

*До разової спеціалізованої вченої ради ДФ 2023-25
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77)*

РЕЦЕНЗІЯ

**докторки юридичних наук, доцентки
Бондаренко Ірини Миколаївни на дисертацію
Боковикової Євгенії Олександрівни, підготовлену на тему
«Правове регулювання міжбюджетних відносин при формуванні доходів
місцевих бюджетів», подану на здобуття наукового ступеня доктора
філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»
(Харків, 2023)**

Ступінь актуальності обраної теми дисертаційного дослідження. Наслідком проведеної в Україні реформи децентралізації, зокрема бюджетної, стало значне розширення переліку повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження публічними фінансовими ресурсами. При цьому значну частину доходів місцевих бюджетів складають міжбюджетні трансферти як з Державного бюджету України, як і з інших місцевих бюджетів. В умовах динамічних змін суспільних відносин виникає потреба у наданні місцевим бюджетам додаткових коштів на покриття їх видатків, зокрема за рахунок міжбюджетних трансфертів. При цьому механізми і умови надання таких трансфертів суттєво різняться залежно від різних факторів: виду місцевого бюджету, можливості місцевих бюджетів здійснювати фінансування суспільних послуг на місцевому рівні, цілей надання коштів тощо. Зважаючи на необхідність оперативного внесення змін до чинного законодавства через воєнні дії, постійні зміни переліку територій, що є тимчасово невідконтрольними, економічну нестабільність регіонів і складність фінансово-економічного планування набувають особливої актуальності питання правого регулювання міжбюджетних відносин, місця міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів, засади розподілу публічних фінансових ресурсів між місцевими бюджетами. Невирішеними залишаються питання стимулювання органів влади місцевого

рівня до наповнення місцевих бюджетів за рахунок власних ресурсів, незастосування державою однакового підходу до компенсації втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок запровадження державою податкових пільг, розробки оновленої універсальної моделі горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, а також питання приведення міжбюджетних відносин у відповідність до сучасних умов їх функціонування. Питання міжбюджетних відносин переважно було предметом аналізу вчених-економістів, а також фахівців в галузях муніципального права та державного управління, водночас особливості правового регулювання таких відносин формуванні доходів місцевих бюджетів досліджено фрагментарно. Відтак, комплексне дослідження особливостей формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів, механізм і умови надання таких коштів є актуальним, спрямованим на вирішення нагальних проблем економічного розвитку держави.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Аналіз дисертаційної праці та наукових публікацій здобувачки свідчить про логічну структурованість дослідження, відповідність поставленої мети одержаним науковим результатам. У дисертації використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, результатом застосування яких стало формулювання аргументованих пропозицій щодо вдосконалення норм чинного бюджетного законодавства у частині регулювання міжбюджетних трансфертів відповідно до поставленої мети і завдань дослідження. Теоретичною базою наукової праці послуговували актуальні наукові роботи українських і зарубіжних учених. При цьому варто наголосити, що аналіз правового регулювання міжбюджетних відносин здійснено з урахуванням теоретичних підходів різних галузей знань, що підкреслює високий рівень теоретичного опрацювання обраної дисертанткою теми і сприяє вирішенню поставленого наукового завдання. Емпіричну базу дослідження становлять звіти Державної Казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2014-2023 рр., звіти Рахункової Палати України, а також рішення судових установ.

Новизна представлених теоретичних результатів проведених здобувачкою досліджень. Дисертація Є. О. Боковикової є першим комплексним науковим дослідженням питання правового регулювання міжбюджетних відносин при формуванні доходів місцевих бюджетів.

У рецензованій роботі виявлено низку суттєвих наукових результатів, отриманих уперше, а також тих, що було удосконалено або дістало подальшого розвитку, кожен з яких характеризується високим ступенем наукової новизни. Зокрема:

- доведено недоцільність застосування конструкції «справляння надходжень» у нормах Бюджетного кодексу України, зокрема пп. 23 п. 1 ст. 2, з огляду на взаємовиключний характер формулювань, що застосовуються;

- запропоновано внести зміни до п. 39 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України: у визначенні поняття «надходження бюджету» наголосити на тому, що, в першу чергу, надходження є фінансовими ресурсами, грошовими коштами, а перелік груп таких фінансових ресурсів залежно від джерела їх походження закріпити окремо;

- запропоновано шляхи удосконалення чинного бюджетного законодавства через досягнення взаємоузгодженості норм Бюджетного кодексу України, що регулюють принципи бюджетної системи України, і норм, присвячених правовому регулюванню механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

- розроблено теоретичні концепції фінансування інклюзивної освіти за умов створення окремого фонду в межах місцевих бюджетів: дофінансування (використанні коштів фонду на місцевому рівні як додаткових до коштів субвенції з державного бюджету у випадку їх нестачі), співфінансування (фінансування різних видатків з державного бюджету і місцевих бюджетів на основі формульного розподілу грошових коштів) і фінансування переважно за рахунок коштів фондів місцевих бюджетів.

