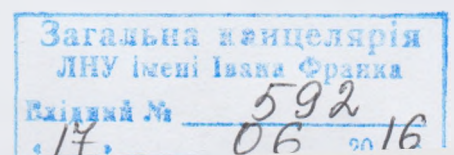


## ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційну роботу  
*Кульчицького Мирослава Івановича* на тему  
“*Міжбюджетні відносини в економічній системі України*”,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук  
за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Актуальність теми дослідження. Проблематика міжбюджетних відносин, яка відображає систему і механізми територіального перерозподілу національного продукту, є однією з найскладніших для сучасної фінансової науки і практики. З одного боку, необхідність такого перерозподілу обумовлюється об'єктивними чинниками непропорційного розміщення ресурсного потенціалу територією будь-якої країни, що, у свою чергу, спричиняє виникнення фінансових дисбалансів, які негативно позначаються на її соціально-економічному розвитку. З іншого боку, такий перерозподіл практично завжди і всюди є джерелом економічних і соціальних конфліктів, які вкрай небезпечні для стабільності в державі. Оскільки врешті-решт уникнути територіального, як і галузевого та соціального, перерозподілу неможливо, актуалізується завдання оптимізації організації міжбюджетних відносин на основі використання відповідних механізмів та інструментів. При цьому вкрай важливим є недопущення формування утриманської психології у регіонів-реципієнтів та підриву стимулів до кращого господарювання у регіонів-донорів. У цьому контексті важливого значення набуває наукове обґрунтування ідеологічних та методологічних засад і пріоритетів міжбюджетних відносин.

Незважаючи на те, що за роки незалежності система міжбюджетних відносин в Україні постійно змінювалася, невирішених завдань залишається досить багато. Зокрема, це стосується встановлення вихідної основи для їх проведення – зрівнялівка чи стимулювання органів місцевого самоврядування, визначення засад вибору інструментів міжбюджетних відносин – субсидії, чи субвенції й дотації, визначення результативності та ефективності тих чи інших форм та інструментів міжбюджетних відносин. Зазначене вище визначає



актуальність дисертаційного дослідження М.І. Кульчицького, в якому обґрунтовані нові підходи до вирішення наукових та практичних завдань, що полягають у розробленні теоретико-методологічних, інституційно-організаційних та прикладних засад формування, реалізації та розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Дисертація є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка за напрямом “Фінансові стратегії розвитку економіки України” (реєстраційний номер 0112U004029), у межах якої автором досліджено систему міжбюджетних відносин в економічній системі України, виявлено проблеми їх формування в умовах євроінтеграції та стратегії територіального фінансового вирівнювання у взаємодії з соціокультурним і економічним середовищем.

**Ступінь достовірності та обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.** Вивчення дисертаційної роботи, автореферату та публікацій за темою дисертації дозволяє зробити висновок, що наукові результати у цілому є належним чином обґрунтованими, логічними й достовірними. Вони отримані на основі використання сучасних прийомів та методів наукових досліджень економічних явищ – наукової абстракції, аналізу, індукції і дедукції, узагальнення та системного підходу, еволюційної теорії на основі поєднання історичного та логічного, статистичних методів спостереження, групування, класифікації та графічного зображення отриманих результатів. Автором опрацьовані публікації провідних вітчизняних і зарубіжних вчених з питань фінансового вирівнювання та міжбюджетних відносин, проаналізовані вітчизняні законодавчі та нормативні акти, інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби статистики України, Рахункової палати України, Державної казначейської служби України, інших органів державної влади та управління, міжнародних фінансових організацій. Архітектура роботи має логічну структуру, її окремі розділи доповнюють, розвивають та поступово вирішують поставлені здобувачем завдання, що створює в підсумку цілісну картину системного дослідження складних процесів міжбюджетних відносин в Україні.

