

УДК 352/353]:005.591.4](477)
DOI 10.36030/2310-2837-3(98)-2020-67-76

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В. В. Попова,
Державна податкова служба України

У статті проаналізовано особливості реформування системи територіальної організації влади в Україні, що передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в державі; реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Встановлено, що процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, спрямований на формування спроможного та дієздатного місцевого самоврядування, спричинив трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня – наступного етапу вдосконалення територіальної організації влади.

Доведено, що моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації полягає в пошуку місцевими органами влади власних інструментів бюджетування та реальних джерел надходжень на підвідомчій території. Обґрунтовано авторську позицію, згідно з якою реорганізація органів Державної податкової служби має відбуватися з урахуванням європейського досвіду, в тому числі Стандарту ЄС NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), а також ідею щодо реорганізації контролюючих органів за аналогією з підходами до адміністративно-територіального устрою, наприклад з застосуванням Стандарту ЄС NUTS.

Ключові слова: децентралізація; територіальна організація влади; бюджетування; стандарт ЄС NUTS; податкові органи.

FEATURES OF REFORMING THE SYSTEM OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

V. V. Popova,
State Tax Service of Ukraine

The article analyzes the features of reforming the system of territorial organization of power in Ukraine, which implies a departure from the centralized model of government in the state, ensuring the capacity of local self-governance and building an effective system of territorial organization of power in Ukraine; full implementation of the provisions of the European Charter of Local Self-Government, the principles of subsidiarity, universality and financial self-sufficiency of local self-governance. It was established that the process of consolidation of administrative-territorial units of the basic level, aimed at the formation of capable and viable local self-governance, has led to the transformation of the territorial structure and subregional level – the next stage of improving the territorial organization of power.

It was proved that modeling of effective financial activity of local self-government authorities of united territorial communities in the conditions of decentralization consists of search by local authorities of own budgeting tools and real sources of receipts in the subordinate territory. The author's position that the reorganization of authorities of the State Fiscal Service should take into account the European experience, including the EU NUTS Standard (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), was substantiated. The idea of the reorganization of controlling authorities by analogy with approaches to the administrative-territorial structure, for example with the application of the EU NUTS Standard, was substantiated.

Keywords: decentralization; territorial organization of power; budgeting; EU NUTS standard; tax authorities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Децентралізація влади як складова державної політики є однією з визначальних у здійсненні реформ в Україні, що створює підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян та має велике значення

для продовження секторальних реформ. Адже саме завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні, як зазначається в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу», сьогодні фактично формується

нова система взаємовідносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг (Децентралізація влади, 2019).

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Відповідно саме Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ) (Коаліційною угодою) та Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», спрямованими на децентралізацію та реформу державного управління, передбачено завдання щодо визначення переліку повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, виокремлення в районних та обласних радах власних виконавчих органів, установа повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремі проблеми, пов'язані з вирішенням завдань у сфері децентралізації, висвітлено в дослідженнях З. Варналія, Т. Вюртенберґера, Л. Нагорної, М. Долішного, Я. Жаліла, Б. Кваснюка, Е. Лібанової, І. Лукінова, П. Гураля, О. Сушинського, О. Оболенського, Д. Стеценка, В. Чужикова та ін.

Разом з тим заслуговують на увагу дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції (Вікторчук, 2016); основних підходів до формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС, висвітлені в монографії (Формування політики регіонального, 2007).

Окрему увагу варто приділити дослідженням особливостей та стратегічних пріоритетів державної регіональної політики України (Варналій, 2007); досвіду європейських країн та перспективи України в децентралізації публічної влади (Децентралізація публічної влади, 2019); теоретичних аспектів особливостей децентралізації та деконцентрації влади (Роман, 2014, с. 95); результатам звіту «Фінансова децентралізація та реформа фінансів органів місцевого самоврядування та реорганізація державного сектору в Україні в 2014–2017 роки» (Левітас, Джикіч, 2018).

Метою статті є дослідження особливостей реформування системи територіальної організа-

ції влади в Україні в умовах децентралізації через моделювання ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що передбачає пошук місцевими органами влади власних інструментів бюджетування та реальних джерел надходжень на підвідомчій території.

Виклад основного матеріалу. В Україні не перший рік на різних рівнях опрацьовуються ідеї кардинальної зміни адміністративно-територіального устрою України.

