

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

### **РЕЦЕНЗІЯ**

*кандидатки юридичних наук Овчаренко Анастасії Сергіївни на  
дисертацію Рєви 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 обраної теми дослідження зумовлюється значним впливом міжбюджетних трансфертів як форми реалізації міжбюджетних відносин на управління та фіскальну структуру країни. У цьому контексті слід позначити декілька принципових, на наше переконання, аспектів: по-перше, міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у розподілі фінансових ресурсів (грошових коштів) між різними рівнями влади. З огляду на те, що в Україні відбулася реформа фінансової децентралізації, вивчення правової бази міжбюджетних трансфертів має важливе значення для оцінки ефективності зусиль з децентралізації; по-друге, правове регулювання міжбюджетних трансфертів безпосередньо впливає на ефективність та підзвітність управління публічними фінансами. Дослідження законодавчої бази як основи надання міжбюджетних трансфертів в Україні, дозволяє оцінити правовий механізм, систему та особливості надання таких трансфертів й у подальшому сформулювати висновки та пропозиції для удосконалення чинного національного бюджетного законодавства; по-третє,*

відзначимо, що для України характерні певні регіональні відмінності в економічному розвитку. Як вбачається, розуміння сутності та правового регулювання міжбюджетних трансфертів може допомогти у вирішенні проблем регіональної нерівності. Зокрема, йдеться про те, чи законодавча база адекватно відповідає потребам менш розвинених регіонів та сприяє загальному економічному зростанню і стабільності.

По-четверте, за рахунок міжбюджетних трансфертів часто фінансуються основні державні послуги, такі як освіта, охорона здоров'я та інфраструктура. Дослідження в цій сфері допоможуть провести оцінку впливу законодавчої бази на надання цих послуг на місцевому рівні, таким чином вимірюючи вплив на добробут та якість життя громадян. На наше переконання, зазначені аспекти посилюються ще й наявністю правового режиму воєнного стану в Україні. Також вважаємо, що в умовах євроінтеграції нагальним питанням є відповідність чинного законодавства сучасним міжнародним стандартам найкращим міжнародним практикам фіскального управління.

Підкреслимо, що представлена до рецензування наукова робота є однією із перших комплексних досліджень правового регулювання міжбюджетних трансфертів в сучасних умовах. З урахуванням вищевикладеного робимо висновок про те, що обрана тема дисертаційної роботи є важливою для доктрини бюджетного права, актуальною, своєчасною і насиченою цікавими пропозиціями, спрямованими на покращення правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні.

***Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, що містяться в дисертації.*** На підставі аналізу дисертації робимо висновок про те, що робота в цілому характеризується високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Здобувачка виявила глибокі знання проблематики, заявленої у дисертації, вміння самостійно аналізувати нормативно-правові акти, що регламентують міжбюджетні трансферти в Україні, робити аргументовані висновки, формулювати

визначення ключових правових понять, надавати характеристику досліджуваних правових явищ (зокрема, йдеться про міжбюджетні відносини, принципи міжбюджетних відносин, міжбюджетні трансферти та їх систему тощо). При цьому підкреслимо, що Валерія Андріївна Рева розглядає питання, підняті в процесі дослідження, розглядаються не однобоко, а шляхом комплексного аналізу як чинного національного бюджетного законодавства, так і наукових здобутків фахівців в сфері бюджетного права.

Так, дисертанткою ґрунтовно досліджено питання, пов'язані з визначенням сутності міжбюджетних відносин та їх характеристики у різних значеннях (економічне, правове, політичне тощо), функції міжбюджетних відносин, принципи їх реалізації, значну увагу приділено аналізу міжбюджетних трансфертів як форми реалізації міжбюджетних відносин, запропоновано класифікувати їх за різними критеріями, охарактеризовано систему міжбюджетних трансфертів.

Зокрема, В. А. Рева зосереджує увагу на аналізі як, системи дотацій, так і систему субвенцій, що надаються між різними ланками бюджетної системи. Розкрито сутність дотації як одного з видів міжбюджетних трансфертів, які можуть надаватися в Україні. Доведено багатоаспектність цієї категорії й автором запропоновано розглядати її у декількох значеннях, як: міжбюджетний трансферт між різними ланками бюджетної системи; одну з можливих форм державної допомоги; один з видів державної підтримки суб'єктів господарювання. Підкреслено, що вони відрізняються за: підставою надання, порядком надання та суб'єктним складом таких відносин. На наше переконання, такий підхід є дуже актуальним, оскільки вже досить тривалий час в чинному бюджетному (як міжбюджетний трансферт) та господарському законодавстві (як форма допомоги та підтримки) України використовується категорія дотація, певною мірою ототожнюється. Водночас, змістове наповнення цієї категорії у бюджетно-правовому та господарсько-правовому аспектах суттєво відрізняється.

