

ВІДГУК
офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Лебези Юлії Олександрівни 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. Актуалізація проблеми правового регулювання ефективності формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні зумовлена утвердженням в Україні демократичних засад суспільного життя та зростанням політичної активності населення, переходом України до ринкових відносин, які передбачають широке використання особистої свободи та ініціативи, посиленням особистої відповідальності та усвідомленого ставлення людини до результатів своєї діяльності. Сучасний етап розвитку країни пов'язаний з формуванням громадянського суспільства та правової соціальної держави як найважливіших суспільно-правових вимірів, які не лише відображають механізми захисту економічних прав людини, але й утворюють для громадян реальну можливість участі у здійсненні регіональної політики.

На сучасному етапі державного будівництва вкрай необхідною виглядає активна участь України в міжнародних правових відносинах з метою наближення до європейських стандартів громадського життя. Сьогодні мова повинна йти саме про формування соціально правової держави, фінансовим базисом якої є ефективна бюджетна система, що дозволяє як вирішити стратегічні задачі розвитку країни в цілому, так і забезпечити розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць зокрема.

Вище викладені обставини роблять дослідження Л.В. Горбайчук практично значимим, а відтак й вкрай актуальним. Це підтверджується зокрема тим, що дисертацію виконано та спрямовано на реалізацію завдань, визначених планами науково-дослідних робіт Інституту держави і права імені

В. М. Корецького НАН України за темами: «Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації виконавчої влади» (I кв. 2017 р. – IV кв. 2019 р., номер державної реєстрації РК0117U002704); «Організаційно-правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах: проблеми теорії і практики» (2020 р. – 2022 р., номер державної реєстрації РК0119V103169). Дисертація також спрямована на досягнення цілей та положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р, Указі Президента України Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 797-р, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, тощо.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформованих в дисертації, та їхня достовірність. Загальний аналіз змісту дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для вдосконалення правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні, а також для проведення науково-дослідної і правотворчої діяльності та у навчальному процесі.

Дисертація Л.В. Горбайчук характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в

Україні, а також формулюванні науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення. Структура повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою.

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. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів, спрямованого на розбудову фінансової системи на засадах децентралізації та збалансованості державних та регіональних інтересів, що дозволило дисертантці успішно розв'язати поставлені наукові завдання.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертанткою нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному та фінансовому праві України, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується нормативного регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. Проведена авторкою науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, вдалою спробою визначення

регулювання процесів формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні особливостей правового регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні, окресленні проблеми його практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Логічним є те, що авторка розпочинає дослідження із визначення сутності розуміння місцевих бюджетів, виходячи із їхньої фінансово-правової природи та генезису законодавчого забезпечення функціонування системи місцевих бюджетів в Україні. Вартим уваги є обґрунтований у підрозділі 1.1 авторський висновок про необхідність створення дієвого фінансово-механізму забезпечення реалізації регулювання бюджетних відносин здійснюється на засадах збалансованості між бюджетами по вертикалі та вирівнювання місцевих бюджетів по горизонталі (с. 26-27). Важливою є висловлена авторкою теза, що реалізація функцій місцевих бюджетів відбувається у належності забезпечення соціально-економічних прав людини, соціальної справедливості, благополуччя своїх громадян, їх соціальної захищеність, при цьому її головним завданням є досягнення суспільного прогресу, заснованого на закріплених правом принципах соціальної рівності, загальної солідарності і взаємної відповідальності держави та людини.

В ході проведеного дослідження авторкою було визначено, що важливою умовою розбудови соціальної державності в Україні є створення

дієвої фінансової та бюджетної системи гарантій і досконалого механізму юридичних засобів здійснення та захисту прав і свобод людини з метою забезпечення фактичної реалізації принципу свободи, соціальної справедливості, рівності та моральності (підрозділ 1.2). Дисертанткою визначено, що серед попри наявні позитивні зрушення у процесах правотворення з питань регулювання формування дохідної частини місцевих бюджетів, застосування законодавства у досліджуваній сфері пов'язується із проблемою відсутності єдиного комплексного підходу до вирішення питання дії нормативно-правових актів у часі (с. 52-55).

