

До разової спеціалізованої вченої ради  
ДФ 2023-42 Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого

**ВІДГУК**

*офіційного опонента – кандидатки юридичних наук, доцентки  
ТОКАРЄВОЇ Катерини Олегівни на дисертаційну роботу РЕВИ Валерії  
Андріївни на тему «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів в  
Україні», поданого на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань  
08 «Право» зі спеціальності 081 «Право»*

*Актуальність теми дослідження.* Дослідження міжбюджетних відносин, форм та особливостей їх реалізації завжди були у фокусі уваги науковців. Проте, через багатоаспектність цієї тематики досліджувалися її деякі аспекти. Передусім, йдеться про правовий та економічний вектор дослідження міжбюджетних відносин. Зазначимо, що серед сучасних наукових досліджень комплексного висвітлення правового регулювання міжбюджетних трансфертів не проводилося. На наше переконання, вивчення правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні, з акцентом на форму їх реалізації (надання міжбюджетних трансфертів), залишається надзвичайно актуальним з декількох причин. Так, слід відзначити, що ефективний розподіл коштів, акумульованих у публічних фондах, має вирішальне значення для ефективного функціонування уряду, органів місцевого самоврядування та відповідно, для життєдіяльності суспільства. Чітко визначена законодавча база гарантує, що міжбюджетні трансферти розподіляються на основі об'єктивних критеріїв, запобігаючи зловживанням і сприяючи загальній ефективності державних видатків.

Ще однією причиною можна вважати прагнення України до тіснішої інтеграції та співпраці з Європейським Союзом, розуміння та приведення

міжбюджетних відносин відповідно до європейських стандартів є вкрай важливим. Правові дослідження в цій сфері сприяють гармонізації з нормами ЄС, роблячи внесок у загальний процес інтеграції. При цьому підкреслимо, що євроінтеграційні процеси нашої держави увійшли в активну фазу в умовах воєнного стану через збройну агресію росії. Тож, важливе значення має висвітлення й відповідних змін у правовому регулюванні міжбюджетних трансфертів в умовах воєнного стану в Україні.

Актуальним є також питання справедливого розподілу ресурсів через міжбюджетні трансферти, оскільки це спрямовано на забезпечення політичної та соціальної стабільності. Вирішуючи регіональні проблеми та забезпечуючи справедливий доступ до ресурсів, правові дослідження у цій сфері стають ключовим фактором підтримки загальної стабільності в країні. Наведене дозволяє констатувати, що правове регулювання міжбюджетних відносин та міжбюджетних трансфертів в Україні є надзвичайно актуальним, оскільки воно безпосередньо впливає на фіскальну стабільність, регіональний розвиток, та загальний добробут населення. Всебічне розуміння цих правових аспектів є необхідним для розробки ефективної політики, що сприяє сталому розвитку та належному врядуванню.

**Обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, що містяться у дисертації.** Положення, висновки та рекомендації, що містяться в дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані і достовірні. Методологічною основою дослідження здобувачки є сукупність методів, способів і прийомів наукового пізнання. Комплексність дослідження правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні забезпечується системним підходом, що дає можливість розглядати й аналізувати проблеми в єдності їх змісту, природи й юридичної форми. При проведенні дослідження дисертанткою були використані такі методи: діалектичний, структурного та функціонального аналізів, інсайту, порівняльно-правовий, історико-правовий.

Науково-теоретичну базу дослідження становлять праці українських і зарубіжних учених з фінансового й бюджетного права, а також теорії держави



і права, конституційного, господарського та муніципального права. Інформаційна база дослідження включає Конституцію України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Державної казначейської служби України, рішення відповідних місцевих рад, що прямо або опосередковано регулюють відносини у сфері надання міжбюджетних трансфертів.

Емпіричну базу дослідження складають відомості Державної казначейської служби України щодо виконання Державного бюджету України в частині міжбюджетних трансфертів, інформація щодо використання місцевими бюджетами субвенцій, отриманих з державного бюджету, а також рішення Конституційного Суду України, які стосуються питань бюджетно-правового регулювання.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що представлена до розгляду дисертаційна робота є однією із перших в українській правовій науці сучасних комплексних праць, присвячених з'ясуванню особливостей правового регулювання міжбюджетних трансфертів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку аутентичних і оригінальних наукових результатів і висновків, запропонованих особисто здобувачем, які мають теоретико-прикладне значення.

