

Рецензія на дисертацію
Горбайчук Людмили Василівни на тему: «Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади», поданої на здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження. У статті 1 Конституції України визначено, що наша держава є соціальною та правовою. При цьому ефективне вирішення поставлених перед українською державою задач вимагає реформування існуючої фінансової системи, ефективність якої сприяє забезпеченню достатнього рівня життя людини, належну реалізацію її соціальних прав та інтересів. При цьому в умовах значної фінансової кризи дедалі складнішим для української держави є виконання взятих нею соціально-економічних зобов'язань, що, зокрема залежить від ефективності формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Існуючі проблеми належного регулювання фінансово-правових відносин зумовлені складним переходом від адміністративно-командної системи управління до системи управління, основою якої є оптимальне поєднання реалізації публічних та приватних інтересів. Вирішення проблем правового регулювання фінансових відносин дозволить підвищити ефективність мобілізації ресурсів, спрямованих на формування місцевих бюджетів в Україні.

Соціально-економічна та політична криза, що триває в Україні, та поглиблюється зовнішньою військовою агресією з боку Російської Федерації, виявила низьку ефективність регіональних суб'єктів публічного адміністрування належним чином забезпечувати реалізацію стратегічних зобов'язань держави у сфері соціально-економічного забезпечення потреб населення, підтримки підприємництва, охорони довкілля та інших не менш важливих сфер розвитку суспільства. Вирішення названих і інших проблем прямо пов'язане з осмисленням закономірностей і тенденцій динаміки фінансових правовідносин, що своїм результатом матиме забезпечення ефективності фінансово-правового регулювання забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Теоретичним підґрунтям дисертаційної роботи стали праці науковців – представників вітчизняної та зарубіжної фінансово-правової доктрини, серед яких Є. О. Алісов, В. Г. Баландіна, Д. О. Білінський, І. В. Біт-Шабо, Д. В. Вінницький, О. С. Висоцька, Л. К. Воронова, Д. О. Гетьманцев, О. О. Дмитрик, О. Б. Зайчук, Л. М. Касьяненко, Д. А. Кобильнік, А. Т. Ковальчук, І. Є. Криницький, М. П. Кучерявенко, Ю. О. Легези, Н. Ю. Мелян, А. О. Монаєнко, О. А. Музика-Стефанчук, В. П. Нагребельного, А. С. Нестеренко, А. А. Нечай, С. О. Ніщимна, О. А. Ногіна, Н. Ю. Онищук, О. П. Орлюк, О. М. Пастушенко, П. С. Пацурківський, М. О. Перепелиця, Л. А. Савченко, І. Л. Самсін, А. О. Селіванов, О. О. Семчик, Є. М. Смичок, Н. І. Хімичева, О. І. Худяков, В. Д. Чернадчук, Н. Я. Якимчук, Т. М. Ямненко та ін. Отже, теоретичним підґрунтям дисертаційної роботи стали розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти динаміки фінансових правовідносин.

Дослідження Л. В. Горбайчук в цій сфері мають і прикладну актуальність – особливо в сучасних умовах оновлення фінансово-правового законодавства, що пов'язується з необхідністю створення належної нормативної бази для забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Рецензування дисертаційного дослідження Л. В. Горбайчук дозволило зробити, що воно є структурованим та ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів, наукового доробку загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового права, а також наукових праць, присвячених окремим питанням забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Дисертація Л. В. Горбайчук характеризується як комплексне дослідження, що визначається наявним послідовним підходом до висвітлення його об'єкту та предмету, досягнення реалізації цілей та задач.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у

сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалих вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження фінансово-правових засад забезпечення формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією шляхом публікації наукових висновків у фахових виданнях, обговорення у рамках наукових конференцій та інших наукових заходів. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною сукупністю напрацьованих дисертанткою нових висновків, що пропонують новий погляд на вирішення проблемних питань адміністративного та фінансового права України, але й їх практичною витребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується нормативного регулювання забезпечення формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. Проведена авторкою науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, авторською спробою визначення правових засад інституту формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні.

Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, одному зарубіжному науковому виданні, що проіндексовано у міжнародній наукометричній базі даних Web of Science, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних заходах.

Здійснення аналізу дисертаційного дослідження та наукових публікацій дає підстави стверджувати про належний ступінь обґрунтованості результатів дисертації Л.В. Горбайчук в галузі фінансового права як для теоретичного, так і практичного застосування в межах досягнутих авторкою мети та завдань, що є свідченням його високого наукового рівня, та підтверджує відповідність вимогам, що висуваються до робіт такого роду відповідно до чинного законодавства України.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Новизна дослідження конкретизується в найважливіших положеннях, висновках і пропозиціях. Серед них, можна виділити наступні.