Дисертаційне дослідження засновується на ґрунтовному підході до теоретико-методологічних засад міжбюджетних відносин. Узагальнивши існуючі їх трактування, дисертант критично переосмислює економічний зміст поняття «міжбюджетні відносини», визначивши їх як форму перерозподілу фінансових ресурсів у процесі реалізації регіональної економічної політики держави щодо бюджетного регулювання диференційованих фіскальних можливостей адміністративно-територіальних одиниць (с. 55–56). Саме таким, на наш погляд, має бути їх розуміння, а не зводиться до вирівнювання дохідних можливостей, як це є на сьогодні, що практично повністю підриває місцеву ініціативу.<sup>\*</sup> У цьому контексті обґрунтованим є підхід дисертанта до концептуальної моделі механізму регулювання міжбюджетних відносин, особливістю якої є: орієнтація на фінансову стійкість місцевих бюджетів; урахування змін у макросередовищі в процесі прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів; забезпечення справедливості та стимулюючого ефекту горизонтального регулювання міжбюджетних відносин і узгодженої взаємодії суб'єктів міжбюджетних відносин при реалізації державної бюджетної політики (с. 73–74).

Дослідивши організаційно-правові основи міжбюджетних відносин в Україні, здобувач систематизував їх ключові проблеми (с. 110–111). Цілком правомірно першою проблемою, яка є вихідною й по суті обумовлює всі інші, визначена невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами їх фінансування. Саме це обумовлює в наступному високий рівень міжбюджетних трансфертів й веде до декларативності і значною мірою фіктивності фінансової незалежності. При цьому, як видно з наведених даних (рис. 3.21 – с. 238), частка трансфертів протягом останніх шести років постійно зростала – з 49,1% у 2010 році до 59,1 % у 2015 році. Тобто, попри всі розмови про розвиток місцевого самоврядування та фінансову автономію на практиці продовжується по суті зворотній рух – до посилення централізації ресурсів у державному бюджеті. За таких умов ні вдосконалення форм та механізмів бюджетного регулювання, ні запровадження нових інструментів з передання коштів з державного до місцевих бюджетів як не давали належних результатів,

так і не дадуть їх у майбутньому. Тож абсолютно аргументованим є висновок автора про те, що «фінансова автономія місцевих бюджетів України неухильно знижується, що актуалізує питання перегляду пріоритетів фінансового вирівнювання територій» (с. 294).

Достатньо обґрунтованими є висновки щодо характеристики особливостей функціонування бюджетної системи та організації міжбюджетних відносин після прийняття у 2010 році змін і доповнень до Бюджетного кодексу (с. 147–151). Насамперед це стосується сутнісних положень. Так, звертається увага низьку ефективність дотацій та субвенцій, які не наділені стимулюючими ознаками та формують в органів місцевого самоврядування утриманські настрої. При цьому у них відсутні реальні стимули до збільшення надходжень та раціоналізації видатків. Ще одна вагома проблема – відсутність будь-якого контролю за ефективністю використання трансфертів. У цьому контексті вагомим науковим здобутком дисертанта є запропонований науково-методичний підхід до моніторингу ефективності міжбюджетних відносин, який включає сукупність заходів щодо визначення соціально-економічних наслідків надання міжбюджетних трансфертів шляхом оцінки їх результативності з використанням системи критеріїв, норм та індикаторів, що дало змогу визначити місце міжбюджетних відносин у державній політиці фінансового регулювання регіонального розвитку (с. 180–181).

Проблематика міжбюджетних відносин тісно взаємозв'язана із фіскальною децентралізацією. В дисертаційній роботі наведені аргументи стосовно концептуалізації основних теоретико-емпіричних засад фіскальної децентралізації унітарної держави, зокрема, акцентовано увагу на чіткому розподілі повноважень між органами влади в Конституції і законах, конкуренції між відносно самостійними територіальними громадами за фінансові ресурси, ролі податків на власність і використанні банківських позичок як альтернативи міжбюджетним трансфертам у фінансуванні прибуткових проектів територіальних громад.

