

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-045-2-27>

## **МОДЕЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**Попова В. В.**

*кандидат наук з державного управління,  
заступник начальника відділу методології рентної плати,  
екологічного податку та місцевих податків і зборів з юридичних осіб  
Департаменту податкового адміністрування  
Державної податкової служби України  
м. Київ, Україна*

Політика України у сфері децентралізації має на меті відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Відповідно, у квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій було визначено критичні проблеми системи місцевого самоврядування та заходи для їх розв'язання. Головним аргументом цього документу є те, що при середній чисельності населення 1500 мешканців 12 тисяч територіальних громад є просто надто малими, щоб бути спроможними надавати базові публічні послуги [1].

Разом з тим, слід зазначити, що Концепція бюджетної та податкової децентралізації 2015 року передбачала наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями за принципом субсидіарності, утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, реорганізацію місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу, чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня.

Відповідно була розроблена Програма діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційною угодою) та Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», яка у напрямі децентралізації та реформи державного управління передбачала завдання щодо визначення переліку

повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня за результатами публічного обговорення, наділення районних та обласних рад власними виконавчими органами, встановлення повноважень органів місцевого самоврядування повними і виключними.

Таким чином процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, спрямований на формування спроможного та дієздатного місцевого самоврядування, спричинив трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня – наступного етапу удосконалення територіальної організації влади. Це, у свою чергу, потребувало зміни системи органів влади на районному рівні, децентралізації їх повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня.

В документах USAID та Асоціації міст України зазначається, що реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2014 році, у 2018 році мала б вийти на новий якісний етап. На жаль, цього не відбулося. Протягом 2018 року не були прийняті ключові закони, необхідні для завершення децентралізації. В той же час, керівництво держави, визнаючи цю реформу найуспішнішою, оголосило рішучий курс на доведення її до логічного завершення не пізніше осені 2020 року [2].

Дійсно, законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою не виконано, інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі не проведена.

Моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації полягає у пошуку місцевими органами влади власних інструментів бюджетування та реальних джерел надходжень на підвідомчій території. І це стало вимогою часу.

Результати дослідження успішних об'єднаних територіальних громад доводять, що успіхи та досягнення громад, що аналізувалися, забезпечуються ефективним фінансовим менеджментом органів місцевого самоврядування, який, насамперед, полягає серед іншого у наповненні дохідної частини бюджету (прийняття та виконання плану заходів щодо залучення надходжень, співпраці з Державною податковою службою України (ДПС), запровадження власних реєстрів платників податків тощо) та залученні додаткових коштів (кошти державного бюджету, гранти, інші додаткові надходження) [3, с. 19].

Друга черга глобальних змін для місцевого самоврядування почалася у 2020 році у зв'язку з проведенням адміністративної реформи. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України від

12 червня 2020 року №№ 707-р., 730-р, постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807 «Про утворення та ліквідацію районів» процес укрупнення територіальних громад поширився на всю територію України, при чому новостворені громади почали функціонувати вже з 01 січня 2021 року. Наказом Міністерства фінансів України від 10.12.2020 № 756 «Про внесення змін до довідника місцевих бюджетів» для новостворених громад відкриті бюджетні рахунки, що мало б означати їх фінансову забезпеченість.

Разом з цим така фінансова забезпеченість виявилася дещо умовною. Зокрема, це стосується питань справляння податків на підвідомчих територіях.

Відповідно до Податкового кодексу України органи місцевого самоврядування мають право своїми рішеннями встановлювати на відповідних територіях податки та збори, визначати податкові ставки та пільги, порядок їх справляння. Деякі нові територіальні громади створені з громад, які раніше входили до складу об'єднаних територіальних громад. Тому *по-перше*, постає питання легітимності рішень органів місцевого самоврядування щодо запровадження місцевих податків і зборів, адже «старі» рішення, які були чинними на території об'єднаних територіальних громад, не відмінені, а «нові» не прийняті. Тому у країні немає чіткого розуміння яким чином в таких умовах мають справлятися місцеві податки.

