

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Ваолевської Лесі Анатоліївни на дисертацію Таранова Артура Юрійовича на тему «Узгодження бюджетної та податкової політики при розподілі бюджетних видатків на сучасному етапі кодифікації законодавства», подану у разову спеціалізовану вчену раду Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право

Актуальність теми дослідження. Питання узгодження бюджетної та податкової політики, як важливих різновидів фінансової політики, при розподілі бюджетних видатків завжди привертало увагу як предстаників юридичної й економічної науки так і практиків. Юристи-фінансисти розглядали ці питання через призму правового регулювання, формулювали пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного бюджетного та податкового законодавства з метою його удосконалення. Предстаники економічної науки досліджували міжбюджетні відносини, питання децентралізації задля пошуку механізмів наповнення бюджетів тощо. В умовах воєнного стану, подальшої повоєнної відбудови нашої держави питання наповнення бюджетів набувають важливого значення, а відповідно потребують удосконалення система державних видатків та механізм їх розподілу. Обрання Україною євроінтеграційного курсу вказує на необхідність вивчення досвіду зарубіжних держав щодо розподілу видатків між ланками бюджетної системи, міжнародних документів, досягнень вітчизняних та зарубіжних вчених та розробки пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення системи видатків державного та місцевих бюджетів, правових засад узгодження бюджетної та податкової політики при розподілі бюджетних видатків між ланками бюджетної системи тощо. Зазначене переконує у необхідності проведення відповідного дослідження та актуальності теми дисертації.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом дослідження дозволило констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень і рекомендацій, що містить дисертація, їх достовірність, відповідність встановленим вимогам. Для забезпечення досягнення обраної

мети, у роботі вдало та поступово вирішені поставлені автором завдання. Дисертант забезпечив на належному рівні дослідження питань правового регулювання структурних елементів бюджету та інституту міжбюджетних трансфертів.

Достовірність висновків, зроблених у дисертаційній роботі А.Ю.Тарановим, обумовлена дослідженням законодавства України та інших держав, всебічним аналізом наукової літератури, у тому числі і зарубіжної та вірно обраною методологічною основою дослідження. Використання у роботі різноманітних наукових методів дослідження, зокрема діалектичного, історичного, порівняльно-правового, формально-юридичного, системно-структурного дало змогу досягти всебічності та повноти аналізу поставлених питань, а опрацювання відповідного масиву наукової літератури, нормативного матеріалу вплинуло на досягнення одержаного результату. При цьому враховані праці не лише представників науки фінансового права, а й економічної науки. Кількість та якість використаних джерел, глибокий їх аналіз також забезпечили достатній рівень достовірності й обґрунтованості висновків і рекомендацій, що містить дисертаційна робота.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Новизна дослідження конкретизується у найважливіших положеннях, висновках і пропозиціях, що містить дисертаційна робота. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових положень і висновків, що характеризуються науковою значимістю, теоретичною та практичною цінністю, запропонованих особисто дисертантом, частину з них – удосконалено, інші – набули подальшого розвитку. Ведучи мову про наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, варто зазначити, що у роботі порушені недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати цікаві нові результати теоретичного та практичного характеру.

Схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, які виносяться на захист. Наукова новизна пронизує всю роботу, а тому варто зупинитися на її окремих розділах.