Прогресивним є авторський підхід до розуміння сутності системи принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів різних рівнів та встановлення особливостей їх реалізації. Авторка ґрунтовно розкриваються сутність системи принципів побудови місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. Вартим уваги є висновок Л.В. Горбайчук, що процеси децентралізації вимагають реалізації принципів розмежування доходів між бюджетами, що повинно бути спрямовано на збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, що корелюється із необхідністю дотримання принципу забезпеченості формування дохідної частини місцевих бюджетів, як пов'язується із створенням можливості акумулювання на місцевому рівні такого обсягу доходів, який дозволяє забезпечити самостійне вирішення питань місцевого значення (с. 67-69). Необхідно підтримати авторку в обґрунтуванні нею підходу до необхідності забезпечення імперативності дії принципу самостійності формування доходів, що має розглядатися як гарантія захисту місцевих бюджетів від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу або вилучення бюджетних коштів, від втручання у бюджетний процес на будь-якій його стадії (с. 68).

За допомогою дескриптивного методу наукового пізнання автору вдалося визначити системи необхідних організаційно-правових заходів, запровадження яких дозволить оптимізувати процеси формування дохідної частини місцевих бюджетів (с. 81-98). На підставі аналізу чинного

законодавства України (як податкового, так і бюджетного) Л.В. Горбайчук обґрунтовано необхідність змін в структурі бюджетної системи України, спрямованих на подальше впровадження бюджетної децентралізації, що дозволить чітко визначити перелік власних та делегованих повноважень органів державної влади. Л.В. Горбайчук прогнозує, що успішність реформування бюджетної системи в Україні пов'язується із розширенням кола їх повноважень та створення умов фінансового забезпечення, яке буде незалежним від центральної влади (с. 97). Слушним є висновок Л.В. Горбайчук про те, що ефективність формування дохідної частини місцевих бюджетів безпосередньо пов'язано із підвищенням якісного рівня надання публічних послуг (с. 98).

Позитивним у роботі є те, що дисертанткою визначаються особливості правового забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні. Л.В. Горбайчук до складових фінансової спроможності територіальних громад відносить: їх фінансовий потенціал як здатність територіальної громади через систему органів управління забезпечувати зростання і розвиток територій в довгостроковій перспективі за рахунок сукупності фінансових ресурсів; їх фінансова достатність як можливість територіальної громади через систему органів управління розпоряджатися фінансовими ресурсами, які забезпечують повноцінне функціонування місцевих територій шляхом забезпечення мінімального рівня потреб населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці; їх фінансову стійкість як можливість територіальної громади через систему органів влади і місцевого самоврядування забезпечувати здійснення заходів щодо протидії впливу внутрішніх і зовнішніх негативних чинників на рівень фінансової забезпеченості територіальної громади (с. 106).

Проведена Л.В. Горбайчук детальна характеристика фінансово-правової природи міжбюджетних трансфертів як складової дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації (с. 127-152) дозволила сформулювати ряд висновків щодо необхідності «зміщення державної

активності із сьогоднішньої звичайної «грошової роздачі» на інші цільові орієнтири: наближення периферії до центрів економічної активності; створення умов щодо залучення на периферію недержавних фінансово-інвестиційних ресурсів; вдосконалення системи управління місцевими фінансами в інтересах вирішення модернізаційно-розвиваючих завдань» (с. 151-152) і т. ін. Вірно визначеними є розуміння цілей застосування міжбюджетних трансфертів як усунення вертикального дисбалансу, досягнення горизонтального вирівнювання та стимулювання у зв'язку із створенням умов до продукування економічного зростання дотаційної місцевості (підрозділ 2.2).

Окрему дослідницьку увагу в межах рецензованого дослідження приділено встановленням особливостей формування доходів бюджету столиці України – міста Києва (підрозділ 2.3). Л.В. Горбайчук встановлює, що дохідна частина бюджету столиці формується за рахунок власних – місцевих і загальнодержавних податків та зборів, неподаткових доходів, включаючи адміністративні штрафи та інші санкції, а також безоплатних перерахувань, у тому числі міжбюджетні трансферти з державного бюджету (субвенція на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти, субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню для придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, субвенція на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги, освітня субвенція, медична субвенція та ін.). До неподаткових доходів столичного бюджету дисертанткою відносяться доходи від використання майна, що перебуває у власності м. Києва; доходи від платних послуг, що надаються бюджетними установами м. Києва; надходження коштів пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту; надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; інші неподаткові доходи.

