки, що здійснюються за рахунок коштів загального та спеціального (що включає власні надходження закладів ПЗСО)

загальну середню освіту, фінансування закладів освіти, залучення ними власних надходжень, здійснення фінансового контролю у вказаній сфері правовідносин, досліджено відповідний зарубіжний досвід.

За результатами наукового пошуку дисертантці вдалося 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; проаналізувати й з'ясувати види міжбюджетних трансфертів, що 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 щодо правового регулювання видатків на загальну середню освіту та фінансового контролю у цій сфері; провести аналіз правових засад та системи фінансового контролю у сфері видатків на повну загальну середню освіту; запропонувати основні напрями удосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері видатків на повну загальну середню освіту (ПЗСО).

Позитивним аспектом дисертаційного дослідження є наукове обґрунтування необхідності у трансформації формування та здійснення видатків на повну загальну середню освіту, в основу розрахунків яких закладатиметься не форма закладу ПЗСО (функціональна складова), а її змістовна складова – тип, рівень, форма ПЗСО, обсяг освітніх послуг, які вони забезпечують, що має супроводжуватися внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України, а також бути врахованим при розмежуванні видатків на ПЗСО між бюджетами та при справедливому розподілі міжбюджетних трансфертів за умов усунення дублювання цілей надання бюджетних асигнувань.

фондів бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, в обсязі, затвердженому в законі про державний бюджет і рішеннях про місцеві бюджети, який зумовлений встановленими в законодавстві соціальними нормами й нормативами у сфері ПЗСО.

Слушною є позиція автора, що ПЗСО є системою, яка об'єднує такі підсистеми: 1) змістовну – включає державні освітні стандарти та освітні програми; види, типи, рівні ПЗСО – безпосередньо відбивається на встановленні меж формування видатків на освіту в межах розділів і підрозділів функціональної класифікації; 2) функціональну (заклади ПЗСО) – зумовлює розподіл видатків між бюджетами та бюджетними програмами; 3) організаційно-управлінську (у межах якої виділяють підсистему управління освітою й підсистему управління закладом ПЗСО). Суб'єкти управління освітою відповідальні за планування видатків на потреби ПЗСО та виконання бюджетів у частині видатків на ПЗСО.

Науково-обґрунтованими є й практичні пропозиції автора, які не увійшли до об'єктів наукової новизни, щодо того, що з огляду на принцип справедливості і неупередженості бюджетної системи України, закріпленому в ст. 7 Бюджетного кодексу України, та необхідність у реалізації делегованих видаткових повноважень у сфері загальної середньої освіти, всі обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад повинні мати закріплене в ст. 103-6 право на отримання частини додаткової дотації, а саме доцільно закріпити, що на рівні області формується резерв коштів такої дотації в розмірі 15 % загального її обсягу, що передбачений для області, а 85 % коштів розподіляються між усіма відповідними бюджетами за чіткою формулою, що має відповідати тій, якою керується Кабінет Міністрів України.

Крім того, перспективною є позиція автора, що рівень публічного інтересу, який відтворюють ті чи інші видатки на ПЗСО, зумовлює розмежування видатків на ПЗСО між рівнями бюджетної системи, а також те, до якого саме місцевого бюджету доводяться з державного бюджету видатки на

характерні особливості власних напрацювань, що відрізняють дисертацію від наукового доробку інших дослідників. Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, закони України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту», підзаконні нормативно-правові акти; праці українських та іноземних науковців щодо правового регулювання видатків бюджетів на повну загальну середню освіту, практика здійснення видатків на ПЗСО в Україні, США й інших державах. Це спонукає до висновку, що одержані результати дослідження є достовірними, оскільки вони базуються на застосуванні загально- та спеціально-наукових методів дослідження зокрема: історико-правового, конкретно-історичного, формально-логічного і прогностичного.

Виходячи з цього можна зазначити, що висновки та пропозиції автора дисертації містять елементи наукової новизни.

Отримані наукові результати, теоретичні положення й практичні висновки проведеного дослідження здійснені в межах теми науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що:

вперше:

– науково обгрунтовано необхідність у трансформації формування та здійснення видатків на ПЗСО, в основу розрахунків яких закладатиметься не форма закладу ПЗСО (функціональна складова), а її змістовна складова – тип, рівень, форма повної загальної середньої освіти, обсяг освітніх послуг, які вони забезпечують, що має супроводжуватися внесенням відповідних змін до Бюджетного кодексу України, а також урахуватися при розмежуванні видатків на ПЗСО між бюджетами та при справедливому розподілі міжбюджетних трансфертів за умов усунення дублювання цілей надання бюджетних асигнувань (с. 65–80);

– аргументовано, 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 (с. 88–89);

– обґрунтовано необхідність у впровадження поняття «бюджетне видаткове зобов'язання», запропоновано його визначення та встановлено визнання першою стадією виконання бюджетів за видатками й кредитуванням доведення обсягу бюджетних призначень, у результаті чого виникають бюджетні видаткові зобов'язання (с. 87–90);

– сформульовано авторське визначення поняття «дотації» 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; запропоновано закріпити таке поняття в ст. 2 Бюджетного кодексу України (с. 112–115);

– обґрунтовано, 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 (с. 114–116);

– класифіковано види міжбюджетних трансфертів, що спрямовуються на здійснення видатків на потреби ПЗСО (підрозділ 2.2);