За результатами проведеного дослідження здобувачкою сформульовано низку нових наукових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій, зокрема, вперше:

– запропоновано до системи субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам 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 і територіальну цілісність України;

– відзначено спільні й відмінні характеристики реалізації міжбюджетних відносин в Україні й Європейському Союзі. 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.

– запропоновано розглядати істотні умови договору про надання субвенції між місцевими бюджетами як такі, без визначення яких договір не може вважатися укладеним. До істотних умов договору віднесено: а) сторони договору; б) предмет договору; в) права й обов'язки сторін; г) строк дії договору; д) відповідальність сторін; є) юридичні адреси та платіжні реквізити сторін;

– класифіковано субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на дві групи : 1) перманентні – визначені нормами Бюджетного кодексу України й спрямовані на фінансування найбільш пріоритетних напрямів (медична субвенція, освітня субвенція, субвенція на здійснення державних програм соціального захисту та ін.), надаються кожного бюджетного періоду; 2) волатильні – субвенції, закріплені у законі про державний бюджет на відповідний рік, мають періодичний характер – у відповідному бюджетному періоді такі субвенції надаються, а в наступному можуть не передбачатися (на проведення виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, відновлення України, та ін.).

Крім того, дисертанткою удосконалено підхід до класифікації принципів міжбюджетних відносин, запропоновано виокремлювати дві групи таких засад: 1) загальні (збалансованості, самостійності, обґрунтованості, субсидіарності, цільового використання коштів, публічності та прозорості тощо); 2) спеціальні (гласності, відповідальності, рівності бюджетних прав суб'єктів міжбюджетних відносин, децентралізації). Обґрунтовано положення стосовно того, що в умовах воєнного стану принципи бюджетної системи як основа для реалізації міжбюджетних відносин мають інше змістове наповнення;



– позицію щодо багатоаспектності категорії «дотація»: як виду міжбюджетного трансферту, виду державної підтримки і форми державної допомоги суб'єктам господарювання. Доведено, що вони різняться за: суб'єктним складом, підставами та порядком надання;

– виокремлено загальні й специфічні ознаки міжбюджетних трансфертів як правової категорії. До загальних характеристик віднесено: безоплатність; грошову форму; плановий характер і нормативне закріплення; до специфічних – безповоротність; цільове призначення та темпоральну обмеженість.

У дисертаційній роботі містяться й інші наукові позиції, які заслуговують на підтримку. Приміром, В. А. Рева слушно наголошує на дискусійності існуючого законодавчого підходу в контексті закріплення принципів надання субвенції на виконання інвестиційних проектів, а також й щодо розмежування принципів надання таких субвенцій та основних засад. При цьому такі основні засади поширюють свою дію виключно на субвенції, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Дійсно, така дуалістичність законодавчого регулювання є алогічною, оскільки «принципи» та «основні засади» – це синонімічні категорії, розмежування яких залежно від рівня бюджетів, між якими надається така субвенція є неаргументованим.

Також дисертанткою проведено розмежування категорій «об'єкт спільного користування» і «об'єкт загального користування» в контексті надання субвенції між місцевими бюджетами на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування. Обґрунтовано позицію, що до об'єктів спільного користування належать школи, лікарні, видавництва та інші бюджетні установи, які знаходяться на території однієї адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, міста, району), а користуються послугами таких установ й жителі іншої адміністративно-територіальної одиниці (області, села тощо). До об'єктів загального користування – ті, які є у вільному доступі для будь-якої особи, без прив'язки до конкретної територіальної громади. Зокрема,

йдеться про: а) парки сади, сквери та майданчики; б) пам'ятки культурної та історичної спадщини; в) майдани, площі, бульвари, проспекти; г) вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки; г) пляжі; д) кладовища; е) інші території загального користування. При цьому В. А. Рева доводить, що незважаючи на те, що категорія «об'єкт спільного користування» не є бюджетно-правовою, констатовано необхідність закріплення переліку об'єктів спільного користування у положеннях бюджетного законодавства України для забезпечення реалізації принципу цільового використання бюджетних коштів як однієї з основоположних засад бюджетної системи в цілому, так і в контексті реалізації міжбюджетних відносин.

