

## ВІДГУК

офіційного опонента доктора економічних наук, професора  
Кириленко Ольги Павлівни на дисертацію Раделицького  
Юрія Орестовича «Місцеві бюджети в контексті фінансової  
децентралізації в Україні», подану на здобуття наукового  
ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 –  
гроші, фінанси і кредит

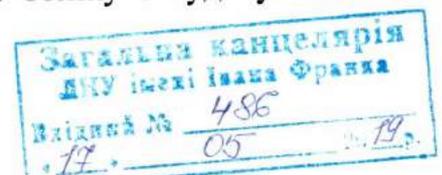
### Актуальність дисертаційної роботи, її зв'язок з науковими програмами, планами та темами

Досягнення соціально-економічного розвитку України та її регіонів в умовах децентралізаційних процесів, які на даний час відбуваються в нашій державі, залежить від спроможності територіальних одиниць до саморозвитку на основі ресурсної самодостатності. Це вимагає розробки системних заходів щодо забезпечення стійкого розвитку регіонів та територіальних громад на основі удосконалення системи управління державними та місцевими фінансами, а також реалізації реформ в сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Необхідність зазначених змін стала наслідком політичної, соціальної та економічної неефективності функціонування системи державного управління та організації виконання державного та місцевих бюджетів. Відтак реформа місцевого самоврядування, яка сьогодні реалізується в Україні, покликана забезпечити посилення фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на основі ефективного функціонування місцевих бюджетів з метою розвитку територіальних громад відповідно до принципів адміністративної та фінансової децентралізації. Актуальним завданням в сучасних умовах виступає вироблення нової політики розвитку місцевих бюджетів, орієнтованої на активізацію внутрішнього потенціалу, застосування механізмів нарощення доходів бюджетів та забезпечення оптимального використання ресурсів громади і її стабільного економічного розвитку.

Реалізація цього завдання великою мірою залежить від повноважень органів місцевого самоврядування та передачі на місцевий рівень відповідних фінансових ресурсів, а також від їх спроможності ефективно акумулювати та використовувати бюджетний потенціал території.

Зважаючи на завершення першого етапу адміністративно-територіальної реформи та внесення змін до бюджетно-податкового законодавства, з'являються нові ризики, вирішення яких практично повністю покладається на органи місцевого самоврядування та вимагає нового погляду на питання потенційних можливостей використання ендогенного потенціалу території. Тому тема дисертаційної роботи Раделицького Ю. О. є актуальною з огляду на необхідність розробки наукових засад функціонування місцевих бюджетів в контексті стратегічних пріоритетів розвитку місцевого самоврядування в Україні та реалізації сучасних реформ.

Дисертаційна робота виконана відповідно до науково-дослідних робіт кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту та кафедри обліку і аудиту Львівського



національного університету імені Івана Франка, зокрема науково-дослідних тем: “Фінансові стратегії розвитку економіки України” (реєстраційний номер 0112U004029), “Проблеми теорії та практики обліково-аналітичних наук в умовах гармонізації до стандартів ЄС” (реєстраційний номер 0118U000599).

### **Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Наведені у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації, є достатньо обґрунтованими, що підтверджується оприлюдненням та критичним узагальненням значної кількості фундаментальних праць вітчизняних й зарубіжних вчених економістів, використанням достатнього обсягу статистичної інформації.

Рівень проведеного дослідження свідчить про глибоку обізнаність дисертанта з напрацюваннями провідних вчених і практиків у сфері місцевих фінансів, що підтверджується коректним вибором та вирішенням наукових і практичних завдань, відповідно до яких проаналізовано теоретичні підходи до визначення понять «місцеві фінанси» (с. 52-55, 58-59), «місцеві бюджети» (с. 53-62), «доходи місцевого бюджету» (с. 101-104); «децентралізація» (с. 128-131), «діагностика рівня бюджетної децентралізації регіону» (с. 148-15). В роботі узагальнено теоретичні підходи щодо визначення поняття «місцеві бюджети» (с. 68-76); трактування розвитку територіальної громади як суб'єкта забезпечення соціально-економічного розвитку території в умовах фінансової децентралізації (с. 102-105); концептуальних складових фінансової децентралізації в Україні (с. 131-145). Узагальнено досвід розвитку місцевих бюджетів в країнах ЄС в контексті децентралізаційних процесів (с. 76-88); запропоновано методологічний підхід до діагностики рівня бюджетної децентралізації регіонів (с. 146-160); розроблено дискурсивний підхід до використання фінансово-економічного потенціалу територій (с. 292-300); визначено основні пріоритети розвитку місцевих бюджетів (с. 315-325):

Інформаційною основою дослідження виступили законодавчі, нормативно-правові акти органів державної влади й управління, вітчизняна та зарубіжна наукова література, статистичні дані Державної служби статистики України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, обласних державних адміністрацій України, звітно-аналітична інформація міжнародних і вітчизняних статистичних структур і рейтингових агентств, матеріали науково-практичних конференцій, форумів, круглих столів, симпозіумів.

