

До спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02
в Університеті державної фіiscalьної
служби України
(вул. Садова, 55, м. Ірпінь)

ВІДГУК
офіційного опонента

на дисертацію Бойко-Слобожан Олени Олександровни
«Правове регулювання витрат місцевих бюджетів», подану на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07
– адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційної роботи. Сучасний етап соціально-економічного розвитку нашої країни потребує поглибленаого розуміння ролі місцевих бюджетів як одного із основних джерел задоволення життєвих потреб громади. Наразі більшість бюджетних видатків, а саме: виплати із соціального захисту та соціального забезпечення населення, утримання закладів соціально-культурної сфери, видатки на розвиток місцевого господарства, фінансуються з місцевих бюджетів. В умовах ресурсних обмежень, проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади у контексті підвищення ефективності бюджетної системи є актуальною.

Для формування спроможного місцевого самоврядування необхідним є проведення функціональної децентралізації влади, зокрема, з прийняття бюджетних рішень щодо формування і використання коштів місцевих бюджетів. Удосконалення правового регулювання здійснення витрат місцевих є передумовою підвищення ефективності розподілу та використання коштів місцевих бюджетів, а також забезпечення соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Вирішення проблеми бюджетної децентралізації є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, головне призначення якої полягає у створенні умов для якісного та відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах коштів відповідних бюджетів. Відсутність працездатної моделі, спрямованої на вирішення проблеми перерозподілу відповідальності, компетенції, функцій і фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування, свідчить про необхідність подальшого реформування системи державних фінансів.

Попри значне збільшення протягом останніх двох років доходів місцевих бюджетів, рівень їх фінансової залежності від державного бюджету не зменшився. Трансферти з Державного бюджету України, як і до проведення бюджетної децентралізації, складають майже 50 % усіх доходів місцевих бюджетів, за рахунок яких здійснюється фінансування затверджених видатків. Крім того слід зазначити, що додатковий фінансовий ресурс, отриманий місцевими бюджетами внаслідок бюджетної децентралізації, зосереджений в бюджетах місцевого самоврядування: село, селище, місто. Водночас основний тягар по фінансуванню видатків покладено на районні бюджети, з яких утримується мережа бюджетних установ, що надають гарантовані освітні, медичні та інші соціальні послуги для всіх мешканців, у тому числі сіл, селищ і міст районного значення. Тому актуальність та доцільність проведення дослідження Бойко-Слобожан О.О. за обраною темою не викликає жодних сумнівів.

Також на користь актуальності дисертаційної роботи здобувача свідчить той факт, що стан бюджетної системи будь-якої держави безпосередньо залежить від її бюджетного законодавства, його дієвості та відповідності реаліям. Розвиток бюджетного законодавства, зміни, що безперервно відбуваються у суспільних відносинах, об'єктивно спонукають юридичну науку до ґрунтовних досліджень сутності правових категорій,

зокрема, пов'язаних із витратами місцевих бюджетів. Дисертаційну роботу можна вважати такою, що вирізняється актуальністю, адже однією із проблем чинного Бюджетного кодексу України є відсутність чіткого підходу до сутності поняття категорії «витрат бюджетів», зокрема витрат місцевих бюджетів та їхню відмінність від видатків місцевих бюджетів. У зв'язку з цим потребує поглибленого аналізу поняття «витрати бюджету», а також його сутності на місцевому рівні, дослідження структури місцевих бюджетів, підстав фінансування витрат місцевих бюджетів та їхнього правового регулювання. З огляду на наведене, обрана тема дисертації є актуальнюю як з теоретичного, так і з практичного погляду.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана з урахуванням основних положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385), Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р), Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р. Обраний науковий напрям дисертаційного дослідження є складовою науково-дослідної роботи кафедри фінансового права Університету державної фіiscalної служби України «Правове регулювання фінансової відповідальності в Україні» (державний реєстраційний номер 0111U010391).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертaciї. Зміст дослідження Бойко-Слобожан О.О. спрямований насамперед на визначення та вирішення теоретичних та практичних проблем правового регулювання витрат місцевих бюджетів у контексті оновленого бюджетного законодавства.

У процесі дослідження автор застосовує дослідницькі методи сучасної теорії пізнання. Як загальнонауковий застосовано системний підхід. Використовувались методи, властиві дослідженням у правових науках (діалектичний, компаративний метод пізнання у сукупності з методом історичного аналізу, порівняльно-правовий, формально-догматичний та формально-юридичний методи та ін.). Використання системного підходу сприяло з'ясуванню місця кожного структурного елемента у структурі витрат місцевих бюджетів, встановленню особливостей правового регулювання відповідальності та застосування заходів впливу за вчинені порушення бюджетного законодавства. Автор наводить, в яких розділах або підрозділах дисертаційної роботи використовувався той чи інший метод.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали численні наукові праці з теорії права, адміністративного права, фінансового права, юридичної публіцистики, зокрема і зарубіжних дослідників.