Заслуговує на підтримку пропозиція дисертантки щодо класифікації міжбюджетних трансфертів за такими критеріями: а) рівень бюджетів, між якими можливий такий рух коштів (з державного до місцевого; з місцевого до державного; між місцевими бюджетами); б) метод розрахунку міжбюджетних трансфертів (на підставі формули; з урахуванням відповідного індексу (коефіцієнту)); в) «значимість» міжбюджетних трансфертів (основні; додаткові); г) фонд бюджету, з якого 96 надається трансферт (із загального фонду, із спеціального фонду бюджету); д) цільове використання коштів, отриманих як міжбюджетні трансферти (трансферти на чітко визначену мету або ж без наявності такої мети); е) характер видатків, які можуть задовольнятися за рахунок коштів, отриманих як міжбюджетні трансферти (поточні, капітальні, змішані); є) рівень закріплення надання (передачі) міжбюджетних трансфертів (звичайний (законодавчий) та посилений). Крім того, для розподілу трансфертів, що надаються місцевим бюджетам, може визнаватися участь такого бюджету-отримувача у фінансуванні заходів, на реалізацію яких надаються кошти. На наше переконання, надання такої широкої класифікації дозволяє з'ясувати сутність та особливості міжбюджетних трансфертів як форми реалізації міжбюджетних відносин.

В цілому обґрунтованість і достовірність наукових результатів дисертаційної роботи В. А. Реви обумовлюється належним і достатньо якісним



підбором емпіричної, наукової та нормативної бази дослідження, вдалою структурою дисертації, яка відображає логіку викладу змісту дослідження.

Заслуговує на схвалення чималий обсяг джерельної бази дослідження та апробація результатів дисертаційної роботи. Викладені в дисертаційній роботі висновки, рекомендації та пропозиції мають наукове значення, можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворенні, практичній діяльності та в навчальному процесі. У зв'язку з вищенаведеним, можна стверджувати, що дисертантка повною мірою виконала поставлені наукові завдання, досягнула сформульованої мети, а отримані результати дослідження є належно обґрунтовані, достовірні та характеризуються достатнім рівнем наукової новизни.

**Повнота викладу одержаних результатів.** Основні наукові положення та висновки дисертації достатньо повно викладено у 9 публікаціях (4 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України, 1 статті в іноземному періодичному науковому виданні і тезах 4 доповідей на науково-практичних конференціях).

**Дотримання академічної доброчесності.** Вивчення представленого рукопису дисертації В. А. на тему «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні», дозволяє зробити висновок про відсутність підстав констатувати допущення дисертанткою порушень академічної доброчесності.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи.** У цілому позитивно оцінюючи проведену наукову роботу, необхідно зазначити, що дисертаційна робота містить й низку положень, які мають дискусійний характер, а саме:

1. У підрозділі 1.2 дисертаційної роботи авторка доволі детально досліджує принципи міжбюджетних відносин, але за текстом роботи В. А. Рева використовує категорії «принципи міжбюджетних відносин» та «принципи реалізації міжбюджетних відносин» (с. 45, 50, 61, 99, 104). Очевидно, ці поняття мають різницю. Проте їх співвідношення авторка не проводить. З огляду на це вважаємо доцільним обґрунтувати такий підхід.

2. Авторкою при наданні правової характеристики дотації як одного з видів міжбюджетних трансфертів, що надаються в нашій державі (підрозділ 2.1 дисертації), констатується, що суттєвою відмінністю дотацій від субвенцій є їх нецільовий характер. При цьому слушно наголошується на наявності в чинному національному бюджетному законодавстві України непрямої вказівки на зворотнє. Приміром, у ст. 103<sup>6</sup> Бюджетного кодексу України регламентовано додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Як, на Вашу думку, можливо розмежувати дотації та субвенції таким чином, щоб уникнути неоднозначності в їх регулюванні?