Достовірність отриманих результатів визначається коректним застосуванням широкого спектру методів дослідження: аналізу, синтезу, наукової абстракції, абстрактно-логічного методу, порівняння, класифікації, історичного підходу, методу графічної візуалізації, інструментів теорії логіки, гіпотетико-дедуктивного методу, системного аналізу тощо.

Достовірність та обґрунтованість результатів роботи підтверджується, також їх апробацією на 12 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

### **Основні наукові результати дисертації, отримані особисто здобувачем**

Наукова новизна одержаних в дисертаційній роботі результатів полягає у розробленні теоретико-методологічних засад, науково-методичних підходів та обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо розвитку місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації в Україні. Дисертація містить низку теоретичних та практичних результатів і положень наукової новизни, які відображають вирішення поставлених в роботі завдань, зокрема:

1. Запропоновано концептуальну модель використання фінансово-економічного потенціалу в процесі розвитку територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації, в основі якої активізація процесів соціально-економічного розвитку територіальної громади через залучення внутрішнього фінансово-економічного потенціалу суб'єктів господарювання громади на основі його ефективного формування та використання на засадах самодостатності (с. 295-297). Визначено напрями використання наявного потенціалу на довготермінову перспективу (с. 304-308).

2. Сформовано методичні засади діагностики потенціалу адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів на основі аналізу трьох компонент: ефективності використання фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці попередніх періодів, ефективності формування потенціалу в контексті достатності бюджетного забезпечення та її самодостатності (с. 75-89). Зазначений підхід спрямований на виявлення резервів нарощення та розвитку фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, що дозволяє комплексно оцінити стан, сильні та слабкі сторони функціонування місцевого господарства, визначити місце та роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку.

3. Сформульовано рекомендації щодо забезпечення фінансової спроможності територіальних громад через ефективне використання ресурсів місцевих бюджетів та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в частині застосування системного підходу до розвитку співробітництва між територіальними громадами (с. 342-348). Обґрунтовано доцільність застосування запропонованого підходу, оскільки він дає змогу розглядати співробітництво з позиції стратегічного розвитку «зони співробітництва» як єдиного простору для розвитку та зміцнення взаємозв'язків між громадами-учасниками договору в якості інструмента оптимізації видаткової політики органів місцевого самоврядування.

4. В контексті визначення шляхів нарощення доходів місцевих бюджетів виокремлено інклюзивні чинники забезпечення економічного розвитку громади, зокрема ефективне адміністрування й встановлення місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування (с. 364-365). Запропоновано вдосконалення оцінки бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної

ділянки, що сприятиме поєднанню централізованого адміністрування і автономних прав щодо встановлення ставок податку на нерухомість органами місцевого самоврядування. Перевагою застосування зазначено підходу визначено можливість вирівнювання податкового навантаження і його справедливого розподілу між платниками податку через наближення бази оподаткування до ринкової вартості об'єктів нерухомості.

5. Систематизовано чинники впливу на рівень підприємницької активності в територіальній громаді шляхом їх поділу на економічні, політичні та соціокультурні групи (с. 318-322). Така класифікація сприятиме чіткому визначенню, розвитку та ефективному використанню специфічних особливостей громад в умовах формування та використання фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць.

6. Удосконалено методологічні основи дослідження місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації в частині врахування особливостей їх впливу на процеси соціально-економічного розвитку територіальних громад за напрямками: формування фінансової бази місцевих бюджетів, регулювання міжбюджетних відносин, здійснення видаткової політики на місцевому рівні (с. 104-125). Такий підхід характеризується системністю в питанні формування та виконання місцевих бюджетів та дозволяє комплексно оцінити позитивні сторони та можливі ризики функціонування місцевих бюджетів.

7. В рамках дослідження особливостей здійснення видаткової політики на рівні місцевих бюджетів акцентовано увагу на фінансових інструментах забезпечення економічного розвитку територіальних громад в частині розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток (с. 249-251). Запропоновано вдосконалення механізму розподілу субвенції з урахуванням стратегічних планів розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що сприятиме прозорому їх відбору при виділенні субвенції.

