

До спеціалізованої вченої ради Д.26.853.01  
Державної навчально-наукової установи  
«Академія фінансового управління»

## ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційну роботу  
Палійчук Тетяни Володимирівни  
на тему «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні»,  
подану до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата економічних  
наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

**Актуальність теми дослідження.** Однією з найгостріших проблем сьогодення у сфері публічних фінансів України є фіскальна децентралізація. За роки незалежності було проведено досить суттєве реформування бюджетної системи держави. Але весь час практично недоторканною була сформована в умовах адміністративної економіки надмірна централізація як доходів в Державному бюджеті, так і, головне, повноважень у прийнятті рішень в бюджетному процесі. За таких умов місцева ініціатива була не тільки не потрібною, але й у багатьох випадках шкідливою. В результаті виникло багато проблем у забезпеченні збалансованого регіонального розвитку. На сьогодні вкрай важливо відійти від споживацької ідеології на основі створення стимулів для нарощування податкового потенціалу територій і населених пунктів, а також раціонального використання бюджетних коштів.

Фіскальна децентралізація є досить складним і багатогранним процесом, що охоплює завдання реструктуризації бюджетної системи, перерозподілу владних повноважень та відповідальності між центральними та місцевими органами влади й управління. Необхідним є зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування на основі розроблення та впровадження ефективних механізмів перерозподілу дохідних ресурсів та видаткових повноважень між органами влади різних рівнів, удосконалення міжбюджетних відносин, розширення повноважень органів місцевого

07/306  
20.09 19

самоврядування щодо встановлення та адміністрування місцевих податків і зборів тощо. Вирішення цих складних завдань потребує насамперед наукового обґрунтування напрямів, складових та механізмів фіскальної децентралізації. З огляду на зазначене тема дисертаційного дослідження Палійчук Т. В. є актуальною, своєчасною й перспективною.

Дисертаційну роботу виконано відповідно до напрямів науково-дослідної роботи Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» за темами «Удосконалення регулювання у сфері державних фінансів: підтримка стійкості та адаптації до структурних змін економіки в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U000936), «Місцеві фінанси та міжбюджетні відносини в контексті соціально-економічних перетворень» (номер державної реєстрації 0115U000937).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.** Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи та авторефератом здобувача, його працями, опублікованими за темою дослідження, дає змогу зробити висновок про те, що сформульовані наукові положення, висновки, пропозиції і рекомендації є обґрунтованими та достовірними, що забезпечується критичним опрацюванням достатньо широкої інформаційної бази та застосуванням широкого спектру загальних і спеціальних методів наукового дослідження. Інформаційною базою дослідження стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених та практиків щодо теорії та практики функціонування децентралізованих фіскальних систем, законодавчі й нормативно-правові акти з питань децентралізації Верховної Ради України і Кабінету Міністрів України, інструктивно-методичні документи, матеріали науково-практичних конференцій, звіти, інформаційно-аналітичні та статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, інших центральних органів виконавчої влади, міжнародних організацій.

Цілком логічно дисертаційне дослідження розпочинається з обґрунтування авторського трактування основних наукових дефініцій за темою роботи: «фіскальна децентралізація» (с.44-45), «фінансова децентралізація» (с.40), «бюджетна децентралізація» (с.40), «бюджетний федералізм» (с.42), «податкова децентралізація» (с.43), «модель фіскальної децентралізації» (с.52), «механізми фіскальної децентралізації» (с.60-61), «оптимальна модель фіскальної децентралізації» (с.56), «раціональний рівень фіскальної децентралізації» (с.64). Під фіскальною децентралізацією дисертант пропонує розуміти процес перерозподілу видаткових функцій, дохідних джерел та інших фіскальних повноважень між різними рівнями бюджетної системи (субнаціональними бюджетами) й учасниками бюджетного процесу (центральним урядом та органами місцевого самоврядування), розширення самостійності органів місцевої влади щодо здійснення запозичень (залучення ресурсів шляхом запозичень) з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращення якості надання суспільних послуг та забезпечення подальшого сталого регіонального та загальнодержавного соціально-економічного зростання (с.45). В свою чергу під механізмом фіскальної децентралізації пропонується розуміти систему методів, важелів та інструментів, що застосовуються з метою поглиблення фіскальної децентралізації та формування більш раціональних відносин між центральними та регіональними органами державного управління у бюджетній сфері (с.60-61).