У 2018 р. за поданням Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України був зареєстрований проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», реєстраційний № 8051 від 22 лютого 2018 р. (Про засади адміністративно-територіального, 2018).

Необхідність прийняття Проекту була спричинена неефективністю чинної системи влади на місцях, зокрема неузгодженістю окремих норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та недосконалістю законодавства щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Метою Проекту було законодавче визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проектом:

- вводилися поняття: адміністративно-територіального устрою України, системи та рівнів адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту (село, селище, місто);

- устанавлювалися засади, на яких має будуватися адміністративно-територіальний устрій, органи, до повноважень яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, установа і зміна їх меж, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць;

- урегульовувалися питання щодо Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, сіл, селищ, міст, що входять до складу цих одиниць.

Зокрема, згідно зі ст. 4 згаданого вище Закону від 22 лютого 2018 р. систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, а також міста, селища, села, на основі

яких, на підставі та в порядку, що визначені цим Законом, формується адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів.

Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня (регіонами) є Автономна Республіка Крим, області.

Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст).

Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах.

При цьому громада визначалася як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або кілька населених пунктів (ст. 7).

Вказаний проєкт був відкликаний 29 серпня 2019 р.

У 2020 р. за поданням Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України знову зареєстрований проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів», реєстраційний № 3651 від 12 червня 2020 р. (далі – Проєкт № 3651) (Про внесення змін, 2020).

Указаний Проєкт регламентує, що:

– установлення (зміна) меж територій територіальних громад та районів у природі (на місцевості) здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

– установлення (зміна) меж районів у природі (на місцевості) здійснюється на основі встановлених у відповідному порядку зовнішніх меж територій територіальних громад, що включені до їх складу.

Крім того, Проєктом пропонується врегулювати питання здійснення реорганізації місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні в разі утворення та ліквідації районів.

У пакеті з Проєктом № 3651 зареєстрований проєкт Постанови КМУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 12 червня 2020 р. № 3650, прийняття якого створить нову систему адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня, внаслідок чого кількість

районів зменшиться з 490 (від 6 до 180 тис. жителів) до 130 (від 150 тис. жителів) згідно зі Стандартом ЄС NUTS 3.

Таке зменшення кількості районів вважається адекватним в Україні процесу укрупнення органів місцевого самоврядування, що триває шляхом об'єднання громад. Так, за даними Міністерства розвитку громад та територій України, кількість органів місцевого самоврядування зменшилася з 11250 до 1470.

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 вдосконалення територіальної організації влади. Це, у свою чергу, потребує зміни системи органів влади на районному рівні, децентралізації їх повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня.

USAID та Асоціація міст України зазначають, що реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2014 р., у 2018 р. мала б вийти на новий якісний етап. Проте цього не відбулося. Протягом 2018 р. не були прийняті ключові закони, необхідні для завершення децентралізації. Водночас керівництво держави, визнаючи цю реформу найуспішнішою, оголосило рішучий курс на доведення її до логічного завершення не пізніше осені 2020 р. (Асоціація міст України, USAID, 2018).

Дійсно, законодавче врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою, а також інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі не проведено.

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

Результати дослідження успішних ОТГ свідчать про те, що успіхи та досягнення громад, які аналізувалися, забезпечуються ефективним фінансовим менеджментом органів місцевого самоврядування, який, насамперед, полягає серед іншого в наповненні дохідної частини бюджету (прийняття та виконання плану заходів щодо залучення надходжень, співпраці з Державною податковою службою (ДПС), запровадження власних реєстрів платників податків тощо) та залученні додаткових коштів (кошти державного

бюджету, гранти, інші додаткові надходження) (Посібник модулювання, 2018).

Науковцями в різні часи висувалися пропозиції щодо делегування повноважень адміністрування місцевих податків і зборів органам місцевого самоврядування (Левітас, Джикіч, 2018; Саликов, 2012; Вікторчук, 2016).

Самі органи місцевого самоврядування, заявляючи про недостатній рівень своєї участі в контролі за справлянням місцевих податків і зборів, разом з тим негативно ставляться до перспективи фактичної активної участі в контролюючій функції органів ДПС України.