*По-друге*, надзвичайна швидкість адміністративної реформи значно випередила процес реформування адміністративної спроможності контролюючих органів, зокрема, у напрямку запровадження нового порядку супроводження платників податків, приймання від них податкової звітності, моніторингу нарахування та сплати місцевих податків. «Перетасування» громад пов'язано зі зміною підпорядкованості територій відповідним контролюючим органам, у яких на податковому обліку знаходяться платники місцевих податків. Оскільки адміністративна реформа не передбачала будь-якого перехідного періоду, у таких умовах ДПС змушена наздоганяти хід перетворень та знаходити шляхи пристосування до нових умов.

Інакше кажучи, праві були науковці, які зазначали, що позитивні зрушення супроводжуються труднощами в тому, щоб домогтися від надзвичайно розділеного парламенту прийняття рішень, необхідних для просування ключових елементів задекларованих у Концепції цілей. Так само виявилось неможливим навіть розглянути питання прийняття змін до Конституції України, які могли б прояснити структури управління областей і районів. Проблеми України щодо місцевого

самоврядування ніколи не були суто, або навіть переважно фінансовими. Як зазначено в прийнятій у 2014 році Концепції, ці проблеми безпосередньо пов'язані зі структурою врядування в областях та районах, неефективністю дуже малих сіл та нечітким розподілом повноважень між усіма рівнями врядування [4].

Самі органи місцевого самоврядування, заявляючи про недостатній рівень своєї участі у контролі за справлянням місцевих податків і зборів, разом з цим не радіють перспективі фактичної активної участі у контролюючій функції органів ДПС. Зокрема, у листі Міністерства фінансів України до Кабінету Міністрів України від 16.02.2020 № 11230-17-3/5129 стосовно вирішення проблемних питань в частині місцевих податків і зборів, порушених асоціаціями органів місцевого самоврядування йдеться про те, що залишається незмінною позиція органів місцевого самоврядування щодо недоцільності передачі органам місцевого самоврядування повноважень в частині адміністрування місцевих податків і зборів, оскільки такий процес є передчасним, і вони не готові на сьогодні взяти на себе таку функцію, оскільки не забезпечені відповідними технічними та фінансовими можливостями для здійснення відповідних процесів та достатньою штатною чисельністю кваліфікованих працівників. Тому зазначене питання доцільно розглядати після проведення адміністративно-територіальної реформи.

Таким чином, єдиним реальним учасником гри на фіскальному полі наповнення місцевих бюджетів в сучасних умовах адміністративної реформи залишаються контролюючі органи. Перетворення місцевого самоврядування в Україні є своєрідними тренінгами на витривалість, при чому до цього процесу залучені як самі територіальні громади, так і органи виконавчої влади, за своїми повноваженнями призначені забезпечувати їх фінансову спроможність.

### Література:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main?find=2&dat=00000000&user=a&text=&textl=1&bool=and&org=2&typ=6&datl=0&yer=0000&mon=00&day=00&numl=2&num=333&minjustl=2&minjust>. (дата звернення 18.02.2021).

2. USAID, Асоціація міст України. *Звіт «Місьцеве самоврядування в Україні. 2018 рік»*. URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print\\_0.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print_0.pdf) (дата звернення 18.02.2021).

3. Посібник модулювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ в умовах децентралізації. Консолідований підхід. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-financial-operations-for-local-gov-ATC-1.pdf>. (дата звернення 18.02.2021).

4. Ясмiна Джикiч (Jasmina Djikic). Фiнансова децентралiзацiя та реформа фiнансiв органiв мiсцевого самоврядування. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Policy-Brief-UKR.pdf>. (дата звернення 18.02.2021).

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-045-2-28>

## **ADVANTAGES OF USING INTERNATIONAL INFORMATION SYSTEMS FOR CUSTOMS RISK MANAGEMENT IN UKRAINE**

**Razumei H. Yu.**

*Ph.D. in Public Administration,  
Associate Professor at the Department of Public Governance  
and Customs Administration  
University of Customs and Finance  
Dnipro, Ukraine*

**Razumei M. M.**

*Ph.D. in Public Administration,  
Associate Professor at the Department of International Economic Relations,  
Regional Studies and Tourism  
University of Customs and Finance  
Dnipro, Ukraine*

The functional role of Customs includes the demands of the international community to the customs administrations in the twenty-first century and the conventional mission of Customs: «to develop and implement an integrated set of policies and procedures that ensure increased safety and security, as well as effective trade facilitation and revenue collection» [1, p. 5].

That is why risk management was defined as the main philosophy of customs control in the revised Kyoto Convention [2]. D.Widdowson noticed that the Information management focus is one of the main factors of