

## ЗАСТОСУВАННЯ ВАЖЕЛІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**В.В.Попова,**  
Державна фіскальна служба України  
Email: vpopova@sfs.gov.ua

ORCID: 0000-0003-3210-1802

У статті висвітлено питання реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в провадженні податкової політики. Визначено аксіоми, на яких мають ґрунтуватися механізми реалізації податкової політики органами місцевого самоврядування. Досліджено взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій із питань реалізації делегованих повноважень. Здійснено аналіз законодавчих актів та виділено механізми реалізації органами місцевого самоврядування податкової політики на прикладі діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів податкових правовідносин, у частині виконання норм Податкового кодексу України про встановлення на підвідомчих територіях місцевих податків і зборів досліджено проблеми механізмів реалізації податкової політики. Запропоновано компромісний варіант застосування важелів державного управління до організації діяльності органів місцевого самоврядування в податковій сфері.

*Ключові слова:* органи місцевого самоврядування, делеговані повноваження, податкова політика, механізми державного управління.

### APPLICATION OF THE GOVERNMENT LEVERAGE FOR THE IMPLEMENTATION BY THE UKRAINIAN LOCAL BODY THEIR DELEGATED AUTHORITY

**V.V.Popova,**  
State Fiscal Service of Ukraine

The article covers issues of implementation of delegated authority by body of local self-government (local body) during introduction of tax policy; defined axioms on which the mechanisms of implementation of tax policy by local bodies should be based; relations between local bodies and local state administrations on the issues of implementation of delegated authority are researched; based on the analysis of legislative acts highlighted the mechanisms of implementation by the local government the tax policy; on the example of activity of the local bodies as subjects of tax relations with the implementation of the Tax Code of Ukraine concerning the establishment of local taxes and fees in the subordinate territories, the problems of tax policy implementation mechanisms are investigated; suggested compromise settlement to apply government leverage to the local body activity in the taxation.

*Key words:* body of local self-government (local body), delegated authority, tax policy, mechanism of the government.

**Актуальність дослідження.** Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційною угодою) та Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” у напрямі децентралізації та реформи державного управління передбачено завдання щодо визначення переліку повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, наділення районних та обласних рад власними виконавчими повноваженнями, установами повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) повними і виключними [1].

Реформа державного управління та децентралізація бюджетної системи держави вплинули також і на податкову політику, результатом чого стали зміни, внесені до Податкового кодексу України (далі – Кодекс) у частині визнання низки податків і зборів місцевими податками. Кодексом

також закріплено повноваження ОМС щодо встановлення на відповідних територіях місцевих податків і зборів, визначення податкових ставок та пільг [2, ст. 12].

Конституцією України врегульовано право ОМС та місцевих державних адміністрацій на виконання делегованих повноважень, а коло цих повноважень установлене законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Законодавчі норми потребують механізму їх реалізації, який насамперед має бути ефективним.

Тому **проблему** реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування можна виділити як **загальну**, що підлягає дослідженню.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання функціонування інституту де-

легованих повноважень органами місцевого самоврядування знайшло відображення в дослідженнях Я.Сандула, І.Ковбас, С.Боднара, Т.Ященко, С.Майстро, Г.Білецької, М.Кармаліти, М.Куц, І.Філімошкіної, І.Луїної, Н.Фролової, О.Личука, Л.Кашпур, В.Тарангул, Ю.Доценко, І.Криницького та ін.

Аналізуючи дослідження Я.Сандула щодо повноважень виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів адміністративного права, варто зазначити, що в сучасному вигляді інститут делегованих повноважень є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування [3, с. 18]. Разом з тим варто зазначити, що окремі з них, хоч і наділені досить широким спектром повноважень, але повністю залежні від рішень органів державної влади, про що вказується в дослідженнях проблем реалізації повноважень органами місцевого самоврядування І.Ковбаса і С.Боднара [4, с. 54]; взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань реалізації делегованих повноважень Т.Ященко [5, с. 188]; розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування С.Майстро [6, с. 4, 7].