Аналіз положень дисертаційної роботи дозволяє говорити про відповідність її змісту заявленій проблематиці дослідження. Для досягнення обраної мети у роботі послідовно було вирішено поставлені завдання.

Обрана структура рецензованої роботи дозволила дисертантці зосередити увагу не тільки на досліджені поняття, ознак і принципів правового регулювання витрат місцевих бюджетів, їхньої структури, правових передумов становлення та розвитку витрат місцевих бюджетів в Україні (підрозділи 1.1.-1.3.), а й ґрутовно проаналізувати видатки місцевих бюджетів, інші структурні елементи витрат місцевих бюджетів та особливості контролю за дотриманням бюджетного законодавства щодо місцевих бюджетів і відповідальність за його порушення (розділ 2), а також сформулювати обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення чинного національного законодавства щодо регламентації витрат місцевих бюджетів з урахуванням досвіду зарубіжних країн (розділ 3).

Структура роботи досить логічна, дозволяє послідовно висвітлити результати дисертаційного дослідження.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Достовірність одержаних результатів дослідженя здобувачем завдяки використанню значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової, нормативної та публіцистичної літератури. Акцентовано увагу на дослідження положень вітчизняного законодавства.

Цінність роботи полягає у ґрунтовному аналізі підстав, змісту та проблемних питань щодо правового регулювання витрат місцевих бюджетів в Україні, окресленні можливих шляхів його реформування. Зважаючи на це, можна констатувати, що достовірність отриманих висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу.

Дисертантом у процесі аналізу структурних елементів витрат місцевих бюджетів було проаналізовано практичні й аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо показників місцевих бюджетів. Такий підхід дозволив дисертанту проаналізувати ключові аспекти зазначеної проблеми, розв'язання якої має важливе теоретичне і практичне значення, а також сформулювати низку корисних з наукової та практичної точки зору висновків та пропозицій.

Наукова новизна результатів дослідження полягає у тому, що дисертація є однією із перших комплексних досліджень проблем правового регулювання витрат місцевих бюджетів у контексті оновленого бюджетного законодавства. До цього часу відповідні питання лише фрагментарно досліджувалися на доктринальному рівні, при цьому у комплексі розгляду інших питань.

Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід зазначити, що у роботі порушенні раніше недостатньо

розроблені наукові та практичні завдання. Зміст дисертаційного дослідження дозволяє стверджувати, що автор обґрунтував низку концептуальних положень, які відрізняються науковою новизною, як-то: запропоновано авторське визначення поняття «правового регулювання витрат місцевих бюджетів», яке цілком можливо використовувати і у правовій доктрині та закріпити у законодавстві. Автором обґрунтовано зміст такого визначення. Схвально слід оцінити визначення правового терміну «соціальна субсидія», який потребує свого закріплення у Бюджетному кодексі України як правова категорія, а також положення щодо структури місцевих бюджетів, де поряд з видатками, передбаченими у п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України, слід відображати витрати бюджету, які зазначені у п. 14 ст. 2 Бюджетного кодексу України, та витрати, фінансування яких планується за рахунок коштів місцевого бюджету.

Варто підтримати дисертанта у його прагненні охарактеризувати структуру витрат місцевих бюджетів на сучасному етапі проведення бюджетної децентралізації; визначити теоретичні положення про правову природу видатків місцевих бюджетів і їхнє місце у структурі витрат місцевих бюджетів; ознаки, які характеризують витрати місцевих бюджетів як правову категорію та ознаки, що її об'єктивують у правовому полі держави.

Цілком слушними виглядають запропоновані Бойко-Слобожан О.О. пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині забезпечення формування державної бюджетної політики з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування (шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 33 БК України у такій редакції: після слів «...центральними органами виконавчої влади» доповнити словами «...з врахуванням пропозицій місцевих органів влади та місцевого самоврядування» і далі за текстом).

Особливої цінності набувають рекомендації щодо необхідності на законодавчому рівні удосконалити програму (стратегію) широкомасштабної децентралізації влади на місцях, а також визначити державні соціальні

стандарти і нормативи, спрямовані на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій.

Достатньо виваженими з теоретичної та практичної точки зору виглядають положення дисертації щодо обґрунтування доцільності формування місцевих бюджетів відповідно до рівнів територіальної побудови місцевого самоврядування, що передбачені у чинному законодавстві.

