

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора

Шаповала Романа Володимировича

на дисертацію Міньковської Ірини Ігорівни

«Адміністративно-правові засади ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти» подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

На сьогоднішній день в умовах реформування освітньої галузі, зокрема реалізації концепції «Нова українська школа», виникає потреба в удосконаленні правових механізмів забезпечення закладів освіти матеріальними, фінансовими, кадровими та інформаційними ресурсами. Децентралізація влади в Україні надала органам місцевого самоврядування нові повноваження у сфері освіти, однак їхня реалізація часто ускладнена суперечностями в нормативно-правовому регулюванні та відсутністю єдиних стандартів управління освітніми ресурсами. Крім того, нерівномірність у фінансуванні освітніх закладів призводить до соціальної нерівності у доступі до якісної освіти, що вимагає перегляду адміністративно-правових засад розподілу ресурсів.

За таких умов робота дисертанта набуває значної ваги і цінності. Актуальність обраної теми посилюється у зв'язку з воєнним станом в Україні, що спричинив масштабні руйнування освітньої інфраструктури та змінив підходи до організації навчального процесу, зокрема через впровадження дистанційного та змішаного навчання. У контексті післявоєнного відновлення країни постане нагальна потреба в ефективних правових механізмах ресурсного забезпечення освіти. Окрім цього, процес євроінтеграції передбачає адаптацію українського законодавства до європейських стандартів, у тому числі у сфері управління ресурсами освітніх закладів. Таким чином, дослідження адміністративно-правових засад ресурсного забезпечення загальної середньої

освіти є важливим кроком до формування цілісної, справедливої та ефективної освітньої політики держави.

Позитивною рисою дисертації є аналіз змісту та основних характеристик ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти. З'ясовано, що правове регулювання цієї сфери формувалося в контексті динамічних змін соціального, політичного, економічного й правового характеру, що зумовило складність її історичного розвитку. Уперше в українському адміністративно-правовому просторі запропоновано авторське трактування поняття ресурсного забезпечення як нормативно закріпленої, структурно впорядкованої сукупності взаємопов'язаних фінансових, матеріально-технічних, кадрових, інформаційних, організаційно-інституційних та правових елементів.

У дисертації чітко сформульовано об'єкт і предмет дослідження. Визначено, що об'єктом дослідження є система суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації публічної політики у сфері ПЗСО, пов'язаних із правовим забезпеченням, управлінням і використанням ресурсів закладами освіти. Предметом дослідження є адміністративно-правові засади ресурсного забезпечення у сфері ПЗСО, включаючи норми права, правовідносини, управлінські механізми, суб'єктів правозастосування, форми та інструменти правового впливу на забезпечення доступності та якості освітніх послуг. Мета та завдання дослідження відображають комплексний підхід дисертанта до наукового пошуку, вірно сформульовані та дозволяють повністю розкрити тему дисертаційної роботи.

Методологічна база, застосована здобувачем у ході проведення дослідження, є достатньо широкою, різноманітною, зумовлюється особливостями об'єкта та предмета. Дисертантка впевнено володіє як загальнонауковими методами пізнання, так і спеціальними, що дозволило їй отримати обґрунтовані висновки, що містять в собі елементи наукової новизни.

Дисертація містить низку важливих висновків як теоретичного, так і практичного характеру. При цьому викладення матеріалу є послідовним,

зваженим, чітким та доступним. Структура роботи є логічною та дозволяє всебічно розглянути досліджувану проблему. Зроблені пропозиції характеризуються відповідністю реальним тенденціям та обґрунтованістю.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у здійсненні комплексного аналізу адміністративно-правових засад ресурсного забезпечення у сфері ПЗСО в Україні в умовах трансформацій державного управління та децентралізації, що дало змогу вперше обґрунтувати авторське бачення категоріального апарату, правової природи, структури, змісту та механізмів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин відповідної сфери, а також розробити конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства України.

Позитивно слід відзначити спробу автора обґрунтувати систему суб'єктів ресурсного забезпечення ПЗСО як публічно-правових учасників освітнього процесу, що мають адміністративно-правовий статус та відповідні повноваження: центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, керівники закладів освіти, інститути післядипломної освіти, агентства з якості освіти (стор. 122).

Варто позитивно оцінити здійснений здобувачем всебічний адміністративно-правовий аналіз можливостей досудового врегулювання спорів і запобіжних заходів, зокрема медіації, як результативного інструменту запобігання юридичній відповідальності суб'єктів, що забезпечують ресурсну підтримку у сфері повної загальної середньої освіти (стор. 175).

Необхідно відмітити, що здобувачем встановлено, що адміністративно-правові засади класифікації видів ресурсного забезпечення у сфері ПЗСО формують багатовимірну категорію, яка включає фінансові, кадрові, інформаційно-комунікаційні, матеріально-технічні та науково-методичні ресурси. Обґрунтовано, що кожен з видів ресурсів має власну адміністративно-правову природу, джерела походження, форми реалізації та механізми нормативного регулювання. Запропонована системна класифікація дозволяє

уніфікувати управлінську діяльність у сфері освіти, адаптувати ресурсну політику до потреб конкретних територіальних громад та забезпечити належний рівень правового захисту освітнього процесу. Сформульовані авторські дефініції окремих видів ресурсів, зокрема фінансового й кадрового, є важливими для подальшого вдосконалення термінологічного апарату адміністративного права освіти.

