

*До разової спеціалізованої вченої ради
ДФ 2023-42
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77)*

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Латковської Тамари Анатоліївни на дисертацію
Рєви Валерії Андріївни «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів
в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії в
галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність обраної теми дослідження. Забезпечення постійного та безперервного розвитку держави можливе за умови ефективної організації відносин усередині бюджетної системи, а саме – між Державним бюджетом України та відповідними місцевими бюджетами, спрямованими на фінансове вирівнювання соціально-економічного розвитку територій для забезпечення конституційних прав, свобод й гарантій усім громадянам незалежно від місця їх проживання. Такі відносини називаються міжбюджетними й реалізуються вони передусім у формі надання відповідних трансфертів між різними ланками бюджетної системи відповідних країн. Як свідчить світовий досвід, одностайного підходу до обрання моделі міжбюджетних відносин, її регламентації у подальшому не існує. Це залежить від сукупності певних чинних чинників. Приміром, форма державного устрою, бюджетна політика держави та рівень централізації бюджетних відносин тощо.

Безперечним є той факт, що за роки незалежності України система міжбюджетних трансфертів неодноразово була змінена з огляду на відповідну динаміку суспільних відносин, пріоритети держави та основні потреби в певний період часу. Знаковою стала реформа міжбюджетних відносин 2014 року, за

підсумками якої було впроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів тощо). У 2020 році було проведено адміністративно-територіальну реформу, внаслідок якої приписи бюджетного законодавства були змінені. Також слід відзначити процеси децентралізації, спрямовані на формування та подальше розширення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, які активно й досі впливають на зміст міжбюджетних трансфертів.

Зазначимо, що хоча з 24 лютого 2022 року через введення правового режиму воєнного стану в Україні усталена модель міжбюджетних відносин зазнала суттєвих змін через масштабні руйнування інфраструктури, бойові дії та постійні обстріли, окупацію відповідних територій, вимушену міграцію населення, суттєве зниження економічної активності та скорочення виробництва. З огляду на зазначені чинники, забезпечення регулярних потреб мешканців територіальних громад та загального економічного розвитку територій набуває особливої актуальності.

Зважаючи на викладене, питання правового регулювання і особливостей реалізації міжбюджетних відносин шляхом надання міжбюджетних трансфертів є вкрай важливими, а обрана тема дисертаційної роботи В. А. Рєви – нагальною та своєчасною. Підкреслимо, що представлена робота є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним науковим дослідженням правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом дослідження та публікаціями автора дали змогу констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертаційній роботі, їх достовірність.

Успішному вирішенню поставлених у дисертації завдань сприяла досконала логічна структура роботи, що дає підстави зробити висновок про цілісність дослідження. Автор послідовно, системно і конструктивно

проаналізувала важливі теоретичні питання, що розкривають особливості правового регулювання міжбюджетних трансфертів.

Аналіз загального змісту роботи свідчить про те, що проведене дослідження має самостійний, творчий, цілісний характер, відзначається достатньо високим науковим рівнем, а також значним теоретичним і практичним значенням отриманих висновків. Дисертаційне дослідження В. А. Реви є логічно структурованим та надає змогу виокремити та послідовно дослідити широке коло питань з обраної тематики на теоретичному рівні, проаналізувати положення законодавства, що регулюють надання міжбюджетних трансфертів в Україні. Визначені у роботі завдання відповідають його загальній меті, яка 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.

Під час дослідження було використано широкий спектр як загальнонаукових, так і спеціальних методів, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених завдань, об'єкта і предмета дослідження. Серед яких: діалектичний метод застосовано для об'єктивного й всебічного пізнання правової дійсності, визначення суті досліджуваних явищ в єдності їх матеріального змісту і юридичної форми (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). Структурний та функціональний аналізи завдяки врахуванню таких якостей системи, як інтегративність, компонентність, співвідношення цілого і частини, структури і функцій, сприяли поглибленому вивченню природи міжбюджетних відносин, визначенню принципів міжбюджетних відносин, характеристиці системи міжбюджетних трансфертів, їх складу (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.2). Дослідження чинного вітчизняного й зарубіжного бюджетного законодавства проведено за допомогою порівняльно-правового методу, що дозволило узагальнити наукові концепції провідних учених щодо теоретичних і практичних проблем нормативної дефініції міжбюджетних відносин, класифікації міжбюджетних трансфертів та її критеріїв (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1). Історико-правовий метод дав змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності

та значення таких категорій, як «міжбюджетні відносини», «бюджетне регулювання», «міжбюджетні трансферти», «дотації» (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1). За допомогою спеціально-юридичного методу проведено змістовний аналіз сучасного стану законодавчих положень, завдяки чому розроблено пропозиції щодо подолання наявних теоретико-правових суперечностей, а також колізій у законодавчих актах (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2).