Науковці вважають питання реалізації делегованих повноважень одним із найменш вивчених.

**Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми.** Науковці виділяють три групи суб'єктів податкових правовідносин: державу (в особі представницьких органів, що приймають нормативно-правові акти у сфері оподаткування), податкові органи та платників податків. Суб'єкти повинні мати податкову правосуб'єктність, що передбачена нормами права [7, с. 14].

Рішення органів місцевого самоврядування є складовою податкового законодавства (за умови, що такі рішення прийняті за правилами, установленими Кодексом) [2, п. 3.1 ст. 3], ОМС мають податкову правосуб'єктність, що передбачена законодавством, тому можна стверджувати, що ОМС є суб'єктом податкових правовідносин.

Отже, ОМС як суб'єкти податкових правовідносин безпосередньо бувають участь у реалізації податкової політики та опосередковано – у заходах із мінімізації сплати податків. Урахування інтересів населення при формуванні місцевих бюджетів, зокрема при прийнятті рішень про встановлення місцевих податків і зборів, сприяє підвищенню податкової моралі, оскільки ухиляння від сплати податків є однією з форм усвідомленого захисту громадян від тиску державної політики у сфері оподаткування.

Постає питання – яким чином можна вплинути на ОМС для досягнення єдиного підходу до застосування ними механізмів реалізації податкової політики.

З першого погляду, проблем не має виникати, оскільки в Україні існує інститут делегованих повноважень.

У ст. 143 Конституції України зазначається, що ОМС законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. ОМС з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [8].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [9, ст. 74] зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. При цьому з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [9, п. 2 ст. 76]. Тобто відповідальність ОМС перед місцевими державними адміністраціями чітко не встановлена, законом передбачена відповідальність перед державою.

Існує думка, що інститут делегованих повноважень у сучасному вигляді є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування [6, с. 18], які хоч і наділені дуже широким спектром повноважень, але повністю залежні від рішень органів державної влади [7, с. 54]. Науковці вважають, що це питання є одним із найменш вивчених [8, с. 188; 9, с. 4, 7].

Разом з тим ефективного механізму реалізації делегованих повноважень, право на виконання яких щодо ОМС та місцевих державних адміністрацій урегульовано Конституцією України, а коло їх установлене законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, не існує.

Але це стає очевидним лише в разі спроби вирішувати питання в цілому по всій території України, коли потрібно залучати всі без винятку ОМС.

Взаємодія з окремо взятим ОМС виявляється ефективною у зв'язку з можливістю досягнення консенсусу. Тому виконання “точкових” завдань не надає можливості уявити глобальність проблеми.

**Метою статті** є дослідження механізмів реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в провадженні податкової політики, визначення шляхів застосування до цих механізмів важелів державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Надані законодавством повноваження у сфері оподаткування мають бути реалізованими, отже, потребують визначення механізму реалізації. Такий механізм може ефективно працювати на підставі вже встановлених у державі засад та впроваджених принципів.

Якщо брати до уваги умови, визначені для успішної децентралізації бюджетної системи держави [10, с. 228; 11], можна адаптувати їх до механізмів реалізації податкової політики ОМС. У такому разі вказані механізми мають ґрунтуватися на таких аксіомах:

– ОМС знають, які доходи необхідні для надання суспільних благ з урахуванням інтересів жителів;

– ОМС можуть впливати на рівень доходів до місцевих бюджетів шляхом установаження ставок податкових доходів до місцевих бюджетів і пільг за ними;

– інститут місцевого самоврядування функціонує повноцінно та злагоджено з дотриманням принципів народовладдя, законності, гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб тощо. Усі етапи фінансової діяльності ОМС є організованими та врегульованими нормами права.