Реалізація завдань фінансового вирівнювання і бюджетного регулювання з використанням міжбюджетних трансфертів потребує встановлення чіткої вихідної

основи, якою в більшості країн світу є соціальні стандарти. Такі стандарти мали бути розроблені і в Україні, але до цього часу це завдання так і не реалізовано. Натомість у практиці бюджетного регулювання використовується показник середнього рівня видатків на певний розрахунковий показник (наприклад, на одного жителя). Як правило, аргументи на користь такого підходу зводяться до констатації обмежених фінансових можливостей держави. Здобувач правомірно відмічає, що відсутність соціальних стандартів стримує розвиток як країни у цілому, так і окремих регіонів, оскільки веде до суцільної зрівнялівки, причому, на вкрай низькому рівні. В результаті, як вірно відмічає дисертант, «надмірна централізація розподілу фінансових ресурсів призвела до абсурду – майже всі регіони нашої держави були дотаційними, а це суперечить логіці фінансової децентралізації та принципам бюджетного федералізму» (с. 306).

**Наукова і практична значимість одержаних результатів.** Серед найбільш вагомих результатів дисертаційної роботи, що визначають її *наукову новизну*, слід відзначити наступні:

*вперше:*

– запропоновано науково-методичний підхід до моніторингу ефективності міжбюджетних відносин який включає сукупність заходів щодо визначення соціально-економічних наслідків надання міжбюджетних трансфертів шляхом оцінки їх результативності з використанням системи критеріїв, норм та індикаторів;

– встановлено позитивний вплив трансфертів до місцевих бюджетів на індекс економічної свободи в Україні, що конкретизує їх роль в державному регулюванні економічної системи та розкриває важливі взаємозв'язки макро- та мезорівнів її функціонування. Здійснено оцінку залежності наданих трансфертів до місцевих бюджетів від сукупного державного боргу та підтверджено негативний вплив цього чинника на обсяги трансфертів до місцевих бюджетів у рік значного збільшення боргу держави та упродовж наступного року, що конкретизує стратегічні орієнтири боргової політики держави;

– визначено орієнтири координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави шляхом виявлення впливу трансфертів з державного до місцевих бюджетів на кредитний портфель комерційних банків у рік надання трансфертів з посиленням відповідного ефекту у наступних періодах;

*удосконалено:*

– концептуальну модель механізму регулювання міжбюджетних відносин, особливістю якої є: орієнтація на фінансову стійкість місцевих бюджетів; урахування змін у макросередовищі в процесі прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів; забезпечення справедливості та стимулюючого ефекту горизонтального регулювання міжбюджетних відносин і узгодженої взаємодії суб'єктів міжбюджетних відносин при реалізації державної бюджетної політики;

– науково-методичний підхід до особливостей застосування програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів, що дало змогу визначити напрями підвищення дієвості фінансового механізму бюджетного регулювання в Україні;

*набули подальшого розвитку:*

– науково-методичний підхід до оцінювання синергетичного соціально-економічного ефекту реалізації політики децентралізації бюджетної системи України в процесі розвитку відповідного нормативно-правового забезпечення. Таке оцінювання у порівнянні з існуючими характеризується поєднанням використання інституційного та кореляційно-регресійного аналізу, що дає змогу ідентифікувати ситуації різких трансформацій бюджетної системи України;

– концептуалізація теоретико-емпіричних засад фіскальної децентралізації унітарної держави з акцентуванням на чіткому розподілі повноважень між органами влади в Конституції і законах, забезпеченні конкуренції на ринках фінансових послуг між територіальними громадами, посиленні фіскальної ролі податків на власність і використанні місцевих запозичень як альтернативи міжбюджетним трансфертам у фінансуванні інвестиційних проектів територіальних громад;

– дослідження процесів інституціалізації міжбюджетних відносин на основі використання зарубіжного досвіду, що дало змогу обґрунтувати напрями підвищення ефективності фінансового менеджменту територіальних громад в Україні.

*Практична цінність* результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що теоретико-методологічні положення, висновки і практичні рекомендації автора, які спрямовані на підвищення ефективності міжбюджетних відносин, можуть бути використані органами законодавчої, представницької та виконавчої влади. Зокрема, ключові положення і пропозиції дисертаційної роботи пройшли апробацію та прийняті до впровадження в діяльності:

– Рахункової палати України в частині проведення перевірок ефективності використання бюджетних коштів та підвищення якості контролю за діяльністю головних розпорядників бюджетних коштів (довідка № 22-19/467 від 03.11.2015р.)

