

До спеціалізованої вченої ради ДФ 32.051.108
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
79000, м. Львів, вул. Університетська, 1

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА
доктора економічних наук, професора
КИРИЛЕНКО ОЛЬГИ ПАВЛІВНИ

на дисертацію Ковалю Василя Михайловича «Механізми
забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в
умовах децентралізації», подану на здобуття ступеня доктора
філософії за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та
страхування» галузі знань 07 «Управління та адміністрування»

Актуальність теми дисертаційного дослідження

Реформа децентралізації в Україні, яка проходить випробування війною, дала можливість громадам самостійно акумулювати та розпоряджатися фінансовими ресурсами, ухвалювати рішення і бути відповідальними за них. Основою місцевого економічного розвитку є фінансово самодостатні громади, які володіють достатніми фінансовими ресурсами, якими органи місцевого самоврядування мають змогу розпоряджатися самостійно на власний розсуд задля виконання своїх функцій і завдань, надання населенню високоякісних суспільних послуг, задоволення різноманітних місцевих потреб і забезпечення стабільного розвитку громади у коротко- і довгостроковій перспективі.

Кризові явища та посилення фінансової нестабільності в Україні обумовили порушення стійкості громад, змусили органи місцевого самоврядування реагувати на виклики, протистояти зовнішнім шокам, переглядати власні прогнози економічного розвитку.

Зазначене підтверджує, що забезпечення реальної фінансової самодостатності територіальних громад потребує додаткового обговорення та відшукування дієвих рішень. Вважаю, що підняті в дисертації питання вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є своєчасними. Саме з цих міркувань, ключові аспекти дисертаційної роботи Ковалю Василя Михайловича «Механізми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації», визначають актуальність і своєчасність проведеного дослідження.

Дисертація пов'язана з тематикою наукових досліджень, що виконувались у Львівському національному університеті імені Івана Франка, а саме: «Публічне управління у XXI столітті: національна візія та виклики глобалізації» (номер державної реєстрації 0121U110239)», в межах якої автором обґрунтовано наукові засади фінансово-економічної нестабільності та аргументовано особливості її прояву на місцевому рівні; проаналізовано європейські практики зміцнення фінансової самодостатності муніципалітетів та визначено можливості запровадження їх в Україні; на основі запропонованого підходу формалізовано взаємозв'язки між фінансовою самодостатністю та місцевим економічним розвитком.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Ступінь обґрунтованості, цілісності та достовірності наукових положень, висновків та рекомендацій, розроблених здобувачем, не викликає сумнівів. Ознайомлення із змістовним наповненням дисертаційної роботи Ковалю В. М. дає підстави стверджувати, що наукові положення, висновки та рекомендації, що представлено в ній, характеризуються повнотою дослідження, послідовною та логічною структурною побудовою.

Мета дослідження, яка полягає в поглибленні теоретичних засад, розвитку науково-методичних підходів та обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні, відповідає задекларованій темі, а визначені наукові завдання логічно підпорядковані меті, що дозволило дисертанту отримати наукові положення, винесені на захист.

В процесі дослідження здобувач використав широку інформаційну базу: статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Державного веб-порталу бюджету для громадян та «Децентралізація в Україні», інформаційні матеріали Державної служби статистики України, а також монографічні видання та статті вітчизняних і зарубіжних авторів, ресурси мережі Інтернет.

Обґрунтованість отриманих результатів та їх достовірність забезпечено застосуванням загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, а саме: теоретичного узагальнення, порівняння, систематизації та формалізації – для розкриття сутності фінансової самодостатності та поглиблення теоретичних основ децентралізації; системного підходу і узагальнення – для виявлення причин фінансової нестабільності та особливостей її прояву на місцевому рівні, обґрунтування механізмів зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад; статистичного аналізу, логічного узагальнення – для аналізу сучасного стану, тенденцій та змін забезпечення фінансової самодостатності громад; структурно-просторового та інтегрального підходів – при оцінюванні фінансової самодостатності територіальних громад; економіко-математичного моделювання – для встановлення впливу фінансової самодостатності на місцевий економічний розвиток; порівняння – при вивченні європейського досвіду. Висновки дослідження сформульовано на основі методів системного аналізу та наукової абстракції.

Апробація результатів є достатньою, про що свідчить перелік наукових праць здобувача та їх представлення на 4 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях. Зміст дисертаційної роботи відповідає назві теми, поставленій меті та засвідчує завершеність дослідження.

Структура та зміст дисертаційної роботи

Дисертаційна робота містить анотацію, вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел та додатки. Між розділами роботи існує гармонійний взаємозв'язок, що дозволяє говорити про логічність та завершеність роботи. Повний обсяг роботи складає 255 сторінок. Дисертація містить 15 таблиць, 45 рисунків. Список використаних джерел налічує 209 найменувань. Робота

оформлена у відповідності до вимог МОН України до кваліфікаційних наукових робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії відповідно до Наказу МОН України від 12 січня 2017 р. №40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації».

