

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ЗМІСТОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку демократичної, правової, соціальної Української держави значної ролі відіграють мотивація до міжмуніципальної консолідації в країні, створення належних правових умов та механізмів для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. На теперішній час позитивних результатів привносить і нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Задля забезпечення економічного розвитку країни Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Показово, що 2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: більшість існуючих малочисельних місцевих рад об'єдналися, стали спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Видається, вказані кроки зможуть стати базисом формування стійкого підґрунтя для наступних кроків муніципальної реформи, а також сприятимуть прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. Слід також вказати, що у 2021 році очікується внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Разом із тим, при значній кількості нормативно-правової бази щодо інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, розвиток та ступінь його розбудови на муніципальному рівні слід вважати недостатнім, а для підвищення ефективності його функціонування, як видається, необхідно оновлення законів, у тому числі, про місцеві державні адміністрації. А тому теоретична та практична значимість проведеного дослідження, яке є надзвичайно своєчасним та актуальним, не викликає сумнівів.

Стан дослідження. Дослідженню складних та суперечливих питань, які стосуються правового регулювання особливостей інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, займалися такі теоретики та практики, як: О.М. Бандурка, Ф.Ф. Бутинця, Л.В. Гурєєва, К.Ю. Іванова, М.П. Кучерявенко, В.С. Костюченко, В.А. Панасюк, В.І. Теремецький, Д.А. Бекерська, Л.К. Воронова, П.Т. Гега, О.М. Данілов, В.І. Кашин, С.Б. Пархоменко, В.Ю. Попович, А.М. Соколовська та інші. У той же час, питання функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні потребує наукового переосмислення.

Метою статті є дослідження питань функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Насамперед необхідно почати із того, що і теоретично, і практично дуже важливим є правильне визна-

чення правового статусу в тій чи іншій державній чи соціальній структурі. При цьому, чітке визначення та нормативно-правове закріплення правового статусу всіх учасників суспільних відносин є запорукою успішного розвитку правової держави. Видається, на теперішній час головною проблемою нашої держави уявляється все більше нівелювання ґрунтовних наукових теоретичних основ, науково обґрунтованих системних поглядів щодо базових категорій та унікальних ефективних детермінант, що не тільки заважає розвитку правової науки та паритету прав особи і держави, суттєво знижує рівень дієвості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, а й суттєво знижує рівень дієвості механізму функціонування держави як гаранту законності та правопорядку, що сприяє реалізації принципу верховенства права – основного принципу у правовій державі. Підтвердженням цього є державно-правова практика України, яка свідчить про те, що дуже часто посадові особи наділяються непередбаченими для них законом повноваженнями, довільно розширяють свої функції, що веде до порушення офіційного статусу особи та є причиною антиправової поведінки.

Говорячи ж про функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, необхідно вказати, що законодавство, положеннями якого врегульовано особливості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, у своїй структурі містить велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїми змістом та формою є досить розрізненими. Зазначене обумовлюється особливим значенням податкової сфери та наявністю значної кількості нормативно-правових актів. Відтак, правову основу функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні становлять: а) Конституція України; б) Закон України «Про

місцеві державні адміністрації»; в) Податковий кодекс України; г) підзаконні нормативно-правові акти.

Так, Основним Законом нашої держави є Конституція України, яка закріплює і регулює усі сфери життя суспільства та є основою для всіх інших нормативних актів, маючи найвищу юридичну силу. Очевидним є те, що Конституція України містить загальні засади функціонування усіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Насамперед, йдеться про закріплення: принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); принципу верховенства права (ст. 8); принципу законності (ст. 19) тощо [3].

Окрім того, Конституція України закріплює: ст. 118 – виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами – радам. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації; ст. 119 – місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3].

Діяльність місцевих державних адміністрацій також досить детально регламентовано положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так, відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації є місцевим органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади, здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. При цьому, особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [4].

Говорячи про основні завдання місцевих державних адміністрацій, слід вказати, що їх продубльовано із положень Конституції України. Відтак, відповідно до положень

ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [4, ст. 2].