– встановлено належність правового поняття «бюджетне видаткове зобов'язання» до предмета правового регулювання бюджетного права, а поняття «видаткове зобов'язання» – до інституту видатків бюджетів (с. 130–132);

удосконалено:

– понятійний апарат фінансово-правової науки через уточнення понять: «формування видатків бюджетів на ПЗСО» (с. 128); «видаткове зобов'язання» (с. 138); «бюджетне видаткове зобов'язання» (с. 138–139); «фінансовий контроль у сфері видатків на ПЗСО» (с. 168–174);

– класифікацію видів податкових стимулів розвитку повної загальної середньої освіти (податкових пільг та податкових звільнень), що доповнюють їх бюджетне стимулювання, оскільки формулюють додатковий обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються виключно на статутну діяльність закладів ПЗСО (с. 175–182);

– обґрунтування пропозиції щодо доповнення ч. 2 ст. 108 Бюджетного кодексу України положеннями про порядок і регулярність доведення до місцевих бюджетів цільових субвенцій та дотацій, що перераховуються на потреби ПЗСО, за прикладом чинних правових положень щодо перерахування освітньої субвенції (с. 111–112);

– наукове обґрунтування системи фінансового контролю у сфері видатків бюджетів на ПЗСО, зокрема запропоновано його поняття (підрозділ 3.2);

– підходи до характеристики ПЗСО як системи, що об'єднує змістовну, функціональну та організаційно-управлінську підсистеми, кожна з яких зумовлює формування окремих видів видатків бюджетів на ПЗСО (с. 57–77);

набули подальшого розвитку:

– теоретичне обґрунтування юридичних ознак видатків бюджету (с. 32–34);

– характеристика видатків на повну загальну середню освіту як виду публічних видатків за різними класифікаційними критеріями (с. 35–48);

– критерії розмежування предмета правового регулювання таких інститутів фінансового права, як публічні видатки та виконання бюджетів за видатками й кредитуванням (с. 50–53).

Теоретична та практична цінність дослідження для науки та практики. Особисто здобувачем розроблено пропозиції щодо належного правового регулювання видатків на ПЗСО, які сприятимуть удосконаленню законодавства і можуть бути використані у науково-дослідній діяльності, у сфері правотворчості, у правозастосовній діяльності та в навчальному процесі.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і розкритий достатньою мірою. Завдання, наукова новизна та висновки дисертаційної роботи лаконічно переплітаються між собою. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

В цілому позитивно оцінюючи науковий доробок автора, відзначаю окремі **недоліки.**

1. У підрозділі 2.2. дисертації наголошується на тому, що однією з умов більшості субвенцій, які надаються з Державного бюджету України до місцевих бюджетів на потреби ПЗСО, є умова співфінансування, проте не достатньо розкритими залишилися умови такого співфінансування і розподілу навантаження видатків Державного бюджету України та місцевих бюджетів на потреби повної загальної середньої освіти за відповідними програмами, за їх економічною класифікацією.

2. У підрозділах 1.2 та 2.3 дисертаційної роботи автор зазначає, що приватні та корпоративні заклади повної загальної середньої освіти в бюджетному процесі виступають одержувачами бюджетних коштів, а саме коштів освітньої субвенції. Водночас, було б доцільно проаналізувати співвідношення таких статусів як «одержувач бюджетних коштів» та «одержувач коштів субвенції», особливо зважаючи на те, що останній не

знайшов свого закріплення у Бюджетному кодексі України.

3. Окремий підрозділ дисертаційної роботи дисертантка могла б присвятити питанню структури поточних та капітальних видатків на повну загальну середню освіту, правових засад їх розмежування між окремими видами бюджетних програм та міжбюджетних трансфертів, що підсилило б як теоретичну, так і практичну значущість роботи.

4. Поняття «видаткове зобов'язання», яким оперує дисертантка, не закріплене на сьогодні в законодавстві, хоч і є предметом досліджень, а в окремих зарубіжних країнах визначене на законодавчому рівні. У дисертаційній роботі відсутня позиція автора щодо перспектив закріплення такого поняття в Бюджетному кодексі України чи іншому законі. У цьому зв'язку доцільно почути думку здобувачки з цього приводу, зважаючи на висловлену пропозицію щодо того, що «бюджетне видаткове зобов'язання належить до предмета правового регулювання бюджетного права, а видаткове зобов'язання – до інституту видатків бюджетів» (с. 131).

5. Досить уважно дисертантом досліджено питання планування та виконання видатків на повну загальну середню освіту (підрозділ 2.3), проте дослідження значно б збагатив аналіз такої стадії бюджетного процесу як звітування про виконання бюджетів, зокрема в тій частині, що стосується виконання видатків на повну загальну середню освіту, особливо зважаючи на те, що здійснення фінансового контролю за вказаними видатками значною мірою ґрунтується на аналізі показників таких звітів.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Зінухової Вікторії Михайлівни «Правове регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему. Вона містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на розкриття суті правового регулювання видатків на повну загальну середню освіту в Україні, рекомендації з удосконалення їх правових засад, а також пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України.

Отже, дисертація, представлена на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри правознавства ВНЗ Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»

О.В. СОЛДАТЕНКО



Місце О.В. Солдатенко
ЗАВІРЯЮ
відділу кадрів ПУЕТ
Л.Коваленко