Крім зазначеного, у дисертації викладено й інші положення, висновки та рекомендації, що підтверджують належний рівень проведеного дослідження і

свідчать про його системність, комплексний характер та наявність наукової новизни.

Наукова обґрунтованість результатів дослідження. Положення, висновки та рекомендації, викладені у дисертації Є. О. Боковикової, є наукового обґрунтованими. Висновки з проведеного дослідження відповідають поставленій меті і завданням, є належним чином аргументованими і отриманими з використанням загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання.

Обґрунтованість результатів дослідження, крім іншого, підтверджується також емпіричними даними, проаналізованими дисертанткою.

Отже, результати дослідження Є. О. Боковикової, що виносяться на захист, є науково обґрунтованими, аргументованими, переконливими та логічними, характеризуються високим ступенем наукової новизни, мають вагомое теоретичне та практичне значення.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності. Положення, висновки та рекомендації, що виносяться на захист, було отримано за допомогою використання загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, зокрема: аналізу та синтезу, історико-правового, класифікації та групування, порівняльно-правового, системного аналізу, герменевтичного, критичного та інших. Емпіричну базу дослідження становлять звіти Державної Казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2014-2023 рр., звіти Рахункової Палати України, рішення судових установ.

Мета дослідження і постановка завдань, спрямованих на її досягнення, а також визначення об'єкта та предмета дослідження є логічними, чіткими і відповідають поставленим вимогам. Завдання виконано у повному обсязі.

Практичне значення одержаних результатів. результати можуть бути застосовані: у правотворчості – в ході внесення змін, уточнень і доповнень до чинних нормативно-правових актів в частині організації і функціонування системи міжбюджетних відносин; у правозастосовній діяльності – з метою покращення практичної діяльності суб'єктів міжбюджетних відносин; в

освітньому процесі – під час підготовки підручників і навчально-методичних посібників з дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право» та «Податкове право».

Оцінка мови, стилю та змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертація Є. О. Боковикової виконана у науковому стилі українською мовою з використанням спеціального термінологічного апарату на належному рівні. Дисертація є комплексною, структурованою, завершеною науковою працею і складається зі списку публікацій здобувачки за темою дисертації, змісту, вступу, трьох розділів, кожен з яких містить по три підрозділи, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, із яких основний текст – 220 сторінок.

Анотація стисло відображає основні положення дослідження, викладена українською та англійською мовами, доповнена списком публікацій здобувачки за темою дисертації.

Перший розділ дисертації присвячено вивченню природи та ролі міжбюджетних трансфертів у структурі місцевих бюджетів. Проаналізовано недоліки у визначенні поняття бюджету в чинному бюджетному законодавстві України та надано пропозиції щодо удосконалення відповідних положень Бюджетного кодексу України. Досліджено вплив реформи децентралізації на міжбюджетні відносини, зокрема вплив реформи на особливості розподілу бюджетних повноважень між рівнями влади. Необхідним у межах дослідження стало встановлення місця міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів на основі фактичних даних (Додатків до закону України про державний бюджет, Звітів Державної казначейської служби та ін). Особливий інтерес становлять результати проведеного аналізу підходів до класифікації міжбюджетних трансфертів в Україні та іноземних державах.

Другий розділ дослідження присвячено аналізу правового регулювання дотацій. Окреме місце у межах розділу посідає проблема правового регулювання горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Авторка зауважує, що дотації, надання яких передбачається у межах такого механізму,

визначені бюджетним законодавством неоднаково. Заслуговує на увагу положення про те, у формулюваннях нормами Бюджетного кодексу України визначень базової і реверсної дотацій, які становлять неподільний механізм горизонтального вирівнювання, відсутня єдина логіка. Попри те, що в обох визначеннях вказано напрямок руху коштів і їх мету надання, визначення базової дотації дається через поняття «трансферт», а реверсної дотації – через поняття «кошти». Наведений недолік однозначно свідчить про штучне ускладнення нормотворчої термінології, що на практиці може призвести до викривлення змісту за результатом тлумачення. Проведений дисертанткою аналіз механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій довів, що необхідним є зменшення рівня базової дотаційності місцевого бюджету у випадку зменшення податкоспроможності за відсутності на це об'єктивних причин. Синтезовано досвід зарубіжних держав щодо побудови оптимальної моделі горизонтального вирівнювання, що полягає у використанні різних типів доходів місцевих бюджетів у механізмі вирівнювання, співвідношенні вертикального і горизонтального вирівнювання, можливості врахування у здійсненні вирівнювання вартості місцевих послуг в межах різних бюджетів (так зване вирівнювання видатків), виборі ґрунтування системи вирівнювання на вирівнюванні доходів місцевих бюджетів на рівні певного відсотка від національного середнього показника чи на забезпеченні всіх місцевих бюджетів суттєвою часткою загальних доходів, якими органи місцевого самоврядування мають право вільно розпоряджатися. Встановлено відсутність дієвого механізму компенсації втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг у випадку, якщо такі пільги запроваджуються після прийняття Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