Джерельну базу дисертаційної роботи становить сукупність наукових праць і нормативно-правових актів, що стосуються правового регулювання міжбюджетних відносин й форм їх реалізації – міжбюджетних трансфертів. Структурно робота складається з анотації, вступу, двох розділів, що охоплюють шість параграфів, висновків (до кожного розділу та загальних), списку використаних джерел та додатків.

Перший розділ дисертаційної роботи присвячено загальній характеристиці міжбюджетних відносин. Авторкою досліджено поняття та ознаки міжбюджетних відносин, проаналізовано принципи міжбюджетних відносин, охарактеризовано міжбюджетні трансферти як форму реалізації міжбюджетних відносин. У другому розділі В. А. Рева досліджує дотації та субвенції, які надаються між різними ланками бюджетної системи.

Кожен з розділів дисертаційного дослідження закінчується висновками, які стисло відображають підсумки кожного етапу дослідження. Наприкінці роботи наведено загальні висновки, в яких зосереджено найбільш важливі теоретичні узагальнення і пропозиції щодо удосконалення чинного бюджетного законодавства.

Наведене дає підстави стверджувати, що більшість викладених у дисертації В. А. Реви наукових положень, висновків та рекомендацій належним чином обґрунтовані.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна дослідження конкретизується у найважливіших положеннях, висновках і пропозиціях, що містить дисертаційна робота і обумовлюється тим, що представлена робота є однією з перших комплексних наукових праць, присвячених правовому регулюванню

міжбюджетних трансфертів в Україні в сучасних умовах. Тож, акцентуємо увагу на тому, що в ній містяться важливі для науки бюджетного права висновки та пропозиції.

Уперше дисертанткою відзначено спільні й відмінні характеристики реалізації міжбюджетних відносин в Україні й Європейському Союзі. При цьому до першої групи віднесено: форму реалізації; мету та завдання; наявність «кохезійної політики»; до другої – джерела надання міжбюджетних трансфертів; строк планування бюджетів; активне й реальне використання стратегічних документів; наявність спеціальних умов для суб'єктів, які бажають отримувати міжбюджетні трансферти з бюджету. На наше переконання, під час євроінтеграційних процесів нашої держави, які почали активно розвиватися в умовах війни в Україні, вельми важливим є дослідження та подальше врахування у законотворчій діяльності для регламентації фінансових відносин, досвіду та сучасних практик Європейського Союзу. При цьому слід акцентувати увагу на важливості врахування й національних особливостей правової системи в цілому та фінансової системи нашої держави, зокрема. Саме такий комплексний підхід дозволить успішно реалізуватися Україні як передовій європейській державі, й він може застосовуватись не лише в контексті фінансово-правового регулювання, а в усіх сферах.

Також заслуговує на підтримку пропозиція дисертантки стосовно включення до системи субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції 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 і територіальну цілісність України.

Вважаємо, що створення такого Центру в сучасних умовах є вкрай необхідним в Україні, оскільки наразі особи, які несли військову службу й були звільнені від виконання такого обов'язку за станом здоров'я, потребують не лише медичної реабілітації й максимального відновлення свого стану здоров'я, а й подальшої адаптації в цивільному житті. Підкреслимо, що тема всебічної підтримки наших воїнів актуалізуватиметься й після Перемоги України, підтримка та адаптація наших громадян в мирному-поствоєнному житті матиме

ще більший сенс, ніж зараз. Це зумовлено й кількістю наших громадян, які повернуться додому, й тривалістю їх перебування на службі, й тими умовами, зокрема, психологічними, в яких вони перебувають весь цей час. Вважаємо, що такі Центри мають функціонувати в кожному регіоні України й фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, зокрема, за рахунок субвенції з державного бюджету до місцевих бюджетів.

У дисертації В. А. Рева детально розглянула всі види міжбюджетних трансфертів, які надаються в Україні між різними рівнями бюджетної системи (йдеться про трансферти як з державного бюджету до місцевих, так і між місцевими бюджетами). При розгляді дотацій автор приходиться до слушного висновку про багатоаспектність цієї категорії, як міжбюджетного трансферту, виду державної підтримки і форми державної допомоги суб'єктам господарювання. Дійсно, вже досить тривалий час законодавець оперує цією категорією у різних площинах, при цьому різняться підстави, порядок надання, а також коло суб'єктів, які беруть участь у наданні дотацій (в кожному з вищевказаних правових сенсах).