Досліджуючи розмежування видаткових повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування автор пропонує в процесі фіскальної децентралізації здійснювати його ґрунтуючись на наступних принципах: територіальної відповідності, субсидіарності та ефекту масштабу (с.62). Поряд із зазначеними принципами автором запропоновано до використання поняття «раціонального рівня фіскальної децентралізації», що передбачає досягнення такого розподілу дохідних і видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами, що забезпечує найбільш ефективне

використання залученого ресурсу на різних рівнях та здійснює позитивні впливи на економічний, фінансовий та соціальний розвиток як країни в цілому, так і її регіонів (с.64).

На основі узагальнення та систематизації досвіду фінансової децентралізації в державах-членах ЄС автором визначено, що у процесі здійснення фінансової децентралізації необхідно встановити й посилити механізми координації з фінансових питань на різних рівнях влади, адже держави з розвинутими механізмами координації демонструють порівняну перевагу у плані впровадження реформи (с.107). При цьому автором аргументовано, що ефективне функціонування системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів є основою збалансованого соціально-економічного розвитку як регіонів, так і держави в цілому і саме заради цього багато країн обрали шлях впровадження реформ з децентралізації владних повноважень і фінансових ресурсів (с.88–106).

Вагоме місце в дослідженні цілком аргументовано відведено аналізу стану децентралізації у сфері оподаткування в Україні, яка реалізується в процесі передачі нижнім рівням бюджетної системи відповідних дохідних джерел, що сприяє посиленню самостійності територій і наближенню до балансу загальнодержавних та територіальних інтересів. Обґрунтованою є позиція здобувача щодо формування у субнаціональних владних органів стимулів до максимально ефективного використання наявного податкового потенціалу, який має засновуватися на майновому оподаткуванні та спільному оподаткуванні доходів. (с.157-158).

В процесі дослідження розмежування видаткових повноважень при проведенні фінансової децентралізації автором доведено, що для досягнення оптимальності в цій сфері необхідно забезпечити: по-перше, удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; по-друге, визначення достатнього обсягу податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв

фінансування державою делегованих повноважень; по-третє, утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; по-четверте, запровадження ефективного державного контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог нормативно-правових документів (с.187).

Вагомим результатом дослідження, що має наукове і практичне значення є пропозиції дисертанта щодо формування оптимальної моделі фіскальної децентралізації в Україні. Автором представлені та обґрунтовані: умови ефективного функціонування моделі фіскальної децентралізації (с.197); основні рекомендації, які сприяють формуванню раціональної політики фіскальної децентралізації (с.198); загальні закономірності, які доцільно враховувати при розвитку бюджетно-податкових відносин між учасниками міжбюджетних відносин (с.208).

#### **Наукова новизна і практична значимість одержаних результатів.**

Серед найбільш вагомих результатів дисертаційної роботи, що визначають її *наукову новизну*, слід відзначити наступні:

*удосконалено:*

– підходи до оцінювання фіскальної децентралізації на рівні територіальної громади, а саме запропоновано визначати такі показники, як фінансова/податкова автономія, коефіцієнт самофінансування та бюджетної самостійності, індикатор капіталізації видатків, коефіцієнт якості цільових міжбюджетних трансфертів та ін.;

– комплекс заходів щодо досягнення оптимального рівня децентралізації видаткових повноважень з урахування національних особливостей бюджетної системи та процесів реформування адміністративно-територіального устрою України, зокрема закріплення видаткових повноважень за рівнями бюджетної системи відповідно до визначених критеріїв (економічна ефективність, бюджетна доцільність); урахування соціальних та економічних параметрів при розподілі видаткових повноважень; посилення транспарентності сфер спільної компетенції і

залишкових повноважень; повне фінансове забезпечення переданих повноважень із центрального до місцевих бюджетів;

*дістали подальшого розвитку:*

– розкриття сутності понять: «фіскальна децентралізація», «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація», «бюджетний федералізм», «податкова децентралізація», «модель фіскальної децентралізації», «механізми фіскальної децентралізації», «оптимальна модель фіскальної децентралізації», «раціональний рівень фіскальної децентралізації»;

– теоретичні і методичні засади розмежування та оцінювання рівня децентралізації видаткових повноважень між органами публічної влади, а саме принципи та критерії її впровадження, зокрема такі як: оптимізація бюджетних витрат і підвищення їх соціально-економічної результативності; ефективність та оптимальність вилучення податкових доходів до бюджету вищого рівня; соціальна й економічна обґрунтованість у розподілі видаткових повноважень; гарантії фінансового забезпечення встановлених видаткових повноважень.