Зокрема, в листі Міністерства фінансів України до Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2020 р. № 11230-17-3/5129 стосовно вирішення проблемних питань у 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 у частині адміністрування місцевих податків і зборів, оскільки такий процес є передчасним і вони не готові на сьогодні взяти на себе виконання такої функції, 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 є контролюючі органи. Вони також є заручниками в Україні процесу реорганізації, що триває, оскільки у своїй структурі мають регіональні підрозділи. Зокрема, розробляється концепція запровадження функціонування ДПС у рамках єдиної юридичної особи, в межах якої передбачається ліквідація управлінь, утворених

на правах відокремлених підрозділів головних управлінь ДПС в областях, затвердження переліку ДФІ як структурних підрозділів головних управлінь ДПС, ліквідація територіальних органів ДПС як юридичних осіб публічного права, державна реєстрація територіальних органів ДПС як відокремлених підрозділів ДПС. План заходів щодо реалізації створення єдиної юридичної особи ДПС затверджений Головою ДПС О. Любченком 13 липня 2020 р.

Вважаємо, що реорганізація органів ДПС має відбуватися з урахуванням європейського досвіду, у тому числі Стандарту ЄС NUTS.

Підрозділи, незалежно від того, як визначається їх статус, все одно залишаються безпосереднім учасником взаємозв'язків між платниками податків та ДПС.

Платники податків обліковуються в контролюючих органах, але вони зареєстровані не за місцем розташування цих органів, а за адресами свого фактичного місця розташування/проживання (за податковими адресами). Отже, під час реорганізації податкових органів також потрібно враховувати такі самі фактори, як і під час реформування адміністративно-територіального устрою. Зокрема доцільно враховувати такий фактор, як кількість платників (за аналогією з кількістю населення) і територія незважаючи на те, що сьогодні все більш актуальними стають зв'язки онлайн.

Дуже цікавою видається ідея щодо реорганізації контролюючих органів за аналогією з підходами до адміністративно-територіального устрою, наприклад із застосуванням Стандарту ЄС NUTS. Але для цього доцільно впевнитися в можливості існування такої аналогії і здійснити порівняльний аналіз на підставі деяких показників, що характеризують регіони та певним чином співвідносяться:

1) валовий регіональний продукт, наявний дохід населення в розрахунку на одну особу, збір до Зведеного бюджету (табл. 1);

Таблиця 1. Економічні показники регіонів

Регіон/область	Валовий регіональний продукт (Регіони України, 2019)		Наявний дохід населення (Доходи та витрати населення, 2019) у розрахунку на одну особу		Збір до Зведеного бюджету ¹	
	усього, млн грн	питома вага	усього, млн грн	питома вага	усього, млн грн	питома вага
1	2	3	4	5	6	7
Вінницька	92 427,00	3,10	71 930,00	3,58	13 923,64	1,84
Волинська	51 972,00	1,74	40 043,00	1,99	7 056,97	0,93
Дніпропетровська	313 830,00	10,52	185 230,00	9,22	39 698,17	5,26
Донецька	166 404,00	5,58	106 733,00	5,31	22 772,59	3,02
Житомирська	61 470,00	2,06	52 753,00	2,63	9 747,29	1,29
Закарпатська	43 043,00	1,44	42 652,00	2,12	6 622,29	0,88

Закінчення табл. 1

Запорізька	130 377,00	4,37	93 942,00	4,68	15 123,99	2,00
Івано-Франківська	63 850,00	2,14	55 947,00	2,79	10 847,67	1,44
Київська	157 043,00	5,26	88 379,00	4,40	23 654,78	3,13
Кіровоградська	53 031,00	1,78	40 580,00	2,02	8 980,21	1,19
Луганська	30 285,00	1,01	35 814,00	1,78	5 467,30	0,72
Львівська	147 404,00	4,94	113 883,00	5,67	25 245,31	3,34
Миколаївська	69 371,00	2,32	51 964,00	2,59	10 195,26	1,35
Одеська	149 530,00	5,01	119 505,00	5,95	21 397,37	2,83
Полтавська	150 904,00	5,06	69 116,00	3,44	31 383,60	4,16
Рівненська	48 836,00	1,64	46 846,00	2,33	7 315,56	0,97
Сумська	56 530,00	1,89	50 410,00	2,51	13 537,03	1,79
Тернопільська	40 747,00	1,37	38 224,00	1,90	6 439,07	0,85
Харківська	187 454,00	6,28	130 484,00	6,50	39 071,23	5,18
Херсонська	47 868,00	1,60	43 834,00	2,18	7 433,71	0,98
Хмельницька	63 882,00	2,14	55 848,00	2,78	9 647,45	1,28
Черкаська	73 176,00	2,45	51 304,00	2,55	11 083,59	1,47
Чернівецька	28 591,00	0,96	32 861,00	1,64	4 415,92	0,58
Чернігівська	56 672,00	1,90	43 636,00	2,17	9 759,47	1,29
м.Київ	699 185,00	23,43	346 360,00	17,25	86 683,84	11,48
Усього по Україні	2 983 882,00		2 008 278,00		754 957,49 ¹	