3. При дослідженні правового механізму освітньої субвенції, яка надається з державного бюджету до місцевих бюджетів (підрозділ 2.2) здобувачка зазначає, що воєнний стан суттєво вплинув на існуючі в мирний час законодавчі підходи й змусив більш гнучко регламентувати відповідні бюджетно-правові процеси (с. 131). Підтримуючи висловлену В. А. Ревою наукову тезу, вважаємо доцільним конкретизувати, які саме зміни відбулися в контексті надання освітньої субвенції в умовах воєнного стану.

Також дисертантка пише: «спираючись на результати проведеного аналізу, констатуємо, що правовий механізм надання освітньої субвенції в Україні є достатньо деталізованим. Водночас деякі аспекти, хоча й мають важливе практичне значення, залишаються поза увагою законодавця. З метою удосконалення правового регулювання процедури надання освітньої субвенції запропоновано внести зміни до деяких актів бюджетного законодавства» (с. 134). Разом із тим, хотілося б уточнити, про які аспекти залишені поза увагою законодавця щодо цієї субвенції? Як Ви бачите удосконалення її правового механізму?

4. У представленій науковій роботі дисертантка пропонує внести відповідні зміни до чинного законодавства для удосконалення правового регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні, що, безумовно, є позитивним та підвищує практичну цінність дисертації. Приміром, В. А. Рева



пропонує внести зміни до ст. 96 Бюджетного кодексу України, змінити її структуру та змістове наповнення (с. 122-123, 199-200). Також здобувачка наголошує на необхідності включення до існуючої системи субвенцій в Україні субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам 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 (с. 149). Водночас, такі законодавчі пропозиції містяться розпорошено в тексті роботи. На наше переконання, запропоновані зміни необхідно було б оформити як відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» та розмістити його в окремому додатку до дисертації. Такий підхід дозволив би комплексно побачити сутність та переваги запропонованих змін.

5. Аналізуючи міжбюджетні трансферти як форму реалізації міжбюджетних відносин (підрозділ 1.3 роботи), дисертантка вказує, що в зарубіжних країнах вони зазвичай визначаються як фінансові ресурси, які передаються з бюджету центрального уряду (державного бюджету) в бюджети місцевого самоврядування, з бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня в бюджети одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку. У Бюджетному кодексі України також вживається категорія «фінансові ресурси». Як Ви вважаєте, чи доцільно її використовувати в контексті характеристики міжбюджетних трансфертів?

Також при характеристиці міжбюджетних трансфертів здобувачка розкриває їх ознаки та функції. Серед останніх В. А. Рева виділяє вирівнюючу та стимулюючу. Уточніть, будь ласка, в чому їх відмінності?

6. У дисертації значну увагу приділено класифікації міжбюджетних трансфертів, що було нами підтримано. Разом із цим, хотілося б уточнити, які трансферти відносяться до тих, що розраховуються на основі формули, а які – на основі коефіцієнту?

Зазначені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи і не применшують її значення для фінансово-правової науки, а лише спрямовані на поглиблення наукової дискусії з обраної проблематики.

**Загальний висновок.** З урахуванням викладеного констатуємо, що дисертація «Правове регулювання міжбюджетних трансфертів в Україні» є самостійним, завершеним науковим дослідженням, виконаним на високому теоретичному рівні. Матеріал дисертації викладено в логічній послідовності, усі висновки отримали необхідну і достатню теоретичну аргументацію та є методологічно обґрунтованими. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні наукових та нормативних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Дисертація є самостійною завершеною роботою, в якій відсутні порушення академічної доброчесності, відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – Рева Валерія Андріївна – заслуговує на присудження за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право».

**Офіційний опонент:**

**завідувачка кафедри права Закладу вищої освіти**

**«Міжнародний науково-технічний університет**

**імені академіка Юрія Бугая»**

**кандидатка юридичних наук, доцентка**

**Катерина ТОКАРЄВА**

*Підписе Токарєва  
засвідчую:*

*нат. від кадрів та  
Дарько Катерина*



*справи*