Наукове та практичне значення представленої дисертації. Теоретична та практична значимість роботи полягає в тому, що основні теоретичні результати дослідження доведені до рівня конкретних практичних пропозиції щодо вирішення проблем у цій сфері. Зокрема, сформульовано науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення бюджетного законодавства України. Окрім того, висновки, сформульовані у дисертації, можуть бути використані і у сфері практичної діяльності місцевих фінансових органів усіх рівнів, виконавчих органів місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, відповідних місцевих рад (акт впровадження від 07 травня 2014 р.). Матеріали дисертації можуть бути використані при викладанні дисциплін «Фінансове право» та спецкурсів «Правові основи здійснення фінансового контролю» й «Актуальні питання фінансового права».

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки та пропозиції, сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені у п'яти наукових статтях (четири опубліковано у фахових юридичних виданнях України, одна у зарубіжному виданні), а також у трьох тезах доповіді на науково-практичних заходах.

Зміст дисертації та автoreферату відповідають встановленим вимогам.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Поряд із зазначеними позитивними моментами деякі положення дисертаційного

дослідження мають дискусійний характер, потребують уточнення або пояснення. На декількох із них ми вважаємо доцільним зупинитись.

1. Протягом 2015–2016 років в Україні відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, що призвело до утворення нового потужного суб’єкта місцевого самоврядування – об’єднаних територіальних громад. В рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні на прямі бюджетні відносини з Державним бюджетом України перейшли 366 бюджетів об’єднаних територіальних громад. Водночас у своїй роботі автор не приділяє достатньої уваги зазначеному учаснику бюджетного процесу. На наш погляд, роботу значно збагатило б проведення аналізу правових норм, що регламентують відносини між державним бюджетом та бюджетами об’єднаних територіальних громад, зокрема, з приводу здійснення останніми видатків.

2. Дещо спірним та недостатньо аргументованим виглядає твердження автора про «відсутність необхідного управлінського досвіду організації фінансового ресурсу місцевих бюджетів, наявність значних труднощів у створенні правового поля витрат місцевих бюджетів, необхідність розмежування повноважень, що виконуються органами місцевого самоврядування».

3. На сьогоднішній день в нашій державі нормативи бюджетної забезпеченості по галузях обраховуються виходячи лише із загального обсягу видатків державного бюджету на відповідну галузеву бюджетну програму. Підтримуючи висновок дисертанта щодо необхідності затвердження окремим додатком до закону про Державний бюджет України на відповідний рік фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, розрахованих на основі державних соціальних стандартів та нормативів, хотілося б зазначити, що робота значно виграла б, якби автором було запропоновано проект відповідного додатку до закону.

4. На підставі результатів дослідження дисертантом сформульовано пропозиції про внесення змін до Бюджетного кодексу України, зокрема, щодо «заміни термінів «видатки», що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та «видатки», що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відповідно, термінами «видатки на здійснення завдань та функцій держави, що передаються до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню» та «видатки на здійснення завдань та функцій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, визначених законами України». Водночас наразі в Україні усі видаткові повноваження визначаються за рівнями місцевих бюджетів, без поділу видатків на ті, що враховуються, і ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Хотілося б почути аргументи автора з приводу доцільності сформульованої пропозиції щодо внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

5. У підрозділі 3.1 рецензованої роботи автор проаналізував досвід зарубіжних держав щодо правового регулювання витрат місцевих бюджетів. На нашу думку, здобувачу слід було конкретизувати його використання у нашій державі.

Разом із тим, висловлені зауваження зумовлені складністю теми, обраної дисертантом, а висвітлені спірні положення можуть стати приводом для дискусій під час процедури захисту дослідження Бойко-Слобожан О.О. Вони не впливають на загальну позитивну оцінку виконаної дисертації.

Дисертаційна робота Бойко-Слобожан О.О. „Правове регулювання витрат місцевих бюджетів” є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливі для науки фінансового права питання визначення сутності, ознак, структури, особливостей правового регулювання бюджетних правовідносин, що виникають, змінюються і припиняються при здійсненні витрат місцевих бюджетів. Подана до захисту дисертаційна робота Бойко-Слобожан О. О. на тему „Правове регулювання витрат місцевих бюджетів”

містить наукові результати та відповідає вимогам п. 9 та п. 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор Бойко-Слобожан Олена Олександрівна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук,

начальник управління доходів

**Департаменту фінансів Харківської
обласної державної адміністрації**

 С. А. Семенченко

Підпис Семенченко Світлани Анатоліївни засвідчує

Директор Департаменту фінансів
Харківської обласної державної адміністрації

 С.І. Овсянніков

«24 липня 2017 р.