*Статистика наводиться за даними ДПС. У загальній сумі збору до зведеного бюджету не врахована сума, зібрана Офісом великих платників податків, який розташований у м. Києві, але на обліку в якому перебувають платники з місцезнаходженням по всій території України. Отже, для справедливості аналізу сума 307 454,18 млн грн (питома вага 40,72) для розрахунків не береться до уваги.

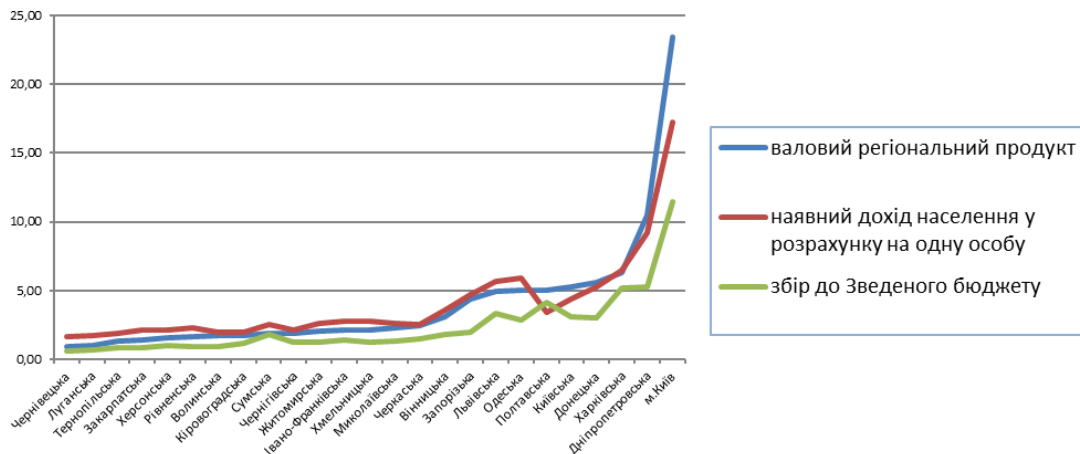


Рис. 1. Питома вага регіонів за економічними показниками

2) постійне населення, кількість платників податків (табл. 2).

Для зведення таких різнопланових показників до «одного знаменника» порівнювати будемо

не абсолютні значення, а питому вагу регіонів (рис. 1, 2).

По-перше, порівняємо економічні показники. Оскільки дані щодо валового регіонального про-

Таблиця 2. Постійне населення та кількість платників податків

Регіон /область	Постійне населення на 01.01.2020 (Чисельність наявного населення України, 2020)		Кількість платники податків* на 01.01.2020	
	усього	питома вага	усього	питома вага
1	2	3	4	5
Вінницька	1 545 416	3,69	103289	3,06
Волинська	1 031 421	2,46	60126	1,78
Дніпропетровська	3 176 648	7,58	251700	7,46

Закінчення табл. 2

Донецька	4 131 808	9,86	224291	6,64
Житомирська	1 208 212	2,88	81030	2,40
Закарпатська	1 253 791	2,99	71733	2,12
Запорізька	1 687 401	4,03	121638	3,60
Івано-Франківська	1 368 097	3,26	76593	2,27
Київська	1 781 044	4,25	174866	5,18
Кіровоградська	933 109	2,23	62527	1,85
Луганська	2 135 913	5,10	109281	3,24
Львівська	2 512 084	6,00	195094	5,78
Миколаївська	1 119 862	2,67	98105	2,91
Одеська	2 377 230	5,67	229782	6,81
Полтавська	1 386 978	3,31	93350	2,77
Рівненська	1 152 961	2,75	59869	1,77
Сумська	1 068 247	2,55	65737	1,95
Тернопільська	1 038 695	2,48	57826	1,71
Харківська	2 658 461	6,34	246196	7,29
Херсонська	1 027 913	2,45	77067	2,28
Хмельницька	1 254 702	2,99	84985	2,52
Черкаська	1 192 137	2,85	81824	2,42
Чернівецька	901 632	2,15	61056	1,81
Чернігівська	991 294	2,37	58789	1,74
м.Київ	2 967 360	7,08	627088	18,58
Усього по Україні	41 902 416		3375690 ¹	

