

До разової спеціалізованої  
вченої ради ДФ 2023-42  
у Національному юридичному  
університеті  
імені Ярослава Мудрого

### **РЕЦЕНЗІЯ**

**доктора юридичних наук, доцента Кобильніка Дмитра Анатолійовича на  
дисертацію Реви Валерії Андріївни на тему «Правове регулювання  
міжбюджетних трансфертів в Україні», поданого на здобуття ступеня  
доктора філософії в галузі знань 08 «Право»  
за спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Аналіз змісту дисертаційної роботи Валерії Андріївни Реви свідчить, що дослідження присвячено розгляду низки важливих та актуальних питань щодо правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні. Сучасна модель взаємодії державних і місцевих органів влади недосконала, а це знаходить прояв у посиленні бюджетної асиметрії, існуванні дотаційних регіонів, а також у тому, що залежність місцевих бюджетів від фінансової допомоги центру з року в рік збільшується. Крім того, слід відзначити, що в умовах воєнного часу в Україні міжбюджетні трансферти відіграють вельми важливу роль у фінансуванні територіальних громад. Вказане обумовлює необхідність та своєчасність запропонованої В. А. Ревою теми дисертаційного дослідження.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна.** Робота має високий та глибокий науковий рівень наукового дослідження, який відповідає рівню, змісту, науковим результатам та вимогам, що висунуті для дисертаційних робіт на здобуття ступеня доктора філософії.

Проаналізувавши анотацію та текст дисертації, зміст публікацій Реви Валерії Андріївни, можемо зробити висновок про те, що наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації мають достатній ступінь обґрунтованості, відповідають меті та завданням роботи, що забезпечується адекватністю обраних методів дисертаційного дослідження. Сформована структура дисертації дала можливість здобувачці послідовно і комплексно проаналізувати широкий спектр питань, які стосуються правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні.

Мета сформована коректно і полягає у поглибленні наукових знань і комплексній розробці теоретичних положень стосовно правового регулювання бюджетної сфери і міжбюджетних трансфертів зокрема, підготовці науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинного бюджетного законодавства.

Наукова новизна рецензованої дисертації полягає у тому, що дисертаційна робота В. А. Реви є однією із перших в українській правовій науці сучасних комплексних праць, присвячених з'ясуванню особливостей правового регулювання міжбюджетних трансфертів, у результаті якого сформульовано такі основні наукові положення і зроблено висновки, що мають наукову новизну і практичну значимість.

Наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації мають достатній ступінь обґрунтованості, оскільки базуються на аналізі чинного бюджетного законодавства України, теоретичних праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених – представників, насамперед, науки бюджетного права. Зокрема, теоретичною основою представлено до рецензування наукового дослідження є наукові праці українських і зарубіжних учених із теорії держави і права, бюджетного права, а також інших галузей права. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та рекомендацій, запропонованих особисто здобувачкою.



**Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації.** Результати дисертації достатньо повно викладено у 9 наукових працях, зокрема у 4 наукових статтях у фахових виданнях України, 1 наукова стаття у науковому періодичному виданні іншої держави, зокрема у періодичному науковому виданні іншої держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та/або Європейського Союзу з наукового напрямку, за яким підготовлено дисертацію здобувачки, 4 у збірниках тез матеріалів міжнародних наукових і науково-практичних конференціях, Круглих столах.

Перший розділ дисертації авторка присвятила загальній характеристиці міжбюджетних відносин. Зокрема, дисертантка зосередила увагу на дослідженні поняття та змістових ознак, а також принципів міжбюджетних відносин, надано характеристику міжбюджетних трансфертів як форми реалізації таких відносин. Так, при дослідженні міжбюджетних відносин у правовому аспекті виокремлено такі ознаки: (1) правовий характер міжбюджетних відносин – можливі лише «в межах» відповідного правового регулювання, здійснюються згідно з приписами бюджетного законодавства; (2) тимчасовість – такі відносини реалізуються в ході бюджетного процесу в межах бюджетного періоду; (3) грошові кошти, які надходять до бюджетів різних рівнів, мають неоднакове спрямування: а) кошти, надані як відповідні дотації, не мають відповідного цільового призначення; б) кошти, що передаються від одного бюджету до іншого як субвенції, мають чітко визначену мету (цільове призначення); (4) плановість – організація міжбюджетних відносин, зокрема, обсяги, в яких надаватимуться міжбюджетні трансферти, плануються заздалегідь при складанні проєктів бюджетів; (5) реалізуються міжбюджетні відносини на стадії виконання бюджету відповідного рівня; (6) формою їх реалізації виступають міжбюджетні трансферти; (7) особливий суб'єктний склад – лише відповідні органи як державної влади, так і місцевого самоврядування можуть вступати в такі відносини; (8) як «сторони» виступає сукупність органів