8. Підтверджено залежність фінансової спроможності розвитку територіальних громад від рівня економічного та соціального розвитку території. Обґрунтовано пропозиції щодо шляхів збільшення бюджетних ресурсів територіальної громади за рахунок розвитку підприємництва через нарощення підприємницької активності жителів громади, залучення інвестиційних ресурсів на територію, підтримку функціонуючих підприємств і створення нових (с. 320-325). Відзначено переваги розвитку малих сімейних підприємств, в тому числі й сімейних фермерських господарств як одного з напрямків трансформації особистих селянських господарств та їх залучення до підприємницької діяльності (с. 326-328).

9. Для визначення основних наслідків реформування місцевого самоврядування на різних етапах розвитку об'єднаних територіальних громад сформовано методичні засади проведення моніторингу та оцінки результативності децентралізації в рамках визначення фінансової спроможності ОТГ шляхом групування адміністративно-територіальних одиниць за чисельністю жителів, що дасть змогу виявити можливі ризики формування та розвитку ОТГ, а також в частині визначення рівня бюджетної децентралізації регіонів за доходами, видатками та трансфертами (с. 150-160). Зазначений підхід спрямований на

визначення рівня бюджетної децентралізації регіону, виявлення сильних та слабких сторін бюджетного забезпечення, ризиків та резервів нарощення бюджетної спроможності для подолання проблем неспроможності органів місцевого самоврядування до ефективного виконання покладених функцій та покращення стану економіки регіону.

10. Розвинуто науковий підхід до визначення сутності поняття «фінансова децентралізація», яке на відміну від існуючих базується на його характеристиці з позиції управління системою місцевих бюджетів (с. 129-130). В цьому контексті виділено концептуальні складові децентралізації та акцентовано на її здатності забезпечити горизонтальну й вертикальну бюджетну конкуренцію, що сприятиме економічному розвитку територій та регіонів і покращенню якості надання суспільних послуг, а також збільшенню алокативної ефективності від надання таких послуг (с. 131-146).

11. У рамках дослідження процесу формування та просування бюджетної політики розвитку регіонів набули розвитку пропозиції щодо затвердження на регіональному рівні програми сприяння співробітництва територіальних громад (с. 335-338). Визначено фінансові важелі стимулювання такої взаємодії, зауважено можливість використання співробітництва як інструмента оптимізації та раціоналізації формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, а також узгодження регіональних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин.

12. Обгрунтовано концепцію дуальності позиціонування співробітництва територіальних громад як інструмента реалізації їх важливих завдань і як засобу втілення проєктів регіону та елементу формування взаємовідносин на рівні «громада-громада» та «громада-регіон». Акцентовано на особливості такого підходу та його багатогранності, оскільки, на відміну від існуючих, він дає змогу забезпечити узгодження цілей і завдань політики органів місцевого самоврядування щодо соціально-економічного розвитку з політикою, яка реалізується на національному та регіональному рівнях (с. 346-347).

13. Запропоновано шляхи посилення фінансової спроможності територіальних громад через нарощення податкового потенціалу, а саме зміни механізму оподаткування податком на доходи фізичних осіб та перехід від оподаткування доходів працівників за місцем реєстрації суб'єкта господарювання до оподаткування доходів працівників за місцем проживання (с. 204-209) та удосконалення механізму адміністрування майнових податків (с. 214-217).

14. Обгрунтовано пропозиції щодо підвищення ефективності розвитку місцевих бюджетів в умовах зміни територіальної організації влади в Україні та проведення фінансової децентралізації на основі узагальнення й систематизації зарубіжного досвіду (с. 76-94). Аналіз іноземних практик та їх застосування в Україні сприятиме визначенню інструментів стимулювання територіального розвитку та підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в умовах вітчизняних реалій.

Отримані автором наукові положення сформульовано коректно. По кожному з них визначено науковий результат, сутність його новизни та її

ступінь. Варто підкреслити, що отримані результати розширюють попередні наукові дослідження проблем розвитку місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

### **Теоретична цінність і практична значущість наукових результатів**

Одержані результати дослідження у сукупності вирішують важливу науково-прикладну проблему, яка полягає в розробці теоретико-методологічних засад, обґрунтуванні науково-методичних підходів та практичних рекомендацій щодо розвитку місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації в Україні.

Теоретична значущість результатів полягає у визначенні теоретико-методологічних засад розвитку місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації. Розроблено концептуальну модель використання фінансово-економічного потенціалу в процесі розвитку територіальної громади в умовах адміністративно-фінансової децентралізації (с. 295-297), розвинуто науковий підхід до визначення фінансової децентралізації як основи управління системою місцевих бюджетів (с. 129-130), що є вагомим внеском у розвиток теорії фінансів.