¹Статистика наводиться за даними ДПС. У загальній кількості платників податків не врахована кількість платників з місцезнаходженням по всій території України, але які перебувають на обліку в Офісі великих платників податків, розташованому в м. Києві. Отже, для достовірності аналізу кількість платників 1848 (питома вага 0,05) для розрахунків не береться до уваги.

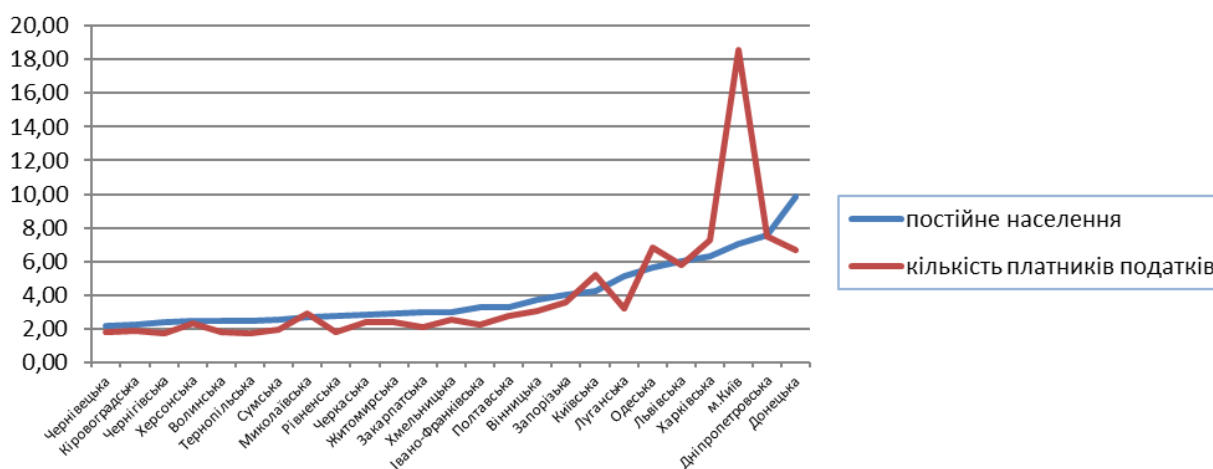


Рис. 2. Питома вага регіонів за постійним населенням та кількістю платників податків

дукту наявні тільки за 2017 рік, то й інші показники беремо за цей самий період.

На підставі аналізу графіків робимо висновок, що показники на них можна вважати цілком адекватними, тому спробуємо застосувати до визначення найбільш прийнятної кількості контролюючих органів (незалежно від їх статусу) систему/стандарт ЄС NUTS – номенклатуру територіальних статистичних одиниць (Nomenclature of

Territorial Units for Statistics), яка була врахована при розробці Проекту № 3651 стосовно адміністративно-територіального устрою України.

Номенклатуру NUTS було прийнято з метою порівняння регіонів і проведення статистичних досліджень у рамках ЄС. Вона налічує 5 рівнів, з яких два останні NUTS-4 та NUTS-5 – місцеві (територіальні одиниці районів і мікрорайонів, населених пунктів (Регіональна економіка, 2004;

Формування політики регіонального розвитку, 2007):

NUTS 1 – територіальні одиниці найбільших областей (регіонів, економічних районів), чисельність населення від 3 до 7 млн осіб;

NUTS 2 – територіальні одиниці, що відповідають середній ланці адміністративно-територіального поділу країн, чисельність населення від 800 тис. до 3 млн осіб;

NUTS 3 – територіальні одиниці, що відповідають нижчій ланці адміністративно-територіального поділу країни (району), чисельність населення від 150 до 800 тис. осіб.

Рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14 лютого 2001 р. Європейська класифікація NUTS отримала статус стандарту територіального поділу країн Євросоюзу для статистичних цілей, а у 2003 р. новий Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи ввів у дію цю систему класифікації, тому країни-члени повинні обов'язково запровадити регіональну систему NUTS 1, 2, 3, а місцеву NUTS 4, 5 – на добровільних засадах.