Стосовно субвенцій, авторка слушно наголошує на їх різноманітності та різноплановості підходів законодавця до їх закріплення. На підтвердження своєї позиції Валерія Андріївна відзначає дуалістичний підхід законодавця до їх закріплення субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам – деякі з них віднайшли своє відображення у Бюджетному кодексі України (ч. 1 ст. 97), а деякі закріплені у законі про державний бюджет на відповідний рік. З огляду на це запропоновано класифікувати субвенції з державного бюджету на дві групи: 1) перманентні – визначені нормами Бюджетного кодексу України й направлені на фінансування найбільш пріоритетних напрямів (освітня субвенція, субвенція на здійснення державних програм соціального захисту, субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами та ін.), надаються кожного бюджетного періоду; 2) волатильні – дотації та субвенції, закріплені у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік. Такі трансферти також мають важливе значення, однак носять періодичний характер – у відповідному бюджетному періоді такі субвенції надаються, а в наступному можуть не передбачатися.

Також вважаємо перевагою дисертаційної роботи дослідження нетипових для бюджетно-правового регулювання субвенцій (які за термінологією авторки є волатильними). Наприклад, у цьому контексті йдеться про субвенцію для реалізації проєктів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України. Дослідниця вказує, що такий міжбюджетний трансферт надається за рахунок кредитних коштів, при цьому передбачаються: сплата додаткових відсотків за непогашений залишок коштів або прострочені суми, графік погашення взятих грошових коштів, порядок та види погашення. Наведене свідчить про підміну понять або поєднання несумісних правових явищ, а саме – об'єднання відносин з приводу надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам і договірних відносин між Україною та конкретним банком на отримання кредитів у чітко визначеній сумі.

Як приклад можна навести і інші субвенції. Приміром, субвенція з державного до місцевих бюджетів на виконання окремих заходів з реалізації соціального проекту «Активні парки - локації здорової України» має зовсім інше нормативне регулювання, напрямки фінансування тощо. Водночас, акцентуємо увагу на тому, що в Україні продовжує свою дію воєнний стан. У цьому контексті повністю підтримуємо міркування В. А. Реви стосовно того, що здоровий спосіб життя для різних верств населення, створення умов для залучення громадян до різноманітних заходів такого типу, формування культури здорового способу життя – це необхідна складова сучасного цивілізованого суспільства. Разом із цим в умовах воєнного стану й, відповідно, функціонування воєнного бюджету в Україні пріоритетом мають бути інші видатки. Через недостатність власних ресурсів Україна звертається за допомогою до закордонних партнерів, отримує значні суми коштів в борг. Враховуючи це, вважаємо доцільним зосередити основну увагу на фінансуванні заходів, які першочергово наблизять перемогу нашої держави над ворогом, а також першочергових соціальних видатків (йдеться про підтримку вразливих верств населення, внутрішньо переміщених осіб тощо). А вже після перемоги – вкладати у розвиток різних напрямків та сфер життєдіяльності українського суспільства.

Загалом дисертація становить цілісне, завершене наукове дослідження із абсолютно чіткими висновками. Здобувачка під час проведення дослідження використовує широку палітру наукових методів дослідження, як-от: діалектичний, структурного та порівняльного аналізу, порівняльно-правовий, спеціально юридичний, історико-правовий тощо. Завдяки вдалому обранню методів дослідження авторці вдалося досягти якісних результатів свого дослідження та отримати достовірні, обґрунтовані висновки та рекомендації, спрямовані на покращення правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні.

*Наукова новизна одержаних результатів.* У дослідженні здійснено спробу знайти відповіді на ряд питань, вирішення яких становить основу для

подальшого розвитку доктрини бюджетного права, національного законодавства у цій царині, а також юридичної практики. Так, дисертанткою запропоновано визначення об'єктів спільного користування у контексті надання субвенції між місцевими бюджетами на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування. До вказаних об'єктів належать школи, лікарні, видавництва та інші бюджетні установи, які знаходяться на території однієї адміністративно-територіальної одиниці (міста, району), а користуються послугами таких установ й жителі іншої адміністративно-територіальної одиниці (області, села тощо). Підкреслимо, що не зважаючи на те, що субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування вже дуже давно передбачається на рівні місцевих бюджетів й активно реалізується, у дисертаційній роботі Реви В. А. вперше аналізується правовий механізм вищевказаного трансферту й надаються відповідні науково обґрунтовані пропозиції з його розуміння та подальшого удосконалення.