У вступі відображено актуальність теми дисертації, обґрунтовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет, методи дослідження, окреслено інформаційну основу, виокремлено елементи наукової новизни та практичне значення одержаних результатів, що пройшли відповідну апробацію.

У розділі 1 «Теоретичні засади фінансової самодостатності територіальних громад» автором розкрито сутність фінансової самодостатності територіальних громад та механізмів її забезпечення, визначено їх змістовні характеристики, критерії, принципи. Значну увагу приділено обґрунтуванню власного бачення самодостатньої громади, що дозволило поглибити розуміння базових понять та розширити предметно-змістовне наповнення теоретичного базису фінансів на місцевому рівні (п. 1.1, рис. 1.3). Проведений теоретичний дискурс дав змогу систематизувати підходи до розуміння децентралізації, з'ясувати її роль та значимість у забезпеченні самодостатності територіальних громад (п. 1.2). Дослідження питань виникнення фінансової нестабільності та поширення кризових явищ дозволили розкрити їх засадничі положення та визначити особливості прояву на місцевому рівні (п.1.3, рис. 1.10).

В розділі 2 «Практика забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації» проведений ґрунтовний аналіз тенденцій забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в період реалізації реформи децентралізації в Україні. Це дало змогу здобувачеві виявити зміни в структурі доходів місцевих бюджетів та особливості виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, з'ясувати особливості забезпечення фінансової самодостатності громад, діагностувати найбільш характерні проблеми (п. 2.1).

Цікавим з практичної точки зору є запропонований автором методичний підхід до оцінювання фінансової самодостатності територіальних громад (п. 2.2, рис. 2.13), застосування якого на прикладі усіх територіальних громад Львівської області, дозволило з'ясувати спроможність громад до саморозвитку та забезпечення стійкого зростання. Науковий інтерес викликають отримані висновки щодо забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в період пандемії та війни в Україні, що дало змогу визначити зміни в структурі доходів і видатків місцевих бюджетів, особливості їх виконання та ключові чинники впливу, які матимуть довгострокові наслідки для забезпечення самодостатності територіальних громад (п. 2.3).

У розділі 3 «Напрями активізації процесів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні» обґрунтовано конкретні пропозиції щодо шляхів вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад на сучасному етапі. Акцентовано на доцільності розширення повноважень органів місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів; конкретизовано кроки, які дозволять скоротити розриви між делегованими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів тощо (п. 3.1). На основі розробленого наукового підходу проведено

економетричне моделювання, яке дозволило автору встановити причинно-наслідкові зв'язки між фінансовою самодостатністю територіальних громад та місцевим економічним розвитком. Аргументовано, що практична значущість отриманих результатів моделювання на прикладі територіальних громад усіх регіонів України полягає в тому, що вони можуть бути доброю інформаційною основою для визначення стратегічного курсу розвитку громад (п. 3.2, рис. 3.2). В роботі також наголошено на доцільності імплементації європейських практик забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в частині таких фінансових інструментів як податки на економічну діяльність та місцеві запозичення (п. 3.3).

Оцінка наукової новизни положень і отриманих результатів дисертаційної роботи

У дисертаційній роботі Ковалю В.М. отримано результати вирішення важливого наукового завдання, що полягає у поглибленні теоретичних засад, розвитку науково-методичних підходів та обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації.

Основні положення, що визначають наукову новизну дисертації такі:

– удосконалено понятійно-категоріальний апарат дослідження в частині уточнення сутності поняття «фінансово самодостатньої громади» (п. 1.1, с. 41-43) та «самодостатня територіальна громада» (п. 1.1, с. 33-37), що дозволило поглибити теоретичні засади фінансів територіальних громад;

– удосконалено науково-методичний підхід до оцінювання фінансової самодостатності територіальних громад, який передбачає: послідовну реалізацію композиційного, емпіричного і таксономічного етапів, базується на розрахунку емпіричних показників (на основі структурно-просторового підходу з використанням методу лінійного зважування), структурних рівнів (дохідна, видаткова компоненти) фінансової самодостатності для міських, селищних і сільських громад. Застосування цього підходу дало змогу автору робити висновки про спроможність громад до саморозвитку (п. 2.2, с. 110-115, рис. 2.13);

– конкретизовано напрями вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах війни в Україні та сповільнення темпів реформи децентралізації в частині: уточнення заходів з розширення повноважень органів місцевого самоврядування в адмініструванні місцевих податків і зборів; оновлення методики розрахунку горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; розширення прав громад щодо доступу до інвестиційних ресурсів; унормування інституційних основ завершення реформи децентралізації (п. 3.1, с. 159-169);