Загалом адміністративні утворення визначаються в рамках наявних територіальних одиниць країн-членів ЄС. Якщо країна-член ЄС не має адміністративних одиниць відповідного розміру, необхідного для використання певного рівня класифікації, то в такому разі рівень визначається шляхом підсумовування відповідної кількості сусідніх адміністративних одиниць. Утворені внаслідок цього одиниці мають назву «неадміністративні» (Формування політики регіонального, 2007, с. 25).

Стратегія реорганізації контролюючих органів може враховувати вимоги NUTS, не очікуючи на адміністративно-територіальну реформу в Україні.

Розрахунок орієнтовної кількості контролюючих органів (це може бути ДФІ, підрозділ, відділення тощо):

рівень NUTS 3:

$$3375,69 : 150 = 22,5,$$

$$3375,69 : 800 = 4,22, \text{ де } 3375,69 - \text{кількість платників податків, тис. осіб};$$

рівень NUTS 2:

$$3375,69 : 800 = 4,22,$$

$$3375,69 : 3000 = 1,13;$$

рівень NUTS 1:

$$3375,69 : 3000 = 1,13,$$

$$3375,69 : 7000 = 0,48.$$

Очевидною є найбільша прийнятність розрахунків за NUTS 3, оскільки на інших рівнях ми отримуємо занадто незначну кількість контролюючих органів, які будуть неспроможні задовільнити потреби платників податків у наданні адміністративних послуг.

Середня кількість органів за NUTS 3: $(4,22 + 22,5) : 2 = 13,36$, в Україні 490 районів.

Розрахуємо навантаження на один контролюючий орган:

$$490 : 13,36 = 36,68.$$

Отже, в середньому один контролюючий орган умовно має обслуговувати платників податків у 37 районах.

Водночас, як було зазначено вище, після реалізації Проекту № 3651 та проекту Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» № 3650 від 12 червня 2020 р. передбачається скорочення кількості районів до 130 (Про утворення та ліквідацію районів, 2020).

Таким чином, у середньому один контролюючий орган має обслуговувати платників 10 районів $(130 : 13,36 = 9,73)$.

Висновки з даного дослідження. Установлено, що процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, спрямований на формування спроможного та дієздатного місцевого самоврядування, спричинив трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня – наступного етапу вдосконалення територіальної організації влади. Це, у свою чергу, потребує зміни системи органів влади на районному рівні, децентралізації їх повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня.

Обґрунтовано авторську позицію, згідно з якою реорганізація органів ДПС має відбуватися з урахуванням європейського досвіду, в тому числі Стандарту ЄС NUTS Nomenclature of Territorial Units for Statistics), а також ідею щодо реорганізації контролюючих органів за аналогією з підходами до адміністративно-територіального устрою, наприклад із застосуванням Стандарту ЄС NUTS.

Доведено можливість існування такої аналогії та здійснено порівняльний аналіз на підставі деяких показників, що характеризують регіони, та певним чином співвідносяться: 1) валовий регіональний продукт, наявний дохід населення в розрахунку на одну особу, збір до Зведеного бюджету; 2) постійне населення, кількість платників податків.

Список використаних джерел

- Асоціація міст України, USAID. Звіт «Міське самоврядування в Україні. 2018 рік». URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print_0.pdf
- Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія. Київ : НІСД, 2007. 820 с.
- Вікторчук М. В. Адміністративно-правове регулювання місцевих податків і зборів в Україні в умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2016. URL: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11856/2/aref-Viktorchjuk.pdf>
- Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. URL: www.municipal.gov.ua/.../2005_zbirknik_problemtrans_statta_vurtenberger.doc
- Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ, 2019. 115 с.
- Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (15 берез. 2019 р., Львів) / за наук. ред. проф. П. Гураля, проф. О. Сушинського. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2019. 148 с.
- Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с.
- Доходи та витрати населення за регіонами України : стат. зб. URL: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/03/Arch_dv.htm
- Сгорова В. Процес децентралізації влади в Україні. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2017. № 4. С. 66–70.
- Пальчук В. Зміни до Конституції України: що ще треба зробити для децентралізації влади. *Україна: події, факти, коментарі*. 2019. № 8. С. 39–47. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2019/ukr8.pdf>
- 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>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів : проект Закону України від 12.06.2020 реєстр. № 3651. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI02386I.html
- Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України від 22.02.2018 реєстр. № 8051. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
- Про утворення та ліквідацію районів : проект Постанови Верховної Ради України від 12.06.2020 реєстр. № 3650. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132