Практична значущість результатів дослідження полягає у розробці практичних рекомендацій щодо розвитку місцевих бюджетів, а саме: методичних засад діагностики рівня бюджетної децентралізації регіонів (с. 150-160), підходів до активізації підприємницького середовища на території громади (с. 249-251), пропозицій щодо формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів (с. 335-338), пропозицій щодо напрямків удосконалення механізмів оподаткування для нарощення податкового потенціалу територіальних громад (с. 204-2017).

Результати дослідження підтверджуються їх впровадженням у діяльність Міністерства регіонального розвитку, житлово-комунального господарства та будівництва (довідка №322 від 17.01.2019 р.); Львівської обласної ради (довідка №1276 від 23.11.2018 р.); Львівської обласної державної адміністрації (довідка №1-51-2009 від 19.11.2018 р.); Львівської міської ради (довідка № 2701 – вих-5 від 07.02.2019 р.); Городоцької районної державної адміністрації (довідка №02-19/3138 від 26.12.2018 р.); Підберізьцівської об'єднаної територіальної громади (довідка №245-18 від 26.10.2018 р.); Великолюбінської об'єднаної територіальної громади (довідка №27 від 16.11.2019 р.); Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у місті Львові (довідка №1/52 від 06.11.2018 р.); Львівському національному університеті імені Івана Франка (довідка №5351-Н від 27.12.2018 р.).

### **Повнота викладення положень дисертації в опублікованих працях і в авторефераті**

За темою дисертації у відкритому друці опубліковано 48 наукових праць загальним обсягом 84,9 ум. друк. арк., особисто здобувачу належить 34,19 ум. друк. арк., з них: 1 одноосібна монографія та 2 монографії у співавторстві; 32 статті у наукових періодичних виданнях, у тому числі: 26 - у наукових фахових виданнях України (з них 11 - включених до міжнародних наукометричних баз), 6 - у виданнях інших держав; 12 - у працях апробаційного характеру.

Результати дисертаційної роботи отримали широку апробацію і доповідалися на 12 Міжнародних та Всеукраїнських науково-практичних конференціях. В публікаціях достатньою мірою розкрито основний зміст дисертації, висвітлено новизну наукових результатів. Публікації відповідають встановленим вимогам, в них визначено наукові задачі, методи їх вирішення й описано отримані наукові результати. Автореферат написаний у науковому стилі, літературною мовою, згідно з поставленими вимогами і повною мірою відображає зміст і структуру дисертації.

#### **Відповідність дисертаційної роботи встановленим вимогам**

Дисертаційна робота містить усі необхідні структурні елементи та включає анотацію, вступ, п'ять розділів, висновки, список використаних джерел, додатки. Робота написана українською мовою, з дотриманням наукового стилю викладання матеріалу. За змістом, структурою та оформленням робота відповідає вимогам МОН України до докторських дисертацій.

Мета, об'єкт, предмет дослідження сформульовані коректно. Відповідно до поставленої мети виконано всі завдання.

#### **Ідентичність змісту автореферату і основних положень дисертації**

Зміст автореферату та викладені в ньому основні положення є ідентичними тим, які наведені у дисертації. Зміст та структура автореферату відповідає встановленим вимогам. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації в повному обсязі розкриті й обґрунтовані в тексті дисертації. Основні положення дисертації, що наведені в авторефераті, логічно розкривають зміст наукової проблеми дослідження.

#### **Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації**

Поряд з позитивними характеристиками, дисертаційна робота Раделицького Юрія Орестовича містить окремі недоліки та дискусійні положення, які потребують подальшої деталізації в наступних наукових дослідженнях:

1. У 1 розділі дисертації обґрунтовано функції, які виконують місцеві бюджети, погоджуючись загалом з підходом автора, вважаємо, що зазначена стимулююча функція яка «в умовах фінансової децентралізації, полягає у функціонуванні місцевих бюджетів для забезпечення стимулювання економічної діяльності для соціально-економічного розвитку територій» (с. 75) обґрунтована не достатньо чітко та потребує доопрацювання.

2. В пункті 1.3 здійснено аналіз досвіду країн ЄС щодо організаційно-економічних засад розвитку місцевих бюджетів в умовах зміни територіальної організації влади в країні. Значення такого дослідження було б значно більшим за умови конкретизації пропозицій щодо застосування окремих інструментів для України в сучасних умовах реформування. Окрім того, необхідно зауважити, що дане дослідження ґрунтується виключно на дослідницьких роботах вітчизняних та іноземних науковців стосовно даного питання. Недоліком в даному випадку є відсутність аналізу сучасної правової бази країн ЄС в контексті децентралізаційних

змін. Це дало б можливість виявити прогалини вітчизняного законодавства та напрямки його вдосконалення, зокрема в контексті наближення до європейської правової системи.