(представницьких та виконавчих); (9) сукупність дій таких органів у міжбюджетних відносинах забезпечує їх динаміку та розвиток.

Проведено співвідношення таких категорій, як «міжбюджетні відносини», «бюджетне регулювання» і «правове регулювання бюджетних відносин». Встановлено, що вони різняться за «обсягом» регулювання відносин. Охарактеризовано принципи реалізації міжбюджетних відносин й проведено їх класифікацію на основі принципів бюджетної системи України. Відзначено спільні й відмінні характеристики реалізації міжбюджетних відносин в Україні та Європейському Союзі. До першої групи слід автором віднесено: реалізація таких відносин у формі міжбюджетних трансфертів; мета й завдання міжбюджетних відносин; наявність «кохезійної політики», спрямованої на забезпечення рівномірного розвитку й фінансових можливостей країн – членів ЄС (в Україні передбачено горизонтальне вирівнювання податкової спроможності територій). До другої: джерела надання міжбюджетних трансфертів (в Україні це лише бюджети різних рівнів бюджетної системи, в ЄС – можлива передача коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів як з бюджету, так і з інших джерел (приміром, з різноманітних фондів); строк планування бюджетів (в Україні середньострокове бюджетне планування на три роки, в ЄС – такий строк становить сім років); активне й реальне використання стратегічних документів; наявністю спеціальних умов для країн-членів ЄС, які бажають отримувати міжбюджетні трансферти з бюджету ЄС (в Україні такі механізми наразі відсутні).

Розкрито зміст й узагальнено різні підходи до визначення міжбюджетних трансфертів. Запропоновано класифікувати міжбюджетні трансферти за низкою критеріїв: 1) рівень закріплення надання (передачі) міжбюджетних трансфертів; 2) характер видатків, які можуть задовольнятися за рахунок коштів, отриманих як міжбюджетні трансферти; 3) участь бюджету отримувача у фінансуванні заходів, на реалізацію яких надаються кошти; 4) цільове спрямування; 5) рівень бюджету, між якими можливий рух коштів у



вигляді міжбюджетних трансфертів; б) «значимість» міжбюджетних трансфертів; 7) метод розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів.

У другому розділі авторкою розкрито сутність дотації як міжбюджетного трансферту та проаналізовано порядки та умови надання різних субвенцій, залежно від того, між якими ланками бюджетної системи вони надаються. Також зосереджено увагу на тому, що надання додаткових дотацій свідчить про істотну незабезпеченість відповідних адміністративно-територіальних одиниць власними дохідними джерелами на здійснення запланованих видатків. Акцентовано увагу на відсутності у нормах національного бюджетного законодавства України чітких приписів стосовно підстав, умов та порядку представлення додаткових дотацій місцевим бюджетам. Виходячи із сутності дотації як міжбюджетного трансферту, аргументовано недоцільність віднесення до них трансфертів з чітко визначеною метою використання грошових коштів. За наявності конкретної мети, на яку надаються бюджетні кошти, йдеться про надання субвенції з державного бюджету до відповідного місцевого бюджету або ж між місцевими бюджетами.

В. А. Рева підкреслює, що на сучасному етапі законодавцем обрано дуалістичний підхід до закріплення субвенцій, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Такий дуалізм виражається в тому, що деякі з субвенцій віднайшли своє відображення у Бюджетному кодексі України (ч. 1 ст. 97), а деякі закріплені у законі про державний бюджет на відповідний рік. Запропоновано до системи субвенцій з державного бюджету місцевим включити субвенцію для забезпечення діяльності Центру підтримки ветерана в системі переходу від військової служби до цивільного життя й окремі заходи з підтримки осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України.