Вважаємо, що в умовах чинного законодавства в Україні можна виділити такі механізми реалізації податкової політики ОМС:

1) реалізація повноважень, наданих законодавством:

– Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [9]:

- до компетенції сільської, селищної, міської ради відносять установаження місцевих податків і зборів, надання податкових пільг (ст. 26), укладення з юридичними і фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов’язковість укладення яких установажена законодавством (ст. 28), справляння плати за землю (ст. 33);

- до делегованих повноважень органів сільських, селищних, міських рад належить здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов’язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності (п. “б” ст. 28); облік відповідно до закону об’єктів нерухомого майна незалежно від форм власності (п. “б” ст. 30); здійс-

нення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використаням і охороною земель, координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів, організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою, здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою (п. “б” ст. 33); оприлюднення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, у порядку, встановленому Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (ст. 59).

– Земельним кодексом України [12]:

- до повноважень районних рад у галузі земельних відносин на території району належить: розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад; організація землеустрою та затвердження землепорядкових проектів (ст. 10);

- до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить: розпорядження землями територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до Земельного кодексу; надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до Земельного кодексу; вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу (ст. 11);

2) ефективне (та з дотриманням норм законодавства) розпорядження матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, якою є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [9, ст. 16]:

– дотримання норм Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” від 1 липня 2004 р. № 1952-IV [13], яким визначено, що право власності, право постійного користування та право оренди (суборенди) земельної ділянки та право користування (найму, оренди) будівлею або іншою капітальною спорудою (їх окремою частиною), що виникає на підставі договору найму (оренди) будівлі або іншої капітальної споруди (їх окремої частини), укладеного на строк не менш як три роки, підлягають державній реєстрації (ст. 4);

– дотримання норм Земельного кодексу України, ст. 125, 126 якого встановлено, що право

власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають із моменту державної реєстрації цих прав відповідно до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”;

– дотримання норм Закону України “Про оренду землі” від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV [14], ст. 6 якого визначено, що право оренди земельної ділянки підлягає державній реєстрації відповідно до закону.

Оскільки складовою місцевого бюджету є орендна плата за користування землями державної та комунальної власності, то ОМС мають також своєчасно здійснювати заходи щодо укладання договорів оренди з огляду на норму ст. 7 цього закону, згідно з якою договором, який передбачає набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, припиняється договір оренди земельної ділянки в частині оренди попереднім орендарем земельної ділянки, на якій розташований такий житловий будинок, будівля або споруда.

В умовах сьогодення, при масових випадках зміни власників нерухомого майна, питання постійного моніторингу договорів оренди земельних ділянок, на яких таке майно розташовано, є дуже актуальним;

– здійснення заходів із проведення оцінки земель із метою захисту законних інтересів ОМС та держави, інших суб’єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель. ОМС мають виконувати норми Закону України “Про оцінку земель” від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV [15], зокрема своєчасно приймати рішення про затвердження нормативної грошової оцінки земель;

– забезпечення на своїй підвідомчій території обліку відповідно до закону об’єктів нерухомого майна незалежно від форм власності [9, ст. 30];

3) формування нормативної бази шляхом прийняття рішень про встановлення місцевих податків і зборів за правилами Кодексу. При цьому акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування мають відповідати Конституції або законам України, в іншому разі вони визнаються незаконними в судовому порядку [9, п. 10 ст. 59];

4) ефективна міжвідомча взаємодія, зокрема обмін інформацією з ДФС;

5) використання прав на захист інтересів ОМС (шляхом судових позовів, звернення до прокуратури тощо), ініціювання внесення змін до законодавчих та регуляторних актів, реалізація інших прав, передбачених законодавством:

– відповідно до ст. 32 Закону України “Про оренду землі” ОМС мають право ініціювати дострокове розірвання договору оренди в разі невиконання орендарем обов’язків, передбачених ст. 24 і 25 цього Закону та умовами договору, у разі випадкового знищення чи пошкодження об’єкта оренди, яке істотно перешкоджає передбаченому договором використанню земельної ділянки. Таке розірвання відбувається за рішенням суду;

– систематична несплата земельного податку або орендної плати є підставою для припинення права користування земельною ділянкою [12, ст. 141]. Заради справедливості слід зазначити, що законодавством не визначено, який саме строк маєтись на увазі під терміном “систематична несплата”;