Дослідження зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу у сфері правового забезпечення формування доходів місцевих бюджетів та його

значення для України дозволило авторці обґрунтувати висновок про необхідність внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (с. 182-183).

У дисертації сформульовано й низку інших цікавих та корисних положень та висновків.

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях. Основні наукові результати дисертації відображено у 8 наукових працях, серед яких 5 наукових статей, які опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному фаховому виданні, та 4 тези доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних заходах.

Практичне значення роботи і використання результатів дослідження полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у: *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики; *правотворчій діяльності* – з метою вдосконалення процесів формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні; *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення режиму застосування заходів адміністративної відповідальності у бюджетній сфері; *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам закладів вищої освіти.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертаційної роботи та автореферату. Разом з тим, визнаючи загалом високий теоретичний рівень дисертації Л.В. Горбайчук, її значне практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критично підійти до окремих позицій, висловлених здобувачкою у роботі, зупинитися на деяких конкретних

зауваженнях і побажаннях.

1) Здійснена Людмилою Василівною у підрозділі 1.3 рецензованого дослідження ретроспективна характеристика системи принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів у їх співвідношенні із принципами функціонування бюджетної системи в цілому оцінюється позитивно. При цьому авторкою обґрунтовується доцільність класифікації принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів на основні та додаткові (с. 99), однак при цьому зміст останньої підкатегорії вченою не розкривається;

2) В цілому підтримуючи обґрунтовану у підрозділі 1.2 авторську періодизацію розвитку та становлення системи законодавства України про місцеві бюджети викликає певні заперечення відсутність дослідницької уваги щодо проблематики фінансування регіонів, які потребують фінансових дотацій, пов'язаних із військовою агресією Російської Федерації, розпочатої у 2014 році. Особливої актуальності набуває така проблематика в сучасних умовах триваючого воєнного стану;

3) Попри аргументацію Л.В. Горбайчук про наявність проблеми справляння місцевих податків, що спирається на результати судової практики, що, зокрема, підтверджує, що відповідні рішення про справляння відповідних видів податків, розміри їх ставок та пільги щодо них ухвалювалися пізніше ніж у встановлений законодавством термін, що свідчить про порушення принципу повноти бюджетних надходжень і формування «власних адекватних фінансових ресурсів» для «чистоти» та достовірності досягнутих висновків необхідно було б навести відповідні приклади судового контролю (с. 87).

4) До переліку організаційно-правових заходів забезпечення ефективності формування дохідної частини місцевих бюджетів Л.В. Горбайчук відносить необхідність перегляду нормативних підходів до застосування механізму адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства шляхом внесення змін до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (с. 90). Такий авторський підхід в цілому заслуговує на позитивну оцінку, однак при цьому необхідно

підкреслити, що такі пропозиції мають здійснюватися, ґрунтуючись на обґрунтуванні формулюванні змін до чинного законодавства, а і на підставі здійснення характеристики елементів складів адміністративних правопорушень в бюджетній сфері, встановлення критеріїв ефективності застосування санкцій до правопорушників, що очевидно від дослідниці вимагає приділення цій проблематиці окремого підрозділу даної роботи, чого не було здійснено;

5) Робота позбавлена авторських міркувань щодо визначення категорій «фінансова децентралізація», «фіскальна децентралізація», «децентралізація влади». Втім обґрунтування авторського підходу до встановлення змісту таких понять необхідно віднести до засобів підвищення теоретичного рівня рецензованої дисертації.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертанткою. В дослідженні авторці вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження Людмили Василівни Горбайчук на тему «Правові засади забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади» є завершеною науковою працею. Враховуючи досягнення авторкою мети та задач дослідження, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати щодо розкриття сутності та визначення правових засад забезпечення дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади, беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вдосконаленню адміністративно-правових норм, в яких знаходять своє втілення відповідні правові засади розгляду та вирішення досліджуваної правової категорії, то є всі підстави відмітити, що дисертація Л.В. Горбайчук відповідає вимогам, що висуваються положеннями постанови 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.

Офіційний опонент
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

Ю.О. Легеза

Підпис Ю.О. Легези засвідчую:
вчений секретар
Вченої ради Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

Т.М. Калюжна