Дисертанткою досліджено низку змін у національному бюджетному законодавстві України, які були прийняті парламентом в умовах воєнного стану, надано обґрунтовану оцінку відповідних законодавчих новацій. На



наше переконання, не всі зміни до бюджетного законодавства є позитивними. У правовому регулюванні міжбюджетних відносин існує потреба у підтриманні постійного балансу між інтересами національної безпеки і оборони та забезпеченні стабільного економічного розвитку територіальних громад, гарантуванні прав мешканців таких громад на отримання публічних послуг, що фінансуються у тому числі з місцевих бюджетів. Неможливість здійснювати заплановані видатки з місцевих бюджетів, зокрема видатки на охорону здоров'я, зважаючи на відсутність компенсації з боку держави втрат місцевих бюджетів за рахунок відповідних дотацій. Наведене, як наслідок, призводить до порушення гарантованих Конституцією України прав мешканців територіальних громад, що є неприпустимим.

**Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.** Підтримуючи високий теоретичний рівень роботи, її прикладне значення, слід відзначити, що це не виключає критичного підходу до окремих позицій дисертантки. Зокрема:

1. У другому розділі дисертації у параграфі 2.1 «Правова характеристика дотацій як різновиду міжбюджетних трансфертів» В. А. Рева приділяє увагу порівняльно-правовому аналізу дотації вирівнювання (яка існувала до реформи міжбюджетних відносин у 2014 році) та базової й реверсної дотацій (які надаються зараз). Як вбачається, обраний підхід дозволяє прослідкувати, які концептуальні зміни були впроваджені законодавцем в цій сфері. При цьому слід звернути увагу на те, що раніше (знову ж таки, до 2014 року) у ст. 2 Бюджетного кодексу України дотація вирівнювання визначалася як міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує, а у ч. 3 ст. 98 було закріплено, що у формулі розподілу дотацій враховується низка параметрів, серед яких: 1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них; 2) кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг; 3) індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету; 4) розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів; 5)



коефіцієнт вирівнювання; б) норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.

Які законодавець використовує параметри (критерії) для того, аби міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій надавалися в сучасних умовах? Чи застосовуються вони при наданні додаткових дотацій?

2. При дослідженні міжбюджетних відносин авторка проводить класифікацію принципів останніх (підрозділ 1.2 дисертаційної роботи), поділяючи їх на дві групи – загальні та спеціальні. До першої групи віднесено такі принципи, як-то: збалансованості, самостійності, обґрунтованості, субсидіарності, цільового використання коштів, публічності та прозорості тощо. До другої – гласності, відповідальності, рівності бюджетних прав суб'єктів міжбюджетних відносин, децентралізації. Підкреслимо, що за основу дисертанткою обрано принципи бюджетної системи. На наш погляд, такий підхід є аргументованим, оскільки принципи бюджетної системи є основними засадами для бюджетно-правового регулювання, які віднайшли законодавче закріплення. Разом із тим, хотілося б почути міркування авторки з приводу того, в чому особливість тих принципів, які віднесені до спеціальних?

Викладені вище міркування викликані науковим інтересом до дисертаційного дослідження, новизною та актуальністю питань, що підняті авторкою, а зазначені зауваження у своїй більшості мають дискусійний характер і тому суттєво не можуть вплинути на позитивну оцінку дисертації в цілому. Зміст роботи, перелік наукових публікацій доводить наукову зрілість, володіння здобувачкою методикою дослідницької роботи, умінням узагальнювати досягнуте в науці і на основі досягнутого самостійно формулювати гіпотези, положення, висновки, які мають концептуальний характер та є основою для подальших наукових пошуків у цьому напрямку.

**Загальні висновки.** Таким чином, дисертаційна робота Реви Валерії Андріївни на тему «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні» є самостійним науковим дослідженням, яке за своїм змістом та

оформленням відповідає 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 р. № 44, а її автор –Рева Валерія Андріївна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Рецензент:**

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри податкового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

*[Handwritten signature]*  
Дмитро КОБИЛЬНИК