Також дисертантка на підставі аналізу різних видів дотацій, зокрема, додаткових, аргументовано доводить недоречність виокремлення цільової складової у їх змісті дотацій, оскільки цільове спрямування коштів є властивістю субвенцій як міжбюджетного трансферту. Зважаючи на те, що у Бюджетному кодексі України наявні визначення субвенцій як родової категорії, а дотацій – лише за окремими їх видами (базова та реверсна), які надаються з метою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, існує нагальна потреба у закріпленні родового визначення дотації у ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Окремої уваги заслуговує пропозиція В. А. Реви стосовно того, що надання міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами потребує удосконалення. При цьому дослідниця виділяє декілька основних моментів, серед яких йдеться про необхідність: (1) закріплення у Бюджетному кодексі України вичерпного переліку істотних умов договору про надання субвенцій між відповідними місцевими бюджетами; (2) узгодження правового регулювання субвенції на

виконання інвестиційних проектів з державного бюджету до місцевих бюджетів та між місцевими бюджетами; (3) визначення порядку надання дотацій на місцевому рівні.

Запропоновані підходи вбачаються виваженими та аргументованими, оскільки надання міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні (йдеться про передачу грошових коштів у вигляді дотацій та субвенцій між місцевими бюджетами) характеризується наявністю високого рівня розсуду відповідних учасників таких відносин, зокрема, органів місцевого самоврядування. Підкреслимо, що в умовах воєнного стану умови надання таких трансфертів між місцевими бюджетами спрощено, законодавець не вимагає укладення договору про надання відповідних міжбюджетних трансфертів.

На наш погляд, такий підхід має як позитивні, так і негативні аспекти. У цьому контексті дисертантка також слушно наголошує на тому, що з одного боку, такий підхід можна вважати обґрунтованим, оскільки в умовах воєнного стану важливого значення набуває прийняття швидких, незабюрократизованих рішень для виконання певних завдань та фінансування видатків на місцевому рівні. З іншого боку, постає питання про правові підстави передання коштів між місцевими бюджетами у вигляді відповідних міжбюджетних трансфертів (с. 174).

Варто підтримати автора й в тому, що в чинному бюджетному законодавстві містяться певні колізії, які не дозволяють якісно застосовувати відповідні нормативні приписи на практиці. Приміром, при дослідженні правового механізму субвенції з державного бюджету до місцевих бюджетів на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами В. А. Рева відзначає закріплення різних безпосередніх споживачів цієї субвенції – в одних нормах бюджетного законодавства йдеться про осіб з особливими освітніми потребами, а в інших – про дітей з відповідними вадами здоров'я. Дослідниця слушно наголошує на тому, що визначення кола осіб, які, маючи особливі освітні потреби, можуть отримати відповідні освітні послуги за рахунок субвенції, в цій ситуації є принциповим. Дійсно, чітке й одностайне визначення тих осіб, які можуть отримати певні послуги від держави за рахунок субвенції

має суттєве значення. За наявного підходу відбувається звуження переліку осіб, які можуть підпадати під фінансування відповідних послуг.

Заслуговує на увагу те, що дисертанткою використані результати більшості фундаментальних праць з обраної тематики. Належно витримані вимоги до коректності, доцільності та доречності посилань.

Практичне значення результатів дослідження. Представлене дослідження має не лише теоретичний та науковий, а й прикладний характер. Про це свідчить той факт, що одержані висновки та пропозиції можуть бути використані у різних сферах, серед яких: (1) науково-дослідна – для подальшого опрацювання проблем правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні, міжбюджетних трансфертів як форми їх реалізації; (2) правотворення – при розробці проектів законів про внесення змін до Бюджетного кодексу України, інших актів бюджетного законодавства (акти впровадження № 04-02-14/205 від 18.12.2023 р.; № 1220/925/Г-23 від 20.12.2023 р.); (3) практична діяльність – при проведенні науково-методичних семінарів із проблем застосування фінансового, зокрема бюджетного, законодавства з учасниками бюджетних правовідносин, посадовими особами, працівниками правоохоронних та судових органів; (4) навчальний процес – при підготовці навчальних і навчально-методичних матеріалів із дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», а також у їх викладанні у закладах вищої освіти.