References

- Asotsiatsiia mist Ukrainy, USAID. Zvit «Mistseve samovri- aduvannia v Ukraini. 2018 rik» [Association of Ukrainian Cities, USAID. Report «Local Self-Government in Ukraine. 2018»]. Retrieved from: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2018print_0.pdf
- Varnalii, Z. S. (2007). Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety: monohrafiia [State Regional Policy of Ukraine: Features and Strategic Priorities]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].
- Viktorchuk, M. V. (2016). Administratyvno-pravove rehuliuвання mistsevykh podatkov i zboriv v Ukraini v umovakh yevrointehratsii [Administrative and Legal Regulation of Local Taxes and Fees in Ukraine in the Context of European Integration]. (Abstract of the Candidate's thesis). V.N. Karazin Kharkiv National University. Retrieved from: <http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/11856/2/aref-Viktorchjuk.pdf>
- Wuertenberger, T. Istoriia ta lehytymatsiia detsentralizovanoi derzhavy [History and Legitiimation of the Decentralized State]. Retrieved from: www.municipal.gov.ua/.../2005_zbirknik_problemtrans_statta_vurtenberger.doc
- Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., Romanova, V. V. et al. (2019). Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektyvu : analitychna dopovid [Decentralization of power: a Medium-term Agenda]. Kyiv : Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen [in Ukrainian].
- Hural, P., Sushynskiy, O. (2019) (eds.) Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini: zdobutky, problemy ta perspektyvy : materialy vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoiu uchastiu [Decentralization of Public Power in Ukraine: Achievements, Problems and Prospects : materials of the all-Ukrainian scientific-practical conference with international participation]. Lviv : Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
- Boryslavska, O. M., Zaverukha, I. B., Shkolyk, A. M. et al. (2012). Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of Public Power: the Experience of European Countries and Prospects of Ukraine]; Center for Political and Legal Reforms. Kyiv : Moskalenko O.M. [in Ukrainian].
- Dokhody ta vytraty naseleennia za rehionamy Ukrainy : statystychnyi zbirknyk [Incomes and Expenditures of the Population by Regions of Ukraine]. Retrieved from: http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/03/Arch_dv.htm
- Yehorova, V. (2017). Protses detsentralizatsii vlady v Ukraini [The Process of Decentralization of Power in Ukraine]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. Is. 4. P. 66–70 [in Ukrainian].
- Palchuk, V. (2019). Zminy do Konstytutsii Ukrainy: shcho shche treba zrobyty dlia detsentralizatsii vlady [Amendments to the Constitution of Ukraine: What More Needs to Be Done to Decentralize Power]. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. Is. 8. P. 39–47. Retrieved from: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2019/ukr8.pdf>