– справляння плати за землю залежить від установлення прав власності/користування земельними ділянками. Це передбачено Кодексом та Земельним кодексом України (ст. 124, 125, 126). ОМС, якщо хочуть забезпечити надходження плати за землю до місцевих бюджетів у повному обсязі, мають враховувати, що земельна ділянка може бути об’єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї [12, п. 9 ст. 79<sup>1</sup>]. Отже, дотримання норм законодавства сприятиме усуненню непорозумінь із користувачами земельних ділянок, які використовують їх без наявності правовстановлюючих документів;

– реалізація прав на гарантії місцевого самоврядування, встановлених п. 4 ст. 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”: органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

6) реальне (не формальне) застосування в інтересах ОМС норм статті 211 Земельного кодексу України в частині притягнення громадян та юридичних осіб до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності відповідно до законодавства за такі порушення: укладення угод із порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них.



Ефективність широкомасштабної роботи досягається шляхом залучення всіх необхідних виконавців, якісно поставленого завдання, чіткого визначення шляхів виконання та методів оцінки. Крім цього, така робота потребує запровадження єдиних підходів як до виконання, так і до форми викладення результатів, яка б була пристосована для узагальнення та аналізу.

У випадку з ОМС досягнення ефективності уявляється дещо проблематичним. По-перше, участь ОМС у виконанні завдань можна охарактеризувати як “за бажанням”. По-друге, запровадження єдиних форм виконання та звітування також залежить від “доброї волі” ОМС. По-третє, аналіз інформації, яка не є єдиною за формою та, відповідно, важко піддається узагальненню, потребує значної кількості часу.

Розглянемо один із прикладів діяльності ОМС як суб’єктів податкових правовідносин із реалізації податкової політики.

На всі місцеві податки, передбачені Кодексом, поширюється дія п. 12.3 ст. 12 Кодексу щодо необхідності прийняття радами в межах своїх повноважень рішень про встановлення місцевих податків і зборів, які є обов’язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

При прийнятті рішення про встановлення місцевих податків і зборів обов’язково визначаються всі елементи, зазначені у ст. 7 Кодексу (об’єкт оподаткування, платник, розмір ставки, податковий період та інші).

Прийняті ОМС рішення є складовою податкового законодавства, на них ґрунтується діяльність як контролюючих органів, які використовують їх для організації справляння місцевих податків, так і платників податків, які використовують рішення для складання податкової звітності.

Для створення ефективної та прозорої системи адміністрування податків необхідно формування прозорої системи податкових інформаційних джерел, що, з одного боку є запорукою гарантування прав і обов’язків платників податків, а з другого – сприятиме вдосконаленню системи державного регулювання податків.

Водночас існує низка проблемних питань, що стосуються обґрунтування інформаційного джерела для складання податкової звітності [16, с. 10], оскільки ефективне реформування передбачає всебічне оновлення технологій податкової роботи та розширення організаційно-управлінських можливостей, розробку єдиної інтегрованої податкової інформаційної системи, яка охоплюватиме всі органи податкової служби [16, с. 13].

В Україні налічується близько 12 тис. ОМС, тобто щорічно приймається така ж сама кількість рішень. Специфіка місцевих податків полягає в тому, що справляються вони за місцем розташування об’єктів оподаткування (здебільшого це земельні ділянки та нерухоме майно). Наявність кількох об’єктів, розташованих у різних адміністративно-територіальних одиницях, призводить до необхідності володіти інформацією щодо всіх рішень ОМС, чинних на відповідних територіях.

І тут дуже доречним є запровадження інструментів електронного урядування, регламентоване Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р [17]. Цим Планом забезпечення надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг незалежно від місця проживання, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території визначається як основна мета проведення реформи системи державного управління. Один із ключових показників ефективності досягнення цілей до 2020 р. передбачає оприлюднення високоякісних наборів даних у формі відкритих даних з урахуванням суспільного інтересу.