– Департаменту економічного розвитку, торгівлі та промисловості Львівської обласної адміністрації у процесі підготовки програмних документів та розробленні плану соціально-економічного розвитку регіону (довідка № 4-31-40 від 06.01.2016 р.);

– Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України в процесі підготовки змін до нормативно-правових актів з питань бюджетного законодавства та при формуванні проекту Державного бюджету України в частині формування місцевих бюджетів та виконання обсягів міжбюджетних трансфертів (довідка № 31-05000-16/40 від 15.01.2016 р.);

– у навчальному процесі на економічному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка при викладанні дисциплін: “Фінанси”, “Бюджетний менеджмент”, “Місцеві фінанси”, “Методи наукових досліджень”, “Стратегічне управління фінансами” (довідка №1597-Н від 10.04.2015 р.);

– у навчальному процесі Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові

України, при викладанні дисциплін “Економіка та планування розвитку територій”, “Програма соціально-економічного розвитку регіонів”, а також при підготовці освітньо-методичних матеріалів для слухачів програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та керівників, працівників державних підприємств, установ, організацій галузі знань 1501 “Державне управління” (довідка №1/01 від 11.01.2016 року);

– у навчальному процесі Національного лісотехнічного університету України при викладанні дисциплін “Фінансовий менеджмент” та “Місцеві фінанси” (довідка № 30 від 21.01.2016 року).

**Повнота висвітлення положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях.** Наукові положення, висновки та практичні рекомендації дисертаційної роботи достатньо повно висвітлені у 52 наукових працях загальним обсягом 154,3 др. арк., з них: в одноосібній монографії загальним обсягом 28,7 др. арк.; трьох монографіях у співавторстві (особисто автору належить 8,0 др. арк.); 32 у наукових фахових виданнях (особисто автору належить 6,5 др. арк.), з яких шість статей опубліковані у збірниках, що включені до міжнародних наукометричних баз; одна стаття в інших виданнях; десяти працях апробаційного характеру обсягом 3,8 др. арк.; одному підручнику у співавторстві та п'яти навчальних посібниках, з яких два одноосібних (з грифом МОН України). Наукові публікації відповідають вимогам ВАК України. Результати дисертаційного дослідження були оприлюднені та отримали схвальні відгуки на 10 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації й достатньо повно розкриває її.

**Зауваження до дисертаційної роботи.** В дисертаційній роботі є окремі положення, що мають дискусійний характер чи потребують додаткового уточнення й аргументації:

– досить дискусійним є запропонований автором методологічний підхід до дослідження міжбюджетних відносин, який представлений як пункт наукової новизни «набули подальшого розвитку», на основі виділення чотирьох стадій:



надходження міжбюджетних трансфертів; перебування коштів на єдиному казначейському рахунку; розподіл сум міжбюджетних трансфертів між розпорядниками і використання ними коштів; отримання соціально-економічних ефектів регіонального і загальнодержавного значення. По-перше, це надто абстрактний підхід, оскільки на практиці виділити й відслідкувати такі стадії практично неможливо. По-друге, це суперечить суті процесу виконання бюджету, за якого кошти на його рахунках є знеособленими – відтак ніхто не ділить трансферти між розпорядниками коштів. Відповідно, по-третє, визначити ефективність використання трансфертів можливо лише за умови фіксації їх цільового призначення з виокремленням на окремих рахунках, тобто з цільових субсидій та субвенцій;

– потребує уточнення визначення чинників виникнення міжбюджетних відносин та їх призначення. Так, вказується, що «наявність міжбюджетних відносин обумовлена, по-перше, існуванням ієрархічної системи бюджетів ..., а по-друге, недостатністю коштів, що викликає потребу їх додаткового перерахування з державного бюджету» (с. 62). З нашої точки зору, ієрархічність бюджетної системи ніяк не впливає на необхідність міжбюджетних відносин – вона є їх передумовою. Справжніми чинниками є, по-перше, об'єктивна нерівномірність фінансового потенціалу регіонів та населених пунктів, а по-друге, суб'єктивізм при розмежуванні доходів між окремими рівнями бюджетної системи – наразі переважна їх частина закріплена за державним бюджетом. Стосовно того, що призначенням міжбюджетних відносин є «збалансування кожного виду бюджету і соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць» (с. 46) варто зауважити, що не всі види цих відносин мають балансуєчий характер. Зокрема, встановлені згідно останніх змін у Бюджетному кодексі цільові субвенції по суті є передаванням коштів на реалізацію делегованих повноважень;