Так, здобувачка у підрозділі 1.1 через встановлення сутності та змісту правової природи місцевих бюджетів як системи відносин щодо розподілу й перерозподілу частини вартості валового продукту з метою формування фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для задоволення потреб місцевого населення реалізує спробу пошуку шляхів подолання законодавчих неузгодженостей у досліджуваній сфері суспільних правовідносин.

Варто звернути увагу на науково-теоретичну цінність здійсненого Л.В. Горбайчук історико-правого розвитку інституту формування місцевих бюджетів в Україні, що дозволило авторці охарактеризувати особливості процесів фінансової децентралізації, до яких, зокрема, нею віднесено: розширення фінансової автономії місцевих бюджетів за рахунок підвищення самостійності та незалежності місцевих органів влади у питаннях формування доходної частини місцевих бюджетів; перегляд структурних підходів до формування доходної частини місцевих бюджетів, що результативно відображається на підвищенні незалежності органів місцевого самоврядування зокрема щодо здійснення видатків. Схвальної оцінки заслуговує висновок дисертантки про те, що процеси фінансової децентрації є базисом для реалізації принципу вирівнювання податкоспроможності територій у систему збалансування доходів і видатків, яка передбачає горизонтальне вирівнювання

залежно від обсягу надходжень з розрахунку на одного жителя, що фактично є ефективним результатом реалізацію принципу пропорційності місцевих бюджетів та Державного бюджету України (с. 60-65).

Як практично затребувана може бути охарактеризована складова дослідження Л.В. Горбайчук присвячена проблематиці правового регулювання формування та реалізації так званих «бюджетів участі», або «партиципаторного бюджету» як можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади (с. 64-69). Реалізація фінансово-правової політики із поширення практики функціонування партиципаторних бюджетів, на думку Л.В. Горбайчук, дозволяє підвищити ефективність із забезпечення цільового та планомірного використання публічних фінансів, спрямованих на задоволення окремих членів територіальної громади, що в цілому впливає на результативність здійснення регіональних стратегічних задач розвитку України.

В дисертації містяться ряд інших положень, висновків та пропозицій, за умови запровадження яких до національного правового простору буде вирішено ряд важливих задач теоретичного та практичного спрямування, що є ознакою цілісності, завершеності та значимості наукової новизни отриманих результатів дослідження Л.В. Горбайчук.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Рецензоване дослідження базується на аналізі та характеристиці вагомих, ґрунтовних наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних представників конституційного права, адміністративного права та процесу, фінансового права, присвячених проблематиці нормативного регулювання формування та акумуляції публічних ресурсів місцевих бюджетів.

Джерельну базу дослідження складають положення Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, законів України, інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, положення міжнародних та європейських актів та договорів, зокрема, Європейської хартії місцевого

самоврядування. У роботі висвітлено позитивний досвід формування дохідної частини місцевих бюджетів таких зарубіжних країн, як Велика Британія, Бельгія, Іспанія, Італія, Німеччина, Франція, Польща, Словаччина, Естонія та інші (підрозділ 3.3).

Джерелами фактичного матеріалу є результати власних досліджень, інформаційні дані центральних органів виконавчої влади, Єдиного реєстру судових рішень України.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються формування дохідної частини місцевих бюджетів. Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Авторка методологічно правильно підходить до визначення меж дослідження, визначаючи як межі предмету адміністративного права, так і виділення в цих межах встановлення нормативно-правових засад формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні. Крім того, авторка демонструє добре володіння формально-юридичним, системно-структурним та структурно-функціональним методами наукового пізнання, прийомами логічного аналізу і синтезу тощо.

Обґрунтованість і достовірність результатів дисертаційної роботи Л.В. Горбайчук обумовлюється належним і достатньо якісним підбором емпіричної бази дослідження. Автором досліджені десятки нормативно-правових актів і значна кількість наукових джерел. До факторів, що обумовлюють достовірність та обґрунтованість дослідження необхідно віднести і досить вдало обрану структуру дисертації, яка відображає логіку

викладу змісту дисертації, що дозволило Людмилі Василівні сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій. Таким чином, висунуті авторкою задля досягнення поставленої мети завдання виконані на належному методологічному рівні, що є підтвердженням оволодіння Л.В. Горбайчук методологією наукової діяльності.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані у дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані у: науково-дослідній сфері як основа для подальшого проведення теоретичного пошуку щодо характеристики правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів; у правотворчій роботі – для підготовки й уточнення ряду законодавчих та підзаконних актів у сфері бюджетних правовідносин; у навчальному процесі – при організації навчального процесу із викладання та здійснення підготовки навчально-методичного комплексу з дисциплін «Фінансове право», «Адміністративне право»; у правозастосовній діяльності – для вдосконалення фінансово-правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, у частині у частині регламентації структурного базису місцевих бюджетів як організаційно-правової основи здійснення регіональної політики в Україні.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційна робота Л.В. Горбайчук на тему «Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади» має структурований комплексний характер, що відповідає вимогам, викладених у нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти та науки України, зокрема, положенням Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283) та 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.