Основне навантаження зі створення прозорої системи податкових інформаційних джерел припадає на Державну фіскальну службу України, якій чітко поставлене завдання вдосконалення інформаційно-довідкових послуг, що надаються ДФС, та сервісів, розміщених на офіційному веб-сайті ДФС, з метою сприяння добровільному дотриманню платниками податків вимог податкового законодавства [18, основне завдання 4].

У контексті зазначених завдань Кодексом передбачено створення в ДФС та розміщення на власному веб-порталі єдиної інформаційної бази даних у частині: ставок місцевих податків і зборів, розміру їх пільг, а також нормативної грошової оцінки земель (далі – Інформаційна база) (пп. 12.3.3 п. 12.3 ст. 12 Кодексу).

Інформаційна база має бути сформованою в 10-денний термін з дати отримання контролюючими органами копій рішень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) про встановлення місцевих податків і зборів та затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель на підпорядкованих територіях.

Але в “найкращих” традиціях України механізм реалізації завдання відсутній.

*По-перше*, виконання вимог пп. 12.3.3 п. 12.3 ст. 12 Кодексу потребує визначення заходів зі співпраці контролюючих органів та ОМС.

Необхідно звернути увагу на сукупність питань, які вимагають термінового вирішення в рамках такої співпраці.

На ОМС покладено обов'язок щодо надання до контролюючих органів копій рішень, але не визначеними залишаються вимоги щодо формату рішень та їх копій, а також форми та способу передачі. Попередня практика ДФС свідчить, що рішення та їх копії надаються засобами електронного зв'язку у друкованому PDF-форматі. Непристосованість фотографічних (сканованих) копій для перенесення відомостей до Інформаційної бази вимагатиме виконання конвертування документів в електронний формат працівниками контролюючого органу в ручному режимі.

Разом з тим, оскільки Кодексом не регулюється діяльність ОМС, у тому числі і в частині обов'язковості надання інформації контролюючим органам, то виникає висока ймовірність ризику отримання інформації не від усіх ОМС, а також не в повному обсязі і, як результат, завідомо створюються об'єктивні причини незабезпечення контролюючими органами вимог пп. 12.3.3 п. 12.3 ст. 12 Кодексу щодо створення та оприлюднення на веб-порталі Інформаційної бази.

По-друге, форми типових рішень ОМС, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 483 [19], запроваджені тільки для встановлення ставок земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і не регулюють форму й порядок подання інформації до контролюючих органів.

Таким чином, для забезпечення реалізації вимог Кодексу існує необхідність внесення змін до постанови як у частині визначення типових форм рішень для всіх місцевих податків і зборів, так і встановлення форми та порядку подання інформації для наповнення Інформаційної бази.

По-третє, реалізація зазначених норм Кодексу щодо опрацювання та оприлюднення рішень ОМС вимагатиме не тільки заходів із регулювання міжвідомчих відносин, але й створення відповідного програмного забезпечення за рахунок бюджетних коштів.

З огляду на викладене вважаємо, що вказані норми Кодексу фактично покладають на контролюючі органи невластиві їм за Кодексом функції та завдання, що, очевидно, може негативно

вплинути на ключове завдання з адміністрування місцевих податків і зборів.

Дієвий механізм реалізації норм ст. 12 Кодексу може бути запроваджений тільки на законодавчому рівні, оскільки регуляторний акт, зокрема постанова КМУ, не може перевищувати свої повноваження, зокрема регулювати норми, не передбачені законом.

Отже, Кодексом має бути визначено, перше, що реалізація норми пп. 12.3.3 п. 12.3 ст. 12 здійснюється в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України, по-друге, що інформація контролюючим органам від ОМС надається в електронному вигляді.

У свою чергу, постанова має визначати:

- типові форми (типову структуру) рішень про встановлення місцевих податків і зборів (що поширюються на всі місцеві податки і збори);

- уніфіковану форму (таблицю) для встановлення податкових ставок та пільг;

- форму надання контролюючим органам інформації (не копії рішень!) про встановлення місцевих податків і зборів (наприклад уніфікована інформаційна довідка або форма таблиці, яка підлягатиме узагальненню);

- порядок надання інформації (інформація має надаватися в електронній (машиночитасій) формі).