– навряд чи можна погодитися з віднесенням до інструментів міжбюджетних відносин власних та закріплених доходів (рис. 1.3 – с. 74). Вказані відносини відображають рух коштів з одного бюджету до іншого, що не властиве

ні власним, ні закріпленим доходам. Інша річ, що обсяги й питома вага трансфертів визначаються дохідною базою місцевих бюджетів – чим вона міцніша, тим менша потреба у трансфертах. Також незрозуміло як можуть визначатися як інструменти міжбюджетних відносин бюджетні показники та кредитні ресурси?;

– як надто оптимістичний можна охарактеризувати висновок автора, що «в Україні сформувалися основні засади місцевого самоврядування, які мають важливе значення для розбудови демократичних засад українського суспільства» (с. 142). Вважаємо, що до цього часу зміни носили й носять формальний характер, а до справжнього самоврядування ще далеко. Наприклад, здобувач звертає увагу на збільшення в останні роки питомої ваги місцевих податків у доходах місцевих бюджетів з одного до восьми відсотків, вказуючи, що основним чинником цього стало включення єдиного податку до складу місцевих (с. 45). Але це чисто технічний чинник, оскільки права на його встановлення залишилися на державному рівні. За своїм змістом і порядком встановлення він, як і податок на майно, був і фактично залишився загальнодержавним;

– досить оригінальною є схема, що показує місце бюджетного федералізму, системи міжбюджетних відносин, бюджетного регулювання та фінансового вирівнювання в соціально-економічній політиці держави (рис. 4.3 – с. 265). Водночас, навряд чи вірно визначати вказані складові, які хоча й взаємозв'язані, але досить різнопланові, як рівні. При цьому було б доречно більш чітко показати взаємозв'язок і детермінованість вказаних понять;

– узагальнюючи проблематику міжбюджетних відносин, автор відмічає необхідність «докорінно змінити пріоритети їх побудови, а саме: поставити інтереси місцевих бюджетів на перше місце» (с. 333). З таким висновком навряд чи можна погодитися, оскільки вся суть бюджетного (фіскального) федералізму зводиться не до надання пріоритетності тому чи іншому рівню бюджетної системи, а до оптимальності пропорцій між державним та місцевим бюджетами на основі спільної відповідальності за розвиток економіки та суспільства;

– ґрунтовно дослідивши зарубіжний досвід міжбюджетних відносин, здобувач чітко не визначив завдання, передумови та напрями його імплементації у вітчизняну практику, що дало б змогу більш комплексно підійти до досягнення поставленої мети в умовах трансформаційних змін.

**Загальний висновок.** У цілому дисертаційна робота Кульчицького Мирослава Івановича є самостійним, логічно побудованим, завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему – розроблення теоретико-методологічних засад міжбюджетних відносин в Україні. Дисертації притаманна наукова новизна і практична значимість. Оформлення дисертації відповідає встановленим вимогам. Висловлені у відгуку зауваження не впливають на її загальну позитивну оцінку.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що дисертаційна робота “Міжбюджетні відносини в економічній системі України” за актуальністю, змістом, обсягом досліджень, науковою новизною та практичним значенням отриманих результатів відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України, зокрема п. п. 9, 10, 12, 13, 14 “Порядку присудження наукових ступенів”, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 зі змінами, внесеними згідно з постановою від 19.08.2015 р. № 656, а її автор – Кульчицький Мирослав Іванович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент:  
професор кафедри фінансів ДВНЗ  
«Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана»,  
доктор економічних наук, професор



  
Опарін В.М.