3. У другому розділі роботи здобувачем запропоновано інтегральний показник діагностики рівня бюджетної децентралізації регіонів (с. 154), за допомогою якого проводиться діагностика із застосуванням трьох груп показників: рівня бюджетної децентралізації за доходами, за видатками та рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів за трансфертами. На нашу думку, вказані показники за напрямками оцінки не повною мірою дають змогу оцінити потенційні можливості регіонів щодо розвитку. Відтак, додаткового пояснення потребує вибір зазначених на рис. 2.10 (с. 154) часткових показників оцінювання рівня бюджетної децентралізації регіону. Поряд з виявленими проблемами в результаті діагностики в роботі доречно було навести більш конкретні напрями підвищення фінансової самодостатності регіонів в умовах децентралізації.

4. В пункті 3.2 обґрунтовано доцільність визначення взаємозв'язку таких чинників як чисельність жителів громади та рівень її фінансової спроможності у зв'язку зі створенням на першому етапі формування об'єднаних територіальних громад як адміністративно-територіальних одиниць з чисельністю до 2-х тис. осіб, так і громад з населенням у 20 тис. осіб. В результаті виявлено, що громади з більшою чисельністю жителів мають більший фінансовий потенціал та визначено доцільність формування громад з чисельністю 10-25 тис. осіб. Попри це, не розкрито, з якою метою проведене це дослідження. Доречно було визначити інструменти забезпечення ефективного формування територіальних громад.

5. У дисертації запропоновано пропозиції щодо удосконалення бюджетно-податкових механізмів нарощення доходів місцевих бюджетів. Водночас вважаємо, що рекомендації, наведені у п. 3.3, носять загальний характер і потребують конкретизації щодо забезпечення дієвості окремих механізмів, що суттєво підвищить їх практичну значимість. Абсолютно погоджуємося із необхідністю удосконалення процесу адміністрування податків на майно. Попри це, дискусійним видається питання оптимізації механізму справляння податку на доходи фізичних осіб, за яким автором пропонується спрямовувати надходження ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання платників. Місце проживання осіб-платників податку може змінюватися, що значно ускладнює процес справляння ПДФО та створює проблеми щодо забезпечення прозорого адміністрування податку.

6. Дискусійним є питання удосконалення адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, відповідно до практики таких країн як Болгарія та Румунія (п. 5.3). Проблема полягає в тому, що в зазначених країнах чинники та коефіцієнти впливу на визначення бази оподаткування регламентуються на загальнодержавному рівні. Натомість пропонуючи використання такої практики в Україні, здобувач не конкретизує, яким чином реалізувати пропозицію та на якому рівні має бути визначено встановлення коригуючих коефіцієнтів.

7. В дисертаційній роботі доцільно було, відповідно до проведеного аналізу тенденцій використання коштів місцевих бюджетів, навести конкретні пропозиції щодо покращення структури видаткової частини місцевих бюджетів, шляхів більш

ефективного використання коштів відповідно до стратегічних пріоритетів розвитку територіальних громад.

Зазначені недоліки та дискусійні положення не знижують наукової значимості отриманих результатів і мають розглядатись радше як напрямки подальших наукових пошуків у межах проблематики формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад.

### Загальний висновок

Дисертаційна робота Раделицького Ю. О. «Місцеві бюджети в контексті фінансової децентралізації в Україні» є цілісним, самостійним, логічним і завершеним науковим дослідженням, виконаним на належному теоретико-методологічному науковому рівні. Дисертація оформлена відповідно до вимог МОН України, які ставляться до докторських дисертацій. Автореферат дисертації відображає усі положення, що винесено на захист. Тема та зміст дисертаційної роботи відповідають паспорту спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Нові наукові положення, висновки та рекомендації, одержані в ході проведеного дослідження та винесені на захист, в сукупності розв'язують важливу науково-прикладну проблему, що має істотне значення для економічної науки та практики.

За змістом і оформленням дисертаційна робота відповідає вимогам пп. 9, 10, 12, 13 та 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (зі змінами і доповненнями), а її автор, Раделицький Юрій Орестович, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент:

доктор економічних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри фінансів ім. С.І. Юрія  
Тернопільського національного  
економічного університету



О. П. Кириленко