У разі необхідності розробки детальної інструкції для підготовки рішень та надання інформації контролюючим органам постанова може містити посилання на порядок, затверджений Міністерством фінансів України. У такому разі інструкцію (методичні рекомендації) потрібно затверджувати наказом Міністерства фінансів України.

Типові рішення мають бути максимально спрощеними та структурованими, щоб досягти читабельності, зручності користування, скорочення обсягу документа, спрощення процедури узагальнення та аналізу. Пропонується така форма типового рішення (див. рис. 1).

Уніфікована інформація про встановлення місцевих податків і зборів, що надаватиметься контролюючим органам для узагальнення та оприлюднення, має містити всі необхідні дані, зазначені в рішеннях, але оформлені у зручному машиночитасемому форматі.

Пропонується така форма інформаційної довідки (див. рис. 2).

Типове рішення  
про встановлення місцевих податків і зборів  
на \_\_\_\_\_ рік

(найменування сільської, селищної, міської ради / ради об'єднаних територіальних громад)  
\_\_\_\_\_ району \_\_\_\_\_ області  
\_\_\_\_\_ сесія  
\_\_\_\_\_ скликання  
Код КОАТУУ \_\_\_\_\_

Про встановлення місцевих податків

Відповідно до статті 7, пункту 12.3 статті 12, абзацу четвертого підпункту 266.4.2 пункту 266.4 статті 266 та абзацу другого пункту 284.1 статті 284 Податкового кодексу України, керуючись пунктом 24 частини першої статті 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, \_\_\_\_\_  
(сільська, селищна, міська рада/рада об'єднаних територіальних громад)

**ВИРШИЛА:**

1. Встановити на території \_\_\_\_\_ ради такі податки і збори<sup>1</sup>:
  - 1.1. \_\_\_\_\_;
  - 1.2.<sup>2</sup> \_\_\_\_\_.
2. Затвердити:
  - 2.1. Положення про оподаткування \_\_\_\_\_ (додаток \_\_)<sup>3</sup>.
  - 2.2.<sup>2</sup> Положення про оподаткування \_\_\_\_\_ (додаток \_\_)<sup>3</sup>.
3. Оприлюднити це рішення в засобах масової інформації (або іншим можливим способом).
4. Контроль за виконанням рішення покласти на \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
(зазначається виконавчий орган ради).
5. Рішення \_\_\_\_\_ визнати такими, що втратили чинність<sup>4</sup>.
6. Рішення набирає чинності<sup>5</sup> \_\_\_\_\_.

Посада \_\_\_\_\_ (підпис) \_\_\_\_\_ ПІБ  
МП (за наявності)

Назва села, селища, міста  
“\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 20\_\_ року  
№ \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Рішення про встановлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, приймається відповідно до норм ст. 10 Податкового кодексу України. Податки, не передбачені Кодексом, рада не має право встановлювати на своїй території. Разом з тим зазначаємо, що ...  
<sup>2</sup> Кількість рядків може бути збільшено або зменшено.  
<sup>3</sup> Затверджуються положення про оподаткування податками і зборами, встановленими пунктом 1 цього рішення.  
<sup>4</sup> Вказується за потреби.  
<sup>5</sup> Зазначається дата набрання рішенням чинності, визначена у цьому рішенні, якщо вона відмінна від дати набрання чинності згідно з частиною п'ятою ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” та ст. 12 Закону України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

*Рис. 1. Форма типового рішення про встановлення місцевих податків і зборів  
(розроблено автором)*





**Висновки з даного дослідження.** В умовах чинного законодавства в Україні можна виділити такі механізми реалізації податкової політики ОМС, зокрема в податковій сфері:

- реалізація повноважень, наданих законодавством;
- ефективне (та з дотриманням норм законодавства) розпорядження матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, якою є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;
- формування нормативної бази шляхом прийняття рішень про встановлення місцевих податків і зборів за правилами Кодексу. При цьому акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування мають відповідати Конституції або законам України, в іншому разі вони визнаються незаконними в судовому порядку;
- ефективна міжвідомча взаємодія, зокрема обмін інформацією з ДФС;
- використання прав на захист інтересів ОМС (шляхом судових позовів, звернення до прокуратури тощо), ініціювання внесення змін до законодавчих та регуляторних актів, реалізація інших прав, передбачених законодавством;
- реальне (не формальне) застосування в інтересах ОМС норм статті 211 Земельного кодексу України в частині притягнення громадян та

юридичних осіб до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності відповідно до законодавства за порушення земельного законодавства.

