

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

ВІДГУК

**офіційного опонента - доктора юридичних наук, доцента
Клімової Світлани Миколаївни
на дисертацію БОКОВИКОВОЇ Євгенії Олександрівни
«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»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Сучасна бюджетна політика спрямована на децентралізацію та збільшення частки місцевих бюджетів у загальному бюджеті держави, зокрема зростання їх ролі у перерозподілі фінансових ресурсів. Відтак, особливу увагу заслуговують механізми спрямування фінансових ресурсів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів для задоволення суспільних потреб, а також ступінь залежності місцевих бюджетів від таких ресурсів. Також не вивченими у площині наукової інформації є питання останніх змін бюджетного законодавства щодо міжбюджетних відносин у період дії воєнного стану на території України та їх вплив на доходи місцевих бюджетів.

Таким чином, існує потреба в подальшому науковому дослідженні та розробці відповідних правових положень з питання міжбюджетних відносин при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема в умовах воєнного стану, з метою забезпечення стабільного фінансування регіонів та розвитку соціально-економічного потенціалу держави. Тож, дослідження окреслених питань є безумовно актуальним. Наукова розробка порушеного питання на рівні

комплексного дисертаційного дослідження покликана визначити місце міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів і сформулювати необхідне доктринальне підґрунтя для вдосконалення і вироблення нових нормативно-правових положень чинного бюджетного законодавства щодо категоріального апарату, загальних засад міжбюджетних відносин, механізмів надання окремих міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів з точки зору впливу таких трансфертів на формування доходів місцевих бюджетів.

Методи дослідження, використані в дисертації (аналізу та синтезу, історико-правовий, класифікації та групування, порівняльно-правовий, системного аналізу, герменевтичний, критичний) дозволили отримати нові науково обґрунтовані результати та сформулювати аргументовані пропозиції щодо вдосконалення норм чинного бюджетного законодавства у частині регулювання міжбюджетних трансфертів.

Емпіричну базу дослідження становлять звіти Державної Казначейської служби України про виконання Державного бюджету України за 2014-2023 рр., звіти Рахункової палати, рішення органів судової влади.

Обґрунтованість наведених у дисертації наукових положень, висновків та пропозицій, їх новизна. План та структура дисертації є правильно вибудованими і логічно пов'язаними з метою, об'єктом і предметом роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (перший, другий і третій розділ містять по три підрозділи), списку використаних джерел (208 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, із яких основний текст – 220 сторінок.

Перший розділ наукової роботи присвячено загальному аналізу природи міжбюджетних трансфертів, їх класифікації в визначенню місця міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. За результатами аналізу опрацьованих нормативно-правових актів, доктринальних джерел і емпіричних даних у розділі встановлено недоліки формулювання дефініції бюджету чинним

бюджетним законодавством України; запропоновано внести зміни до п. 39 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України щодо визначення поняття «надходження бюджету» і до п. 23 ч.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України щодо визначення поняття «доходи бюджету»; визначено критерій, за яким грошові кошти можна вважати такими, що підпадають під категорію надходжень; визначено вплив реформи децентралізації на процес взаємодії державного і місцевих бюджетів; за період з 2014 по 2022 рр. констатовано щорічне збільшення кількості міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного до місцевих бюджетів; встановлено факт ненадання певного обсягу грошових коштів громадам, які фактично мали б одержати такі кошти за рахунок міжбюджетних трансфертів; обґрунтовано висновок про недостатність стимулювання місцевих органів влади до здійснення заходів щодо наповнення бюджетів зважаючи на порядок формування місцевих бюджетів у період до реформи бюджетних відносин; визначено основні недоліки міжбюджетних відносин в Україні; встановлено показники, від яких залежить частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів; окреслено відмінності у правовому регулюванні міжбюджетних трансфертів у різних державах і, відповідно, відмінності у підходах до їх класифікації; визначено критерії класифікації міжбюджетних трансфертів в Україні; запропоновано тимчасово виділити окрему класифікацію міжбюджетних трансфертів залежно від можливості використання залишків коштів, що пов'язано з введенням на території України правового режиму воєнного стану.

У другому розділі роботи проаналізовано особливості правового регулювання дотацій у складі доходів місцевих бюджетів. Заслужують на увагу пропозиції дисертантки щодо удосконалення правового регулювання механізму горизонтального вирівнювання, зокрема: розширення змісту п. 9 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України шляхом надання визначення принципу справедливості у бюджетних правовідносинах; зміна концептуального підходу до механізму горизонтального вирівнювання (надання базової дотації лише тим

громадам, індекс податкоспроможності яких не зменшується за відсутності на це об'єктивних причин, за умови фіскальної підтримки суб'єктів господарювання у малозабезпечених громадах).

Крім того, у другому розділі проведено детальний аналіз надання інших дотацій місцевим бюджетам. У роботі констатовано випадки незастосування державою однакового підходу до компенсації втрат доходів місцевих бюджетів, що мають однакову природу – встановлені законодавством податкові пільги щодо сплати тих податків, які входять до складу дохідної частини місцевих бюджетів, а також 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.