Цікавими для пізнання та обґрунтованими є сформульовані в дослідженні пропозиції щодо конкретизації повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та керівництва закладів освіти щодо забезпечення ресурсної спроможності шкіл можуть бути використані при підготовці управлінських рішень, оптимізації розподілу бюджетних коштів, підготовці програм розвитку закладів ПЗСО.

Має практичне значення дослідження міжнародного досвіду ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти та його впровадження в Україні. Виходячи із здійсненого дослідження, варто відзначити, що Європейський Союз і Канада мають успішний досвід комплексного регулювання та фінансування освіти у сфері ПЗСО, який може бути релевантним для України на шляху до зміцнення освітньої системи. Завдяки реформі НУШ органи місцевого самоврядування в Україні отримали свободу бюджетного управління; однак, відсутність формалізованих механізмів оцінки потреб, коригувального фінансування й обов'язкової прозорості звітності створює загрози неефективного використання коштів та нерівності доступу до якісної освіти особливо у сільській місцевості (підрозділ 3.1).

Аналіз викладу основних результатів дисертації в опублікованих працях свідчить про їх повноту та достовірність. Всі статті відповідають встановленим вимогам до такого виду робіт на предмет постановки в них актуальної проблеми, аналізу останніх наукових доробок у досліджуваній сфері, формулювання цілей наукового пошуку, завершеності наукового дослідження шляхом вирішення поставленого наукового завдання. Основні положення автореферату в цілому

відображають основний зміст дисертаційної роботи. Структура автореферату відповідає встановленим вимогам. Обсяг дисертаційної роботи відповідає встановленим вимогам та забезпечує комплексний розгляд поставлених завдань.

Проведений аналіз дисертації свідчить про те, що під час дослідження опрацьовано значну кількість джерел, зокрема нормативно-правових актів, що слід віднести до переваг роботи. Особливо слід відзначити те, що дисертація виконувалася під час постійних змін у законодавстві, що, очевидно, зумовлювало постійне відстеження цих змін та поглиблену увагу здобувача до пропозицій, що вносились протягом цього періоду.

Ознайомлення з дисертаційною роботою Міньковської І. І. дає підстави зробити висновок, що її мета повною мірою досягнута. Теоретичні узагальнення та висновки, практичні пропозиції та рекомендації, наведені у роботі, належним чином обґрунтовані та містять елементи наукової новизни.

Разом з тим, рецензована робота, має декілька дискусійних положень, що потребують додаткового роз'яснення.

1. Так, розглядаючи інтеграцію зазначених автором пропозицій дозволить не лише адаптувати зарубіжний досвід, а й створити інституційно зрілу, прозору та динамічну систему ресурсного забезпечення ПЗСО в Україні, яка відповідатиме сучасним викликам та принципам належного врядування. Але доречно було б нормативно закріпити чітке розмежування функцій і відповідальності між МОН, обласними та місцевими органами управління освітою в частині планування, фінансування й моніторингу ресурсного забезпечення. Це дозволить уникнути дублювання функцій, посилити підзвітність і підвищити керованість системи.

2. Розглядаючи опис автором адміністративно-правових форм ресурсного забезпечення ПЗСО, який є системним і охоплює ключові елементи публічного управління, водночас доцільно було б розглянути ще кілька альтернативних або новітніх форм, які доповнюють традиційні підходи та відповідають сучасним тенденціям цифровізації, партисипації та децентралізації, наприклад, саме

партисипативну (учасницьку) форму, яка полягає у залученні представників громадськості, батьків, педагогів, учнів до прийняття управлінських рішень щодо розподілу ресурсів (через публічні консультації, громадські ради, бюджет участі).

3. У підрозділі 3.4. «Удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює ресурсне забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти» автор робить аналіз проблеми застарілості нормативної бази у сфері ресурсного забезпечення ПЗСО, який є вичерпним і ґрунтовним. Однак, існують рішення, які можуть підсилити системний підхід до подолання цієї проблеми не лише через оновлення окремих актів, а й через створення механізмів постійного нормативного вдосконалення, мається на увазі запровадження механізму нормативного «аудиту» у сфері освіти або використання моделі *soft law* та рекомендаційних механізмів. Хотілося б почути думку автора із цього приводу.

4. Цікавим було б нормативно закріплювати результати пілотного впровадження нормативного акту як обов'язковий етап регуляторного циклу у сфері освіти, і встановити інституції, які мають відповідати за це.

5. У дисертації автором пропонується запровадження єдиної нормативної моделі уніфікації підручників. Її реалізацію має здійснювати МОН шляхом створення спеціального відбіркового фільтра та йдеться про експертизу НАПН України, проте не конкретизовано, хто саме відповідальний за постійний моніторинг ефективності використання підручників у навчальному процесі, тобто які органи мають відслідковувати ефективність змісту.

Проте, висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, є побажаннями та рекомендаціями, а також свідчать про дискусійний характер питань, що були висвітлені у даному науковому дослідженні.

Теоретичні положення та наукові результати, що містяться у дисертації, варто визнати науково обґрунтованими, корисними для подальшого розвитку

науки адміністративного права та процесу і спрямованими на удосконалення ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти в Україні.

Загальний висновок:

Дисертаційна робота «Адміністративно-правові засади ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання – удосконалення ресурсного забезпечення у сфері повної загальної середньої освіти в Україні, визначення його особливостей. Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертація за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значимістю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, а її авторка – Міньковська Ірина Ігорівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Офіційний опонент:

Доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності,
Заслужений працівник освіти України



Р.В. Шаповал

*Підпис проф. Р.В. Шаповала
засвідчено*

Вчений секретар Юрій Л.В. Лейба