Механізм реалізації делегованих повноважень ОМС має враховувати загальнодержавні інтереси. При цьому ефективність реалізації делегованих повноважень ОМС досягається шляхом запровадження єдиних підходів як до виконання, так і до форми викладення результатів, яка б була пристосована для узагальнення й аналізу.

При запровадженні механізмів реалізації делегованих повноважень ОМС через функції суб'єктів податкових правовідносин вирішуватимуться питання не лише місцевого характеру, а й питання державної політики, що, у свою чергу, сприятиме ефективній реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування.

#### **Перспективи подальших досліджень у даному напрямі**

Беручи до уваги недостатню опрацьованість питань, що стосуються реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування у податковій сфері, їх подальші ґрунтовні дослідження за цим напрямом матимуть як теоретичне, так і практичне значення. Визначення ефективного механізму місцевого самоврядування, який би працював з урахуванням загальнодержавних інтересів, на теоретичному рівні забезпечить єдиний науково-методичний підхід до системної зміни у співвідношенні державного управління і місцевого самоврядування.

#### **Список використаних джерел**

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020" [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Сандул Я. М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Сандул Яна Миколаївна ; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". – Одеса, 2015. – 22 с.
4. Ковбас І. Деякі проблеми реалізації повноважень органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / І. Ковбас, С. Боднар // Національний юридичний журнал: теорія та практика. – 2016. – Вип. 11. – Режим доступу : <http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2016/4/11.pdf>.
5. Яценко Т. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністра-

#### **References**

1. The President Ukraine (2015), "Decree of the President Ukraine "About the Strategy for sustainable development "Ukraine - 2020" : available at: <http://www.zakon5.rada.gov.ua> (Accessed 25/02/2018)
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Tax Code of Ukraine", available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 10/05/2018).
3. Sandul Ya. M. "Executive bodies of local councils as subjects of administrative law" Ph.D. Thesis, Management theory; administrative law and process; finance law; information law, National University "Odessa Law Academy", Odessa, Ukraine
4. Kovbas, I. (2016) "Problems of powers implementation by local self-government bodies", *Natsional'nyj iurydychnyj zhurnal: teoriia ta praktyka*, [Online], vol. 11, available at: <http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2016/4/11.pdf>. (Accessed 10/05/2018).
5. Yashchenko, T. (2016), "Interrelations of local self-government bodies and local state administrations on the implementation of delegated powers", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. [Online],