Поділяємо міркування авторки щодо необхідності закріплення переліку об'єктів спільного користування, оскільки у подальшому такий підхід сприятиме реалізації принципу цільового використання бюджетних коштів як однієї з основоположних засад бюджетної системи в цілому, так і в контексті реалізації міжбюджетних відносин. Також В. А. Рева в контексті аналізу правового механізму зазначеної субвенції між місцевими бюджетами підіймає важливе питання – щодо критеріїв, з урахуванням яких ми можемо визначити оптимально необхідний обсяг грошових коштів на фінансування об'єктів спільного користування між відповідними місцевими бюджетами. Справа в тому, що відносини стосовно надання міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні регламентується на основі договору між відповідними радами. Проте, в умовах воєнного стану в Україні ця норма втратила свою чинність. Тож, фактично, наразі визначення обсягу коштів у вигляді субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію

негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування повною мірою охоплюється розсудом відповідних рад. Навряд чи такий підхід можна вважати аргументованим.

З огляду на вищевказане, заслуговує на підтримку інша позиція наукової новизни. Зокрема, йдеться про визначення істотних умов договору про надання субвенції між місцевими бюджетами як таких, без визначення яких договір не може вважатися укладеним. При цьому дисертанткою запропоновано до істотних умов договору віднести такі: а) сторони договору; б) предмет договору; в) права й обов'язки сторін; г) строк дії договору; д) відповідальність сторін; е) юридичні адреси та платіжні реквізити сторін. На наш погляд, запропоновані наукові підходи здатні суттєво покращити правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні в поствоєнний період.

*Повнота викладу одержаних результатів.* У дисертації чітко визначено об'єкт і предмет дослідження. Дисертантка досить вдало сформулювала мету дисертаційної роботи, що полягає в тому, щоб поглибити наукові знання і комплексно розробити теоретичні положення стосовно правового регулювання бюджетної сфери і міжбюджетних трансфертів зокрема, підготувати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення чинного бюджетного законодавства.

Дисертація Реви В.А. характеризується єдністю змісту. План наукової роботи є логічним і послідовним, відповідає змісту проблеми, що досліджується. Виклад матеріалу є логічним і системним, висновки отримали належне наукове та практичне обґрунтування. Дисертанткою проведена значна дослідницька робота, список використаної літератури складається зі 195 найменувань. Акцентуємо увагу на тому, що дисертація не перевантажена надмірним цитуванням доробку інших учених і в цьому аспекті відповідає встановленим вимогам щодо пропорцій між власним текстом і використаними джерелами.

*Дискусійні положення дисертації.* У цілому дисертаційна робота Реви Валерії Андріївни виконана на належному науковому рівні. Однак, як і кожна наукова праця, дисертація містить дискусійні положення, що потребують додаткового обґрунтування, та щодо яких можна висловити певні міркування, які можуть бути враховані дисертантом у подальшій науковій роботі.

На наше переконання, до таких положень належать:

(а) за текстом дисертації авторка проводить доволі ґрунтовний порівняльно-правовий аналіз наявної бюджетної політики (в контексті міжбюджетних відносин) в Європейському Союзі та в Україні. На підставі проведеного аналізу В. А. Рева пропонує виділяти спільні та відмінні характеристики у побудові міжбюджетних відносин. Обраний підхід вбачаємо позитивним з урахуванням невинного руху нашої держави в європейське співтовариство, що передбачає не просто ознайомлення з ключовими підходами у правовому регулюванні фінансової сфери, а й певну відповідність таким підходам.

У цьому контексті вважаємо, що значною перевагою роботи стали б міркування автора стосовно того, чи доцільно впроваджувати в Україні те, що наразі не характеризує бюджетну політику України і які саме це можуть бути заходи?

(б) Характеризуючи принципи міжбюджетних відносин, В. А. Рева вказує, що найбільш дискусійним з таких принципів є принцип збалансованості. Хотілося б почути міркування авторки з приводу того, чому саме вказаний принцип є найбільш дискусійним? У чому його суть як однієї із засад, які стають основою для реалізації міжбюджетних відносин в Україні?

Наголошуємо на тому, що висловлені зауваження не впливають на позитивну оцінку наукової роботи Реви Валерії Андріївни, а закликають наукову спільноту до більш глибокого вивчення та обговорення сучасного стану правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні.



**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:**

**Кандидатка юридичних наук,**

**асистентка кафедри фінансового права**

**Національного юридичного університету**

**імені Ярослава Мудрого**

**Анастасія ОВЧАРЕНКО**