Повнота викладу результатів дослідження у наукових публікаціях. Основні положення і результати дисертаційного дослідження відображено в 9 публікаціях, із яких чотири – у фахових виданнях України, одна – у науковому періодичному іноземному виданні, а також тезах чотирьох наукових доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях і Круглих столах.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Позитивно оцінюючи зміст дисертаційної роботи Рєви Валерії Андріївни, слід відзначити, що в ній, як і в будь-якій іншій науковій роботі містяться положення, які ми вважаємо дискусійними або ж такими, що потребують додаткової аргументації. Зокрема, йдеться про:

1. За текстом відгуку ми надали позитивну оцінку й підтримали пропозиції авторки щодо включення до переліку субвенцій, які надаються з державного бюджету до місцевих субвенції 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 і територіальну цілісність України. На наш погляд, значно посилили б наукову роботу детальні пропозиції щодо правового механізму надання такого міжбюджетного трансферту.

2. У підрозділі 1.1 дисертації В. А. Рева розглядає міжбюджетні відносини у економічному та правовому сенсі, виділяє характеристики цієї категорії, а також функції міжбюджетних відносин. При цьому дослідниця критично оцінює міркування деяких правників з цього питання, водночас власне бачення стосовно функцій міжбюджетних відносин вона не надає. Хотілося б почути позицію автора з цього питання.

3. При проведенні аналізу субвенцій, які надаються між місцевими бюджетами (підрозділ 2.3 наукової роботи) дисертантка відзначає субвенцію на виконання інвестиційних проєктів. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України вищезазначена субвенція може надаватися не лише між місцевими бюджетами, а й з державного бюджету до місцевих. Чи передбачені відмінності у механізмах надання такого трансферту між різними ланками бюджетної системи? Як, на Ваш погляд, їх можна оцінити?

4. За текстом дисертаційної роботи В. А. Рева досліджує зміни, які відбулися у національному бюджетному законодавстві України за певний період дії правового режиму воєнного стану безпосередньо в контексті реалізації міжбюджетних відносин та надання міжбюджетних трансфертів, що є позитивним. Хотілося б почути більш розгорнуті міркування дисертантки стосовно того, як відповідні нововведення впливають на перебіг міжбюджетних відносин в сучасних умовах.

5. Характеризуючи дотації як вид міжбюджетних трансфертів, В. А. Ревою було встановлено ознаки дотацій (підрозділ 2.1 дисертації). До кола таких ознак віднесено: нецільовий характер; двосторонній рух коштів у вигляді

дотацій; підставність; дотації (базова та додаткові) надаються із загального фонду державного бюджету; зумовленість руху коштів у вигляді дотацій необхідністю збалансування бюджетів для забезпечення фінансування запланованих видатків.

Вказуючи таку характеристику як двосторонній рух коштів у вигляді дотації як одну з притаманних ознак, дисертантка наголошує, що такий рух можливий як з державного бюджету до місцевих, так і з місцевих бюджетів до державного. У той же час з огляду на положення ст. 101 Бюджетного кодексу України можемо зробити висновок, що дотації можуть надаватися між відповідними місцевими бюджетами. Тож, у такому випадку рух коштів відбуватиметься на одному рівні, серед місцевих бюджетів. З урахуванням викладеного вважаємо такі міркування автора дискусійними.

Підкреслимо, що висловлені зауваження переважно стосуються дискусійних питань, не піддають сумніву одержані наукові результати дослідження та мають рекомендаційний характер.

Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому, оформлення, мови, стилю та дотримання академічної доброчесності.

Дисертація Реви Валерії Андріївни «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні» є завершеною кваліфікаційною працею, в якій одержано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для теорії та практики бюджетного права, зокрема, автором здійснено спробу комплексного розв'язання проблемних питань, які стосуються механізму надання міжбюджетних трансфертів в Україні.

Дисертація є самостійним науковим дослідженням, яке пройшло достатню апробацію; її зміст відповідає заявленій дисертанткою науковій спеціальності. Оформлення дисертації відповідає встановленим вимогам Міністерства освіти і науки. Робота виконана українською мовою з правильним вживанням юридичної і спеціальної термінології. Стиль викладення матеріалу дослідження науковий.

У ході вивчення як дисертаційної роботи, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

Висновок. Усе вищезазначене у сукупності дає підстави вважати, що дисертація Реви Валерії Андріївни «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні», подана на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії, є самостійною завершеною кваліфікаційною науковою роботою, що містить нові обґрунтовані та аргументовані результати, які у своїй сукупності є значущими як для правової доктрини, так і для практичного застосування.

Дисертація за своїм змістом та за 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».

Офіційний опонент:

**завідувачка кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
Чернівецького навчально-наукового
юридичного інституту
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор**

Тамара ЛАТКОВСЬКА

Підпис Тамари ЛАТКОВСЬКОЇ засвідчую

**Вчений секретар
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
доктор юридичних наук, професор**



Валентина ДУДЧЕНКО