– удосконалено методичний підхід, який дав змогу встановити причинно-наслідкові зв'язки між фінансовою самодостатністю територіальних громад і місцевим економічним розвитком. Практична апробація цього підходу дозволила поглибити комплексне розуміння процесів і детермінант забезпечення фінансової самодостатності як фундамента і рушія відновлення темпів економічного розвитку територіальних громад та може бути основою для визначення їх стратегічного курсу (п. 3.2, с. 171-187);

– отримали подальший розвиток обґрунтування теоретичних засад децентралізації через систематизацію підходів до її визначення, конкретизацію переваг та ризиків, обґрунтування типів та форм існування, що дало змогу визначити її роль у зміцненні фінансової самодостатності територіальних громад (п. 1.2, с. 48-58).

Значення результатів виконаного дослідження для науки і практики

Практична значимість результатів дослідження Ковалю В.М. визначається можливістю їх подальшого використання у діяльності регіональних та місцевих органів влади, а також у навчальному процесі при підготовці здобувачів вищої освіти. Представлені результати дослідження, доведені до рівня практичних напрацювань та рекомендацій, підтвержені довідками про впровадження, наданими: Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація ОТГ» (довідка № 8/23 від 16.01.2023 р.); Департаментом економічної політики Львівської ОДА (довідка № 1-52/23 від 19.01.2023 р.); Куликівською територіальною громадою (довідка № 03-11/306 від 03.03.2023 р.); Новояворівською міською територіальною громадою (довідка № 603/10 від 23.02.2023 р.) та Львівським національним університетом імені Івана Франка (довідка № 795-Н від 23.03.2023 р.).

Повнота висвітлення наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих працях, зарахованих за темою дисертації

Здобувачем опубліковано 15 наукових праць за результатами дисертаційного дослідження, загальним обсягом 9,81 д.а., авторський внесок в яких становить 6,01 д.а. Опубліковані праці повною мірою відображають основні результати дисертаційної роботи та представлені в 11 наукових статтях у фахових виданнях України, з них 1 – у періодичному виданні, включеному до міжнародної бази Scopus/WoS. Окрім того, Ковалю В.М. належить 4 публікації в збірниках тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Опубліковані наукові праці здобувача, які зараховані за темою дисертації, відповідають вимогам чинного порядку присудження ступеня доктора філософії. Кількість та обсяг друкованих праць дають авторові право для публічного захисту дисертації.

Оцінка змісту та дотримання академічної доброчесності

Дисертаційна робота Ковалю В. М. на тему: «Механізми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації» є завершеною науковою працею. Отримані автором наукові результати спрямовані на поглиблення теоретико-методичних засад та розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Робота виконана на належному науковому рівні, матеріал викладено логічно і послідовно. Отримані висновки і пропозиції є достатньо аргументованими. Структура дисертації відповідає меті та завданням дослідження, що дало змогу її автору пізнати об'єкт та предмет, а опоненту

зрозуміти авторську ідею, ступінь розкриття теоретичних та методичних напрацювань. Наукові результати дисертації отримано автором особисто. Із наукових праць, опублікованих у співавторстві, у дисертації використано тільки ті ідеї і положення, які отримані автором особисто.

Ступінь самостійності проведеного дослідження підтверджується відсутністю ознак плагіату. Використання положень, праць та висловлювань інших авторів мають відповідні коректні посилання на першоджерела для текстових та ілюстративних запозичень; ознак академічного плагіату не виявлено, що дозволяє зробити висновок про дотримання здобувачем академічної доброчесності.

Дискусійні питання та основні зауваження щодо змісту дисертації

Не зменшуючи практичної цінності, значимості та достатньо високого рівня дисертаційної роботи Ковалю В. М., слід вказати на окремі положення, які є дискусійними та потребують додаткових пояснень, а саме:

1. У фінансовому механізмі забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад (рис. 3.1, с. 159) автор вірно виокремлює такий складовий елемент, як важелі впливу, в т. ч. стимули («податкові пільги, канікули, відтермінування/перенесення, допомоги, премії сплати податків»). Проте, на наш погляд, до складу стимулів слід було також віднести і ставки податків, оскільки, згідно ст. 26 Податкового кодексу України, під час обчислення одного і того самого податку можуть використовуватися декілька базових (основних) ставок. Залежно від того, яка саме ставка застосовується – мінімальна чи максимальна, можна говорити про стимулювання чи обмеження певних видів діяльності чи рівня доходності платників.