**Практична цінність** дослідження полягає у розробці рекомендацій щодо поглиблення фіскальної децентралізації в Україні шляхом впровадження системи механізмів, спрямованих на досягнення раціонального розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між різними рівнями управління публічними фінансами з метою зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування, оптимізації та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Розроблені в процесі дослідження рекомендації та пропозиції знайшли прикладне застосування: при розробці проектів законів України та підготовці висновків до законопроектів, а також інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого й регіонального розвитку та фінансової спроможності місцевих бюджетів; при підготовці звітно-аналітичних матеріалів, поданих до центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; у організаційно-методичному та науково-

аналітичному забезпеченні проведення спеціалізованих тренінгових занять для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, вищої ланки державної служби та науково-педагогічних працівників.

Результати дисертаційної роботи впровадженні у роботі Національного агентства України з питань державної служби (довідка № 146-1/0/96-04-16-1 від 14.12.2015 р.), Міністерства освіти і науки України (довідка № 4 від 27.09.2017 р.), Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України (довідка № 944 від 04.10.2017 р.), Державної навчально-наукової установи «Академія фінансового управління» (довідка № 77020-90-07/122 від 17.04.2018 р.), Секретаріату Кабінету Міністрів України (довідка № 24-894 від 13.12.2018 р.), Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» (довідка № 3-59 від 07.05.2019 р.), Вакулівської сільської ради об'єднаної територіальної громади Дніпропетровської області (довідка № 409/02-16 від 30.05.2019 р.).

**Повнота викладення результатів дослідження в опублікованих працях.** За темою дисертаційного дослідження опубліковано 46 наукових праць загальним обсягом 17,01 друк. арк. (15,71 друк. арк. належать особисто автору), з них 3 підрозділи у колективних монографіях, 14 статей та 29 публікацій у матеріалах і тезах за результатами науково-практичних конференцій.

Наукові публікації достатньо повно розкривають основні положення дисертаційного дослідження і відповідають вимогам Міністерства освіти і науки України. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації і не містить інформації, яка відсутня у дисертаційній роботі.

Основні положення дисертації були оприлюднені на 17 міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

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

1. Має місце певна неузгодженість назви теми роботи (Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні) та вказаних об'єкта (фіскальна децентралізація) і предмета (механізми реалізації фіскальної децентралізації) дослідження. Згідно встановленого положення предмет є конкретизацією частини об'єкта. Відтак, якщо виходити із заявленого предмета, в роботі мали б досліджуватися виключно механізми реалізації фіскальної децентралізації, тоді як розглядається, цілком логічно, як проблематика сутності і складових фіскальної децентралізації, так і механізмів її реалізації.

2. Одним із завдань дисертаційного дослідження передбачено «визначити стан розподілу податкових надходжень та фіскальних повноважень між бюджетами різних рівнів державного управління» (с. 25). Очевидно йдеться про оцінку цього розподілу, який зафіксовано в Бюджетному кодексі України. Але для такої оцінки необхідно розробити відповідні критерії, що й мало б, на нашу думку, стати відповідним завданням, яке значною мірою реалізовано в процесі дослідження.

3. Важливою складовою будь-якого наукового дослідження є чітке визначення термінів і понять, що використовуються в роботі. Стосовно цього є декілька зауважень. По-перше, слід було б чіткіше визначити зміст поняття «фіскальна децентралізація». Визначення автора (с. 45) – «процес перерозподілу видаткових функцій, дохідних джерел та інших фіскальних повноважень (незрозуміло яких?) між різними рівнями бюджетної системи (субнаціональними бюджетами) та учасниками бюджетного процесу (центральною урядом та органами місцевого самоврядування) ...» досить нечітке. Такий перерозподіл коштів і повноважень, а також відповідальності, яка чомусь не вказується, хоча це мабуть чи не найважливіша складова фіскальної децентралізації, може бути спрямований як до центру – централізація, так і на місцевий рівень – децентралізація. Саме спрямування цього перерозподілу визначає зміст поняття «фіскальна децентралізація». По-друге, чітко не визначено авторське бачення цього процесу. Так, у меті