Дисертація Л.В. Горбайчук складається із анотації, вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (284 найменування) та чотирьох додатків, загальним обсягом - 246 сторінок, з яких основний текст становить 193 сторінки.

В анотації рецензованого дослідження, виконаного Л.В. Горбайчук, викладено його положення наукової новизни, досягнуті висновки та пропозиції із встановлення правових засад формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні.

У вступі авторка обґрунтовує актуальність здійсненого дослідження, визначає його об'єкт, предмет, мету та завдання, окреслює зв'язок дисертаційного дослідження із науковими програмами, планами, темами. Також положення вступу дисертації Л.В. Горбайчук містять у своєму змісті обґрунтування джерельної та теоретичної бази здійснених наукових пошуків, оприлюднення методології наукового пізнання, що дозволило її авторці досягти виконання поставленої мети та наукових завдань.

У першому розділі «Теоретико-правові засади формування місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації влади» Л.В. Горбайчук вирішує наукові завдання, що полягають у: визначенні фінансово-правової природи місцевого бюджету та генезису законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів; дослідженні процесу становлення та розвитку законодавства України про місцеві бюджети; характеристиці принципів та особливостей формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів. Здійснене аналітичне дослідження дозволило дисертантці обґрунтувати авторський підхід до розуміння категорії «законодавство України про місцеві бюджети» як складової частини бюджетного законодавства, під яким слід розуміти сукупність правових актів та міжнародно-правових документів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, що забезпечують

правове регулювання відносин у сфері функціонування місцевих бюджетів та їх взаємодії з державним бюджетом.

У другому розділі «Правове забезпечення формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади» вирішуються наукові завдання із висвітлення організаційно-правових аспектів фінансової децентралізації; виокремлення особливостей правового забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі їх розвитку; з'ясування фінансово-правової природи міжбюджетних трансфертів як складової дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації; визначення особливостей формування доходів бюджету столиці України – міста Києва; характеристиці досвіду окремих країн Європейського Союзу у сфері правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів та його значення для України. Виконання поставлених Л.В. Горбайчук наукових завдань дозволило дисертантці обґрунтувати ряд слушних практично затребуваних висновків, зокрема, про доцільності подолання проявів нерівномірності економічної бази місцевих бюджетів, задля чого вченою наголошується на необхідності:

- 1) забезпечити повноцінне формування власних доходів місцевих бюджетів, шляхом наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно запроваджувати на своїй території місцеві податки та збори в межах встановлених податковим законодавством, які будуть враховувати специфіку та особливості місцевих територій і наявні потенційні об'єкти оподаткування;
- 2) удосконалити систему адміністрування податків на майно та податку на доходи фізичних осіб;
- 3) збільшити частку податку на доходи фізичних осіб, що зараховується до відповідних бюджетів;
- 4) запровадити інфраструктурну субвенцію на розвиток територіальних громад;
- 5) збільшити обсяг субвенції на здійснення заходів щодо підтримки територій, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України та розширити перелік цих заходів;
- 6) запропонувати власний погляд щодо необхідних змін в управлінні публічними фінансами на середньострокову та довгострокову перспективу.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження.

Водночас, схвально оцінюючи дисертаційне дослідження Л.В. Горбайчук, не можна обійти увагою її певні дискусійні положення.

1. Попри наявні спроби авторки визначити напрями оптимізації формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні, в цілому зосередження дослідницької уваги в межах рецензованої роботи відбулося на встановленні шляхів забезпечення ефективності використання міжбюджетних трансфертів, зокрема, базової та реверсної дотацій, освітньої та медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів. Однак очевидно, що спрямування дослідницької уваги Л.В. Горбайчук необхідно було б спрямувати на висвітлення проблематики забезпечення ефективності правового регулювання справляння місцевих податків, встановлення їх розміру та ставок, обґрунтуванні висновків щодо ефективності акумуляції відповідних надходжень, що, на разі в сучасних умовах характеризується наявними процесами стагнації.

2. Крім того дисертаційне дослідження Л.В. Горбайчук позбавлене власних міркувань з приводу реалізації таких стратегічних планів розбудови України в сучасних умовах, як положень Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Указу Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» та ряду інших концептуальних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, виконаного Л.В. Горбайчук лише спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження.

Вивчення результатів дисертаційного дослідження дає можливість стверджувати, що дисертація Л.В. Горбайчук є самостійною, завершеною науковою працею, в якій запропоновано власний авторський погляд на

проблематику встановлення правових засад регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що дисертаційне дослідження **«Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації»** є завершеною науковою працею, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в комплексному аналізі стану та визначенні перспектив забезпечення ефективності здійснення фінансово-правової політики на регіональному рівні в Україні. Робота відповідає вимогам, які закріплені у Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283) та 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 – **Горбайчук Людмила Василівна** – на основі публічного захисту заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

**Кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник
відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України**

О. О. Семчик