- Регіональна економіка : слов.-довід. / уклад. : О. Д. Богорад, О. М. Тевелєв, В. М. Падалка, М. В. Підмогильний. Київ, 2004. URL: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1227>
- Регіони України : стат. зб. 2019. Ч. I. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/12/zb_ru1ch2019.pdf
- Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 92–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_11
- Саликов Д. В. Перспективы и тенденции развития имущественных налогов в России : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит. Ростов н/Д, 2012. 168 с.
- Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>
- Левітас Т., Джикіч Я. Звіт «Фінансова децентралізація та реформа фінансів органів місцевого самоврядування та реорганізація державного сектору в Україні в 2014–2017 роки». Верес., 2018. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Policy-Brief-UKR.pdf>
- Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС : монографія / В. Ніжнянські, Т. Потканські, П. Сегварі ; пер. з англ. С. Соколік, Л. Ільченко-Суйва. Київ : К.І.С., 2007. 172 с.
- Чисельність наявного населення України на 1 січня 2020 року : стат. зб. URL: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2020/zb_chuselnist%202019.pdf
- Posibnyk moduliuvannya efektyvnoi finansovoi diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya OTH v umovakh detsentralizatsii. Konsolidovanyi pidkhid [Guide to Modulating the Effective Financial Activities of Local Governments of United Territorial Communities in a Decentralized Environment. Consolidated Approach]. Retrieved from: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/Donbas/RPP/UA-UNDP-financial-operations-for-local-gov-ATC-1.pdf>
- Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vporiadkuvannya okremykh pytan diialnosti ta orhanizatsii orhaniv derzhavnoi vlady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannya u зв'язку із utvorennyam (likvidatsiiei) raioniv : proekt Zakonu Ukrainy vid 12.06.2020 reiestr. N. 3651. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI023861.html
- Pro zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : proekt Zakonu Ukrainy vid 22.02.2018 reiestr. N 8051. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
- Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv : proekt Postanovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 12.06.2020 reiestr. N 3650. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69132
- Bohorad, O. D., Teveliev, O. M., Padalka, V. M., Pidmohylnyi M. V. (2004) (eds.) *Rehionalna ekonomika : slovnyk-dovidnyk [Regional Economy]*. Kyiv. Retrieved from <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1227>
- Rehiony Ukrainy: statystychnyi zbirnyk (2019). [Regions of Ukraine]. Part I. Retrieved from: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/12/zb_ru1ch2019.pdf
- Roman, V. F. (2014). *Osoblyvosti detsentralizatsii ta dekontsentratsii vlady: teoretychnyi aspekt [Features of Decentralization and Deconcentration of Power: Theoretical Aspect]*. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 38. P. 92–98. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_38_11
- Salikov D. V. (2012). *Perspektivy i tendentsii razvitiya imuschestvennykh nalogov v Rossii [Prospects and Trends in the Development of Property Taxes in Russia]*. (Abstract of the Candidate's thesis). Rostov-on-Don [in Russian].
- Stratehiia reformuvannya derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016–2020 roky : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.06.2016 N 474-r. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#n9>
- Levitass, T., Djikic, J. (2018). *Zvit «Finansova detsentralizatsiia ta reforma finansiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannya reorhanizatsiia derzhavnoho sektoru v Ukraini v 2014–2017 roky» [Report «Financial Decentralization and Financial Reform of Local Self-Government Authorities, Reorganization of the Public Sector in Ukraine in 2014–2017»]*. Retrieved from: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Policy-Brief-UKR.pdf>
- Nizhnianski, V., Potkanski, T., Sehvari, P. (2007). *Formuvannya polityky rehionalnoho rozvytku: dosvid krain Tsentralnoi ta Skhidnoi Yevropy v konteksti vstupu do YeS [Regional Development Policy Making: The Experience of Central and Eastern European Countries in*

the Context of EU Accession]. Kyiv : K.I.S. [in Ukrainian].

Chyselnist naiavnoho naseleattia Ukrainy na 1 sichnia 2020 roku : statystychnyi zbirnyk [The Current Population of Ukraine as of 01 January 2020]. Retrieved from: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2020/zb_chyselnist%202019.pdf

Попова Вікторія Вікторівна,

кандидат наук з державного управління, заступник начальника відділу методології ресурсних платежів, рентної плати і місцевих податків і зборів з юридичних осіб Управління адміністрування ресурсних платежів, рентної плати і місцевих податків і зборів з юридичних осіб Департаменту податкового адміністрування Державної податкової служби України, 04053, Україна, м. Київ, Львівська площа, 8

Цитування: Попова В. В. Особливості реформування системи територіальної організації влади в Україні в умовах децентралізації. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 3 (98). С. 67–76.

Стаття надійшла: 28.08.2020

Схвалено до друку: 15.09.2020

Popova, Viktoriia V.,

Candidate of Sciences in Public Administration, Deputy Head of the Division of Methodology of Resource Payments, Rent and Local Taxes and Fees from Legal Entities, Unit of Administration of Resource Payments, Rent and Local Taxes and Fees from Legal Entities, Tax Audit Department, State Tax Service of Ukraine, 8, Lviv square, Kyiv, 04053, Ukraine
E-mail: vpopova@sfs.gov.ua
<http://orcid.org/0000-0003-3210-1802>

Citation: Popova, V. V. (2020). Osoblyvosti reformuvannia systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukrainy v umovakh detsentralizatsii [Features of reforming the system of territorial organization of power in Ukraine in the conditions of decentralization]. *Bulletin of the NAPA. Series «Public Administration»*. Is. 3 (98). P. 67–76 [in Ukrainian].

Article received: 28.08.2020

Accepted: 15.09.2020