У першому розділі дисертації «Правове регулювання структурних елементів бюджету» подано характеристику: бюджету як системоутворюючої фінансово-правової категорії; теоретико-правових засад побудови міжбюджетних відносин; видатків бюджетів та їх класифікацію. Так, звертаючись до поняття «децентралізація», типів децентралізації та приділяючи особливу увагу саме фінансовій децентралізації автор зазначає, що: закладення в сутність розподілу видатків між місцевими бюджетами тільки принципу субсидіарності, є недосконалим та таким, що потребує доповнення, оскільки, Україна перебуває на стадії фінансової децентралізації, яка характеризується численною кількістю принципів (с. 20) та пропонує імплементувати в українське законодавство ще й принципи відповідності, національних бажаних благ, фінансового вирівнювання та централізованого перерозподілу (с. 10); розмежування видів видатків між місцевими бюджетами має ґрунтуватися на принципах пріоритетності, фінансової спроможності, прозорості (с. 21). Таку думку варто підтримати. З огляду на багатоаспектність фінансової децентралізації заслуговують на схвалення і пропоновані автором зміни до частини 1 статті 86 Бюджетного кодексу України (с. 22 – 23). Аналізуючи погляди зарубіжних вчених, європейський та світовий досвід щодо впровадження, ефективності та наслідків децентралізації, дисертант досить вдало констатує, що: 1) «фіскальна децентралізація місцевого самоврядування є важливим чинником розвитку як кожного окремого регіону, так і держави взагалі. Обґрунтовується це тим, що автономія щодо встановлення видів та розмірів податків, визначення напрямів використання видатків, призводить до самостійного вирішення шляхів розвитку, а отже спонукає органи місцевого самоврядування шукати найоптимальніші та найефективніші методи досягнення таких шляхів, не спираючись при цьому на обмеження центральних органів влади» (с. 25 – 26) та пише, що це психологічно-цільовий аспект децентралізації (с. 8); 2) «важливим для України є запровадження фінансової децентралізації з огляду на наступне: по перше, вона призводить до підвищення рівня надання послуг та встановлення самостійної податкової політики окремих регіонів, виходячи з їх економічного стану; по-друге фінансова децентралізація

за своєю природою може призводити до так званої «міжрегіональної конкуренції», що може бути поштовхом та мотивацією для місцевого самоврядування до активних дій покращення свого регіону; по-третє фінансова децентралізація сприятиме прозорості витрачання коштів бюджету місцевого самоврядування» (с. 27).

Звертаючись до теоретико-правових засад побудови бюджетної системи, наголошуючи на відсутності єдиного підходу у науковій літературі щодо правової природи міжбюджетних відносин, досліджуючи їх класифікацію та складові елементи, принципи бюджетної системи і міжбюджетних відносин та зупиняючись на ратифікації Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування дисертант вдало вказує на необхідність враховування при аналізі процесів узгодження бюджетної та податкової політики при розподілі бюджетних видатків такі ключові аспекти як політична незалежність, адміністративна незалежність, фінансова незалежність, демократичність виборів (с. 35 – 36).

У роботі набули подальшого розвитку питання характеристики розвитку конструкції нормативного регулювання міжбюджетних відносин (с. 47). Автором пропонується запровадити в Україні досвід: Німеччини та Франції (щодо розробки потужної нормативно-правової бази); США та Великобританії (стосовно функціональних форм і методів бюджетного регулювання); Канади (з приводу зацікавленості органів місцевого самоврядування в наповненні місцевих бюджетів); Швеції (щодо збалансованості місцевих бюджетів); Сінгапуру (стосовно наявності достатніх фінансових ресурсів для розвитку регіонів); Японії (з приводу формування ефективної інформаційно-аналітичної бази); Ізраїлю (стосовно ефективного механізму внутрішнього аудиту (с. 47 – 49). Така пропозиція є слушною.

Уперше дисертантом запропоновано характеристику децентралізації яка: 1) може стати механізмом підвищення ефективності місцевих послуг; 2) може викликати нерівності між регіонами та призвести до соціальних і економічних розбіжностей, відповідно потребуватиме проведення перерозподілу податкової бази; 3) може сприяти зосередженню ресурсів і влади у великих

адміністративних центрах, збільшуючи різницю між регіонами; 4) впливає на розподіл населення і економію масштабу, та може призвести до перенаселення та екологічних проблем (с. 60 – 61), з якою можна погодитися.

Оскільки дійсно Бюджетний кодекс України розмежовує поняття «видатки» та «витрати», тому доречною є пропозиція автора щодо уточнення статті 63 даного нормативного акта (с. 66).