2. У п. 2.1 проведено ґрунтовний аналіз тенденцій формування доходів бюджетів територіальних громад, зокрема від місцевого оподаткування. На с. 98 автор зазначає, що різні обсяги місцевих податків і зборів, які надходять до бюджетів територіальних громад, зумовлені різною політикою та різними цілями органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів. Проте, не заперечуючи такий висновок, вважаємо за необхідне додати також і те, що вирішальне значення для обсягів надходжень від даної групи податків все ж таки має наявність відповідної бази для оподаткування місцевими податками і зборами, т. б. конкретних вартісних, фізичних або інших характеристик певного об'єкта оподаткування.

3. На с. 153 автор вірно зауважує, що однією з проблем забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є «неефективні інструменти контролю та адміністрування місцевих податків і зборів, наслідком чого є недоотримання доходів в місцеві бюджети». Так, дійсно у більшості громад не сформовано актуальної бази даних щодо наявних об'єктів житлової і нежитлової нерухомості як основи для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Внаслідок цього є втрати потенційних доходів місцевих бюджетів. Поряд з цим, на наш погляд, занадто спрощеним є безпосередній зв'язок між кількістю платників податку на нерухоме майно і кількістю абонентів, підключених до мереж електроенергії, зареєстрованих у відповідних громадах, до якого апелює автор на с. 202-203. Справа в тому, що достатньо велика група

власників житлової нерухомості не виступають платниками вище зазначеного податку тому, що володіють квартирами і будинками в межах наданих державою пільг.

4. Глибшої аргументації та додаткових розрахунків потребує пропозиція автора щодо розщеплення сум ПДФО, які надходять до бюджетів територіальних громад, в пропорціях 60%/40%, де здобувач пропонує 60% надходжень спрямовувати до місцевого бюджету за місцем ведення діяльності суб'єкта господарювання, 40% – до місцевого бюджету за місцем проживання платника податку. Безумовно, що ця проблема існує і її давно потрібно вирішувати, однак зі змісту не очевидно на яких міркуваннях базується така пропозиція (с. 169-170).

5. Значна увага в роботі відведена горизонтальному вирівнюванню дохідної спроможності територіальних громад в контексті забезпечення їх фінансової самодостатності. Автор вірно акцентує на проблемах, які нагромадилися у цій сфері. Погоджуючись загалом із запропонованими шляхами їх вирішення, вважаємо, що не достатньо обгрунтованою є пропозиція відносно зменшення обсягу реверсної дотації з 50% до 30% суми, що перевищує значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету 1,1. На наш погляд, такі новації потребують більш детальних розрахунків у плані можливих позитивних і негативних ефектів для бюджетів різних рівнів.

6. У підрозділі 3.3 висвітлено оптимальний склад податків на економічну діяльність, які акумулюються до бюджетів адміністративно-територіальних формувань базового рівня у країнах ЄС, а також основні принципи забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад згідно Європейської хартії місцевого самоврядування. Доцільно було підсилити матеріал підрозділу конкретними пропозиціями щодо можливості впровадження кращої зарубіжної практики в Україні. Зокрема, на с. 204 автор пропонує визначати «граничну частку запозичень у доходах бюджету територіальної громади у певному періоді та частку витрат на обслуговування боргу». В той час, коли у п. 6 ст. 74 Бюджетного кодексу України зазначено, що «Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу». Також, відповідної аргументації потребує пропозиція щодо необхідності законодавчого встановлення граничних обсягів запозичень саме у доходах бюджету територіальної громади.

Однак, вказані недоліки та дискусійні положення не носять принципового характеру та не спростовують одержаних нових наукових результатів дисертаційної роботи Ковалю В. М., а можуть слугувати підставою для наукової дискусії та продовження здобувачем подальших досліджень за обраним напрямом.

Загальний висновок

З урахуванням актуальності обраної теми дослідження, повноти змісту і якості теоретичних узагальнень і рекомендацій, обгрунтованості та практичної значущості наукових результатів вважаємо, що дисертація Ковалю Василя Михайловича «Механізми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації» є завершеним, самостійним науковим дослідженням, яке виконано на достатньо високому науковому рівні та

вирізняється практичною спрямованістю. Структура і обсяг дисертації відповідають встановленим нормам. Зміст узгоджується з метою та поставленими завданнями.

Наукові положення, що винесені на захист, містять складові наукової новизни і є обґрунтованими, що дало змогу поглибити теоретико-методичні засади дослідження та запропонувати напрями вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації.

Рецензована робота відповідає тематиці досліджень у галузі знань 07 «Управління та адміністрування» зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування», вимогам наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» та вимогам постанови Кабінету Міністрів України № 44 від 12.01.2022 р. «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», а її автор – Коваль Василь Михайлович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування».

Офіційний опонент:

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів ім. С.І. Юрія
Західноукраїнського національного
університету

Ольга КИРИЛЕНКО