У третьому розділі дослідження акцентується увага на правовому регулюванні субвенцій у складі доходів місцевих бюджетів. Дисертанткою запропоновано нову класифікацію субвенцій залежно від сфери повноважень органів місцевого самоврядування. Авторка детально аналізує механізм розподілу освітньої субвенції та пропонує коригування показників для певних

громад. На особливу увагу заслуговують розроблені в межах дослідження теоретичні концепції фінансування інклюзивної освіти за умови створення окремого фонду в межах місцевих бюджетів. В основі концепцій лежать засади розподілу коштів з державного бюджету і спеціального створеного фонду в місцевих бюджетів на фінансування інклюзивної освіти. Крім того, спрогнозовано суттєві зміни у переліку і механізмах розподілу інфраструктурних субвенцій після завершення воєнних дій на території України. Перелік місцевих бюджетів, що яких спрямовувалась субвенція на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок воєнних дій на території України, буде значно розширений через збільшення кількості територій, що потребуватимуть підтримки.

У роботі містяться також інші висновки та рекомендації, що в сукупності допомагають відзначити новаторство підходів у дослідженні.

Після кожного розділу сформульовано **висновки**, які стисло відображають основні наукові результати окремої частини дослідження. Наприкінці дисертації наведено висновки з проведеного дослідження відповідно до мети та поставлених завдань, які є достовірними та належно аргументованими.

Список використаних джерел містить 208 посилань.

У **Додатку А** наведено список публікацій здобувачки за темою дисертації.

На підставі викладеного констатуємо, що дисертація Є. О. Боковикової відповідає встановленим вимогам до такого виду робіт та є завершеним науковим дослідженням, у межах якого розв'язано конкретне наукове завдання - визначення особливостей правового регулювання міжбюджетних трансфертів при формуванні доходів місцевих бюджетів, а також формулювання науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувачки. Акцентуючи увагу на загальній позитивній характеристиці роботи, звертаємо увагу на наявність низки дискусійних положень, що потребують додаткової аргументації під час публічного захисту:

■ У підрозділі 2.1 авторка приділяє увагу особливостям зарубіжного досвіду побудови систем вирівнювання і у процесі наукового пошуку виокремлює низку питань для визначення можливостей впровадження зарубіжного досвіду до розробки удосконаленої моделі горизонтального вирівнювання в Україні. Серед таких питань: які доходи місцевих бюджетів будуть враховуватись для участі у вирівнюванні та розрахунку сум трансфертів; яка частина витрат в рамках системи вирівнювання має забезпечуватись державою, а яка – безпосередньо органами місцевого самоврядування (вертикальне і горизонтальне вирівнювання); чи є потреба під час побудови системи вирівнювання у врахуванні вартості місцевих послуг в межах різних бюджетів (так зване вирівнювання видатків), і якщо так, то яким чином; чи має система вирівнювання ґрунтуватись на вирівнюванні доходів місцевих бюджетів на рівні певного відсотка від національного середнього показника чи на забезпеченні всіх місцевих бюджетів суттєвою часткою загальних доходів, якими органи місцевого самоврядування мають право вільно розпоряджатися. З урахуванням викладеного, які відповіді на зазначені питання дисертантка вбачає найбільш прийнятними для удосконалення системи горизонтального вирівнювання в Україні?

Викладені рекомендації і зауваження мають дискусійний характер, спрямовані на поглиблення наукової дискусії та не впливають на загальну позитивну оцінку аналізованого дисертаційного дослідження.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час вивчення дисертації та наукових публікацій здобувачки фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертація є самостійно виконаною, оригінальною науковою роботою.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Є. О. Боковикової на тему «Правове регулювання міжбюджетних відносин при формуванні доходів місцевих бюджетів» на здобуття ступеня доктора філософії є комплексною, цілісною, завершеною науковою працею, яка містить науково обґрунтовані результати, виконує конкретне наукове завдання, вирізняється новизною у питанні удосконалення правового регулювання міжбюджетних

відносин. За змістом дисертація відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 № 44, а її авторка – Боковикова Євгенія Олександрівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензентка:

докторка юридичних наук,
доцентка кафедри податкового права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого



І. М. Бондаренко



Підпис *Бондаренко І.М.*
Засвідчую
Нач. ВК *[Signature]*
17 *12* *2023* р.