Звертаючись до характеристики класифікації видатків дисертант відмічає, що «програмна класифікація передбачає формування намірів держави та розроблення планів щодо використання видатків держави у необхідних напрямках. Це зумовлено багатоаспектністю та різносторонністю держави у внутрішніх та зовнішніх відносинах, поглибленому розумінні ролі видатків у ефективній та прозорій реалізації державних функцій...» (с. 70). Аналіз наукових джерел та чинного законодавства дозволив автору запропонувати авторське бачення сутності функціональної класифікації видатків бюджету (с. 8): 1) полягає у системі розподілу коштів згідно із способом виконання бюджету, який пов'язано із функціональними аспектами, програмами, діяльністю та проектами держави; 2) відображає ефективність витрачання коштів; 3) надає інформацію про джерела державного фінансування тощо (с. 81) та вказати на необхідність закріплення у частині 4 статті 10 Бюджетного кодексу України визначення даного поняття (с. 84).

Другий розділ дисертаційної роботи присвячено інституту міжбюджетних трансфертів, у якому вдало проаналізовано поняття «трансферт», «міжбюджетні відносини», «дотація», класифікацію офіційних трансфертів через призму структури доходів та класифікацію державних видатків, розвиток інституту міжбюджетних трансфертів в Україні, види дотацій та констатовано що: 1) ефективні програми трансфертів мають спільні риси: а) трансферти повинні бути визначені об'єктивно і прозоро, ідеально – за допомогою чіткої формули; б) вони повинні бути стабільними, але гнучкими; в) формула передачі повинна бути прозорою, базуватися на вірних факторах і бути якомога простішою (с. 149 – 150); базова дотація є одним із основних інструментів підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів в Україні, механізм

якого функціонує на засадах горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій за індексом податкоспроможності (с. 115). Цікаво, зі знанням зарубіжного досвіду, автором охарактеризовано систему грантів, що притаманна європейській країнам та здійснено порівняння грантів на вирівнювання та базової дотації (с. 117 – 118). Звертаючись до субвенцій дисертант детально характеризує: медичну субвенцію, напрями її використання, описує зарубіжний досвід фінансування медичних послуг у США, доречно пропонує нормативно закріпити визначення поняття «заходи з оптимізації мережі закладів охорони здоров'я» (с. 136). Важливими для науки та практики є також напрацювання дисертанта щодо зарубіжного досвіду застосування інституту міжбюджетних трансфертів при розподілі видатків поза межами України (підрозділ 2.4), зокрема автором систематизовано теоретичні аспекти і практичний досвід здійснення бюджетного вирівнювання у різних країнах та констатовано, що вирівнювання може здійснюватися через виділені та невиділені гранти (с. 152).

Робота містить й інші цікаві висновки та пропозиції, що заслуговують на увагу та підтримку.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Теоретичне значення результатів дисертації підтверджується теоретико-методологічними узагальненнями, новими положеннями, сформульованими автором, що винесені на захист, які є важливими для науки фінансового права та зможуть доповнити його доктрину. Практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що вони становлять інтерес, і можуть бути використані у: науково-дослідній сфері; сфері правотворчості; практичній діяльності; освітньому процесі.

Повнота викладення висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих працях. Основні наукові положення, висновки, пропозиції та результати, які містяться у даній науковій роботі, належним чином апробовані та доступні широкому науковому загалу, тобто відображені в опублікованих працях. Основні положення дисертації викладено у 10 публікаціях, серед яких: 5 – наукові статті, опубліковані у фахових виданнях

України, 1 – у періодичному зарубіжному виданні; 4 – тези доповідей, що опубліковані за результатами міжнародних науково-практичних конференцій.

Дискусійні положення та зауваження щодо оформлення та змісту дисертації. Позитивно оцінюючи дослідження Таранова Артура Юрійовича на тему «Узгодження бюджетної та податкової політики при розподілі бюджетних витратів на сучасному етапі кодифікації законодавства», водночас варто вказати на окремі положення роботи, які мають дискусійний характер та можуть стати підґрунтям наукової дискусії під час захисту і напрямами подальшої розробки даної теми, а також висловити деякі зауваження.

1. Безумовно, позитивною рисою роботи є дослідження автором досвіду узгодження податкової та бюджетної політики у різних країнах світу. Зокрема, цьому аспекту присвячено окремий підрозділ 2.4, де дисертант зупиняється на процедурах виконання бюджету у країнах ОЕСР (с. 141), торкається співвідношення ефективності здійснення витратів у країнах з перехідною та розвиненою економікою (с. 143), висвітлює сутність грантів на фінансування у місцевому самоврядуванні (с. 144), вдається до вивчення зв'язку між міжурядовими грантами та місцевими доходами (с. 147). При цьому, на жаль, бракує чіткості у позиції автора щодо співвідношення національних та міжнародних конструкцій фінансування місцевих потреб всередині держав, адже лише окреслення наявності субвенцій в Україні та цільових грантів у деяких інших країнах для цього, як вбачається, недостатньо.