- цій з питань реалізації делегованих повноважень [Електронний ресурс] / Т. Яценко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Вип. 2(29). – Режим доступу : [www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2016/2016\\_02\(29\)/26.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2016/2016_02(29)/26.pdf)
6. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С. В. Майстро. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>.
  7. Гармонізація податкового законодавства: українські реалії : монографія / [Г. М. Білецька, М. В. Кармаліта, М. О. Куц та ін.; за заг. ред. В. Ф. Дейнеки]. – Київ : Алерта, 2011. – 222 с.
  8. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua>
  9. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  10. Філімошкіна І. О. Децентралізація бюджетної системи України та засоби попередження ухилення від оподаткування / І. О. Філімошкіна // Зб. наук. пр. Наук.-дослід. ін-ту фінансового права за 2012 рік. – Київ : Алерта, 2012. – 334 с.
  11. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 37–47.
  12. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  13. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [Електронний ресурс] : Закон України від 01 лип. 2004 р. № 1952-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  14. Про оренду землі [Електронний ресурс] : Закон України від 06 жовт. 1998 р. № 161-XIV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  15. Про оцінку земель [Електронний ресурс] : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  16. Личук О. М. Вплив державного управління на розвиток національної податкової системи в контексті європейських вимог : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Личук О. М. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2011. – 20 с.
  17. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 03 квіт. 2017 р. № 275-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  18. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 415-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
  - vol.2, no 29, available at: [www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2016/2016\\_02\(29\)/26.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnicтво/2016/2016_02(29)/26.pdf) (Accessed 10/05/2018).
  6. Maistro, S. V. “Separation of powers of state authorities and local self-government bodies”, available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/4/05.pdf>. (Accessed 10/05/2018).
  7. Biletska, H. M., Karmalita, M. V., Kuts, M. O. and others (2011), *Harmonizatsiia podatkovoho zakonodavstva: ukrains'ki realii : monohrafiia* [Harmonization of tax legislation: Ukrainian realities], Alerta, Kyiv, Ukraine
  8. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Constitution of Ukraine, available at: <http://www.zakon5.rada.gov.ua> (Accessed 14/05/2018)
  9. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”, available at: // <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> 1997 p. (Accessed 14/05/2018)
  10. Filimoshkina, I.O. (2012), “Detsentralizatsiia biudzhethnoi systemy Ukrainy ta zasoby poperedzhenia ukhlyennia vid opodatkuвання: zb. nauk. prats' Naukovo-doslidnoho instytutu finansovoho prava za 2012 rik” [Decentralization of the budget system of Ukraine and means of preventing the tax evasion: scientific yearbook of the Research Institute of Financial Law, 2012], Alerta, Kyiv, Ukraine
  11. Lunina, I.O. (2008), “Budget revenues and tax powers of local authorities”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 6, pp. 37–47.
  12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “The Land Code of Ukraine”, available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 11/05/2018)
  13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine “On state registration of proprietary rights to real estate and their encumbrances”, available at: // <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 25/05/2018)
  14. The Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine “On land lease”, available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 23/05/2018)
  15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On land valuation”, available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 11/05/2018)
  16. Lypchuk, O. M. (2011), “The impact of public administration “On the development of the national tax system in the context of european requirements”, Ph.D Thesis, Theory and history of public administration, National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine
  17. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the government medium term priority action plan 2020 and government priority action plan 2017”, available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 21/02/2018)
  18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the action plan for implementation of the strategy for reforming the public finance management system for

19. Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 483. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

2017–2020”, available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 25/03/2018)

19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of forms of typical decisions on the setting of rates and benefits for the payment of land taxes and real estate taxes”, available at: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (Accessed 25/03/2018)

---

**Попова Вікторія Вікторівна,**

кандидат наук з державного управління,  
заступник начальника відділу методологічного супроводження адміністрування ресурсних, рентних платежів та місцевих податків  
Управління методологічного супроводження адміністрування податків  
Департаменту податків і зборів з юридичних осіб,  
Державна фіскальна служба України,  
04053, м. Київ, Львівська площа, 8

**Цитування:** Попова В. В. Застосування важелів державного управління в реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні / В. В. Попова // Вісн. НАДУ. Серія “Державне управління”. – 2018. – № 3 (90). – С. 74–84.

**Стаття надійшла:** 13.07.2018

**Схвалено до друку:** 27.08.2018

**Popova, Victoriia V.,**

candidate of Sciences in Public Administration,  
Deputy Head of the Department of Methodological Support for the Administration of Resource,  
Rent Payments and Local Taxes,  
Department of Methodological Support of Tax Administration of the Department of Taxes and Fees for Legal Entities,  
State Fiscal Service of Ukraine,  
8, Lviv square, Kyiv, 04053, Ukraine

**Citation:** Popova V. V. (2018). Zastosuvannia vazheliv derzhavnogo upravlinnia u realizatsii delehovanykh povnovazhen' orhanamy mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Application of the government leverage for the implementation by the Ukrainian local body their delegated authority]. *Bulletin of the NAPA, Series “Public Administration”*, 3 (90), 74–84.

**Article arrived:** 13.07.2018

**Accepted:** 27.08.2018