Третій розділ присвячено проблемам правового регулювання субвенцій у складі доходів місцевих бюджетів. Дисертанткою розроблено власну класифікацію субвенцій у складі доходів місцевих бюджетів залежно від сфери повноважень органів місцевого самоврядування і наголошено, що такі субвенції можуть характеризуватись і горизонтальним, і вертикальним рухом коштів у випадку їх однакового призначення. В такому випадку кошти надходять з Державного бюджету України до обласних бюджетів як вертикальна субвенція і перерозподіляються між відповідними місцевими бюджетами як горизонтальна. Надано теоретичне обґрунтування поділу субвенцій із загального і спеціального фондів бюджету на субвенції загального характеру, тобто такі, що надаються переважній більшості місцевих бюджетів, так і адресні – спрямовані до чітко визначеного місцевого бюджету на покриття необхідних видатків. Слушними вбачаються пропозиції, викладені дисертанткою, щодо удосконалення чинного бюджетного законодавства в частині механізму розподілу обсягів освітньої субвенції, зокрема щодо необхідності коригування показників розрахункової наповнюваності класів для новосформованих громад як відмінних від районів бюджетних одиниць на основі реальних потреб в освітній субвенції; розроблення

методики визначення обсягів освітньої субвенції для об'єднаних окремих територіальних громад, до складу яких входять включення адміністративно-територіальні одиниці з суттєво різними показниками, що впливають на розрахункову наповнюваність класів; диференціації розрахунку субвенції для об'єднаних територіальних громад з суттєво різними фактичними середніми розмірами класів; урівноваження різниці між фактичною і розрахунковою наповнюваністю класів шляхом нормативного закріплення механізму коригування розрахункової наповнюваності класів.

Крім зазначених вище положень, у роботі містяться й інші висновки і рекомендації, які в сукупності забезпечують належний ступінь наукової новизни дисертації.

Констатуємо, що дисертантці вдалося досягти поставленої мети дослідження, яка полягала у визначенні особливостей правового регулювання міжбюджетних трансфертів при формуванні доходів місцевих бюджетів, а також формулювання науково обґрунтованих пропозицій з удосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики.

Виклад сформульованих у дисертації положень, висновків і рекомендацій у наукових публікаціях. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження, що виносяться на захист, відображено у 11 наукових публікаціях, із яких три – у фахових виданнях України, чотири – у наукових періодичних іноземних виданнях, а також тезах чотирьох наукових доповідей на Всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях.

Оформлення дисертації та дотримання вимог академічної доброчесності. Дисертація оформлена згідно зі встановленими вимогами до такого виду робіт. Робота виконана державною мовою з дотриманням вимог наукового стилю. Сформульовані дисертанткою положення, висновки і пропозиції є аргументованими та логічно викладеними. У роботі порушень академічної доброчесності не виявлено.

Дискусійні положення дисертації. Переважна більшість викладених у науковій роботі висновків і пропозицій є належним чином аргументованими. Водночас, звертаю увагу на наявність деяких дискусійних та таких, що потребують додаткової аргументації, положень:

1. У межах дослідження авторка приділила увагу необхідності удосконалення чинного бюджетного законодавства в частині механізму розподілу обсягів освітньої субвенції. Авторка зазначає, що способами такого удосконалення можуть стати: врахування змін бюджетного становища районів (виключити їх з переліку місцевих бюджетів, для яких визначається обсяг освітньої субвенції); коригування показників розрахункової наповнюваності класів для новосформованих громад як відмінних від районів бюджетних одиниць на основі реальних потреб в освітній субвенції; розроблення методики визначення обсягів освітньої субвенції для об'єднаних окремих територіальних громад, до складу яких входять включення адміністративно-територіальні одиниці з суттєво різними показниками, що впливають на розрахункову наповнюваність класів; диференціація розрахунку субвенції для об'єднаних територіальних громад з суттєво різними фактичними середніми розмірами класів; урівноваження різниці між фактичною і розрахунковою наповнюваністю класів шляхом нормативного закріплення механізму коригування розрахункової наповнюваності класів. Підтримуючи цю позицію, рекомендуємо підсилити аргументацію щодо питання критеріїв, згідно з якими має бути розроблено методику визначення обсягів освітньої субвенції для об'єднаних окремих територіальних громад.

2. В умовах дії воєнного стану на території України було суттєво змінено підходи до розподілу фінансових ресурсів всередині держави. Зокрема, зміни стосувались порядку надання субвенцій, які дисертанткою віднесено до таких, що спрямовані на виконання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері економічного розвитку територій, інфраструктури та інвестицій (підрозділ 3.2). Яких саме змін зазнало правове регулювання зазначених відносин і як, на вашу

думку, має здійснюватися фінансування повоєнного економічного розвитку територій з використанням міжбюджетних трансфертів?

Необхідно підкреслити, що наведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Боковикової Євгенії Олександрівни. Аналіз роботи довів, що наукова праця має належний ступінь наукової новизни, а її результати можуть бути застосовані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовній діяльності, освітньому процесі.

Висновок. Дисертація Боковикової Євгенії Олександрівни «Правове регулювання міжбюджетних відносин при формуванні доходів місцевих бюджетів» відповідає 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».

Офіційний опонент:

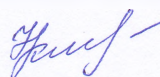
доцент кафедри права, національної безпеки
та європейської інтеграції

Навчально-наукового інституту

«Інститут державного управління»

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

доктор юридичних наук, доцент



С. М. Клімова



НАЧАЛЬНИК ВІДДІЛУ
КАДРІВ
О.І. Громико