2. Значну увагу в роботі приділено питанню фінансової децентралізації. Зокрема, характеризуються процеси децентралізації як в Україні, так і досвід її проведення у багатьох інших країнах світу (с. 23 – 30, 41, 55 – 63). Але при цьому основна увага приділяється впливу процесів децентралізації на розподіл витратів з державного та місцевих бюджетів. Ураховуючи тему дисертації виникає питання – як впливає фінансова децентралізація на податкові відносини та податкову політику?

3. При характеристиці міжбюджетних трансфертів автор досить детально характеризує нормативне регулювання та види дотацій за національним законодавством України (с. 112, 113, 115, 116, 119 – 123). Як

іноземний аналог він характеризує лише гранти загального призначення, що застосовуються при перерозподілі бюджетних коштів у деяких країнах Європи. Хотілося б щоб автор деталізував систему грантів загального призначення, як він це зробив при характеристиці українського механізму дотацій.

4. Варто погодитися з дисертантом, що передача коштів між ланками бюджетної системи на етапі фінансування видатків сприяє досягненню балансу у фінансовій спроможності регіонів, про що багаторазово, різнобічно та аргументовано зазначає дисертант у своїй роботі (с. 63, 104, 108). При цьому збагатило б роботу розкриття питання щодо впливу конструкцій розподілу коштів від надходження податків на досягнення балансу у фінансових можливостях окремих адміністративно-територіальних одиниць та висвітлення міжнародного досвіду з цього приводу.

5. Робота не позбавлена певних граматичних та стилістичних помилок. Так, не варто використовувати у роботі термін «служать» (с. 40), словосполучення «в області» (с. 40) та «в цій області» (с. 58); складно зрозуміти такі формулювання, як «нерівний фіскальний залишок», «більший фіскальний залишок» (с. 59) та «видати наступним чином» (с. 66), «при формуванні явлення щодо» (с. 109) тощо.

Варто зауважити, що висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, а спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. У цілому дослідження виконано на належному науковому рівні. Очевидним є те, що теоретичні напрацювання, рекомендації, пропозиції та висновки, які містить дисертація, характеризуються єдністю змісту. Поставлена мета дисертаційної роботи досягнута, завдання – виконані. Робота характеризується логічним стилем викладення матеріалу, цілісністю та смисловою завершеністю. Висновки і пропозиції отримали необхідну і достатню теоретичну аргументацію, є методологічно обґрунтованими, становлять як науковий, так і практичний інтерес.

За змістом і загальною спрямованістю дослідження відповідає обраній спеціальності 081 «Право», робота пройшла належну апробацію.

Дослідження тексту роботи дозволяє констатувати відсутність порушень вимог академічної доброчесності. Використані джерела інформації, ідеї та концепції у дисертації містять відповідні посилання, що оформлені належним чином та відповідно до встановлених вимог.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дисертація Таранова Артура Юрійовича на тему «Узгодження бюджетної та податкової політики при розподілі бюджетних видатків на сучасному етапі кодифікації законодавства», подана на здобуття ступеня доктора філософії, є науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання – визначення тенденцій та особливостей узгодження бюджетної та податкової політики при розподілі бюджетних видатків між ланками бюджетної системи на сучасному етапі кодифікації законодавства, розроблення наукових рекомендацій для подальшого вдосконалення системи видатків державного та місцевих бюджетів і конструктивних особливостей механізмів їх балансування на різних рівнях тощо та 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 12.01.2022 р. №44 (із наступними змінами), а її автор – Таранов Артур Юрійович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
Керівник Дослідницької служби
Верховної Ради України



Л. А. Ваолевська

Дослідницька служба
Верховної Ради України
ВІРНО

Гладкова Д.В.

Завідувач
організаційної
служби