роботи йдеться про «впровадження» фіскальної централізації та запровадження механізмів її реалізації, у завданнях (п. 2) про механізми «реалізації» фіскальної децентралізації, у науковій новизні вже про «формування і поглиблення» фіскальної децентралізації. Можливо здобувач вживає ці поняття як синоніми, але вони досить різні за наповненням. По-третє, дисертант певною мірою підміняє поняття «фіскального федералізму» поняттям «фіскальної децентралізації», наприклад при розгляді моделей фіскальної децентралізації (с. 52-54), які насправді є моделями фіскального федералізму (до речі, в одному місці автор вживає саме цей термін, виділяючи модель ідеального (дуалістичного) федералізму). З нашої точки зору, відносно фіскального федералізму дійсно аргументованим є виділення його моделей, тоді як виділення моделей фіскальної децентралізації є досить сумнівним. Зокрема, автор за ступенем централізації розподіляє моделі «на централізовані, децентралізовані, децентралізовані конкурентні та змішані» (с. 55). Виходячи з такого підходу виходить, що є централізована фіскальна децентралізація, але ж це нонсенс. По-четверте, в роботі виділено основні засади реформи фіскальної децентралізації в Україні (с. 109). Але ж саме фіскальна децентралізація і є реформуванням бюджетної системи за засадах фіскального федералізму. По-п'яте, навряд чи прийнятними є сумнівні термінологічні новації. Так, автор стверджує, що податок на майно складається із трьох різних під податків (с. 153). Але насправді це три окремі податки, що об'єднані в одну групу.

4. Досить дискусійною є позиція автора щодо вимог до повноважень з адміністрування і регулювання податків на місцевому рівні – «база податків, повноваження з регулювання яких передаються на нижчі рівні бюджетної системи, повинна бути максимально немобільною», щоб платники податків не мали стимулів для переміщення з однієї території на іншу. Але у тому то й річ, що враховуючи регулівну функцію податків, місцева влада може і має використовувати їх як ефективний інструмент впливу на забезпечення

раціонального розміщення продуктивних сил на території країни, сприяючи усуненню регіональних дисбалансів розвитку.

5. Досліджуючи проблематику структури надходжень до місцевих бюджетів України, дисертант на основі встановлення високої питомої ваги трансфертів з державного бюджету – в середньому за останні роки 55,1% (с. 116) робить висновок про те, «що податкова база місцевого самоврядування України є недостатньою для самостійного фінансування усіх функцій і завдань, виконання яких покладено на місцеву владу». Очевидно, мова йде про податкове забезпечення, яке визначається встановленим розмежуванням податків і податкових платежів між бюджетами. Незважаючи на проведені в останні роки зміни у цій сфері, спрямовані на передачу певних податків до місцевих бюджетів, поки що податкових надходжень дійсно недостатньо. Але при інших пропорціях розмежування податків між бюджетами податкової бази (суми податкових надходжень на даній території) цілком може бути достатньо переважній більшості місцевих бюджетів. До речі, навряд чи можна проведені зміни в розмежування податків між бюджетами визначати як децентралізацію в оподаткуванні, на що вказує автор (с. 139).

6. Досить дискусійною є пропозиція стосовно повноважень, які можуть бути делеговані державою виключно органам місцевого самоврядування регіонального рівня в частині використання природних ресурсів (с. 259). Оскільки ці ресурси, по-перше, належать народу у цілому і, по-друге, нерівномірно розташовані на території країни, то повноваження щодо їх використання мають належати центральній владі. Запропонований підхід приведе у перспективі тільки до поглиблення регіональних дисбалансів, замість їх усунення.

**Загальний висновок.** У цілому дисертаційна робота є самостійним, логічно побудованим, завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання, пов'язане з розробкою теоретико-методичних положень і

науково-методичних підходів до поглиблення фіскальної децентралізації 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 «Фіскальна децентралізація та механізми її реалізації в Україні» за актуальністю, змістом, обсягом досліджень, науковою новизною та практичним значенням отриманих результатів відповідає вимогам пунктів 9, 11, 12, 13, 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №567 від 24 липня 2013 року із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України №656 від 19.08.2015 р., №1159 від 30.12.2015 р. та №567 від 27.07.2016 р., а її автор, Палійчук Тетяна Володимирівна, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата 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



В.Опарін

*В. Опарін*



*О.В. Опарін*  
19