Не можна залишити поза увагою той факт, що до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань бюджету, фінансів та обліку [4, ч. 1 ст. 13]. Так, у галузі бюджету та фінансів місцева державна адміністрація: 1) складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; 2) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості

мінімальних соціальних потреб; 3) отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; 4) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством; 5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів; 6) здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; 7) визначає і встановлює норми споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням [4].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що базовим для регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування є Податковий кодекс України, яким визначено практичні аспекти реалізації наданих місцевим державним адміністраціям повноважень у сфері оподаткування, зокрема:

ч. 3 ст. 250 Податкового кодексу України, відповідно до якої обласні, Київська та

Севастопольська міські державні адміністрації до 1 грудня року, що передує звітному, подають до контролюючих органів переліки підприємств, установ, організацій, фізичних осіб-підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, спеціальне водокористування та розміщення відходів, а також направляють інформацію про внесення змін до переліку до 30 числа місяця, що настає за кварталом, у якому такі зміни відбулися [5]. В цьому аспекті необхідно акцентувати увагу на тому, що визначення вказаного повноваження місцевих державних адміністрацій спрямовано на забезпечення контролю за повнотою обліку платників та забезпечення мобілізації коштів екологічного податку. Так, контролюючими органами проводиться звірка переліків суб'єктів, що здійснюють викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти тощо. При цьому, переліки надходять не тільки від місцевих державних адміністрацій, а й від Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, а при виявленні розбіжностей у даних вживаються заходи для залучення платників до оподаткування, у разі ж неможливості притягнення платника до оподаткування надаються висновки з переліками підприємств, установ, організацій, у яких виявлено порушення;

ч. 3 ст. 289 Податкового кодексу України, відповідно до якої обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації не пізніше 15 січня поточного року забезпечують інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель [5]. Вказане положення кореспондує із положеннями п. 286.2 ст. 286 Податкового кодексу

України – платники плати за землю (крім фізичних осіб) самостійно обчислюють суму плати за землю щороку станом на 1 січня і не пізніше 20 лютого поточного року подають до відповідного контролюючого органу за місцезнаходженням земельної ділянки податкову декларацію на поточний рік за встановленою формою, з розбивкою річної суми рівними частками за місяцями. При цьому, подання такої декларації звільняє від обов'язку подання щомісячних декларацій. Разом із тим, при поданні першої декларації (фактичного початку діяльності як платника плати за землю) разом з нею подається витяг із технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, а надалі такий витяг подається у разі затвердження нової нормативної грошової оцінки землі. Враховуючи наведене, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації наділено повноваженнями щодо інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель.

Окремі питання функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні врегульовано підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій осіб з інвалідністю» від 08.08.2007 р. № 1010, відповідно до якої обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації розглядають подані підприємством, організацією документи та приймають відповідне розпорядження про надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування, відмови у його наданні чи його скасування [2].

Як приклад, дозвіл на право користування пільгами з оподаткування було надано Дні-

пропетровською обласною державною адміністрацією підприємству об'єднання громадян «Лікувально-трудова майстерня для реабілітації інвалідів» як такому, що відповідає встановленим критеріям, має соціальну значимість і забезпечує працевлаштування інвалідів, відповідно до п. 142.1 ст. 142 розділу III «Податок на прибуток підприємств», п. 197.6 ст. 197 розділу V «Податок на додану вартість», абз. 1 п. 8 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, терміном на один рік, з 01.10.2018 по 30.09.2019 р. (включно) [1].

Разом із тим, у контексті адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу, видається, удосконалення правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій передбачає необхідність внесення сутнісних змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у тому числі, шляхом чіткого розподілення та структурування повноважень і завдань місцевих державних адміністрацій у межах трьох ключових напрямів: 1) координація діяльності територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; 2) забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 3) виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Висновки. Отже, законодавство, положеннями якого врегульовано особливості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні у своїй структурі містить велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїми змістом та формою є досить розрізненими. Правову основу функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні становлять: а) Конституція України; б) Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; в) Податковий кодекс України; г) підзаконні нормативно-правові акти.

Серед основних проблемних питань та недоліків законодавчого регулювання функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, зокрема: 1) необхідність чіткого структурування повноважень і завдань місцевих державних адміністрацій у межах трьох ключових напрямів: координація діяльності територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України); 2) необхідність оптимального розподілу сфер компетенції та повноважень між органами

місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, зокрема, з метою уникнення конфліктів як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; 3) відсутність механізму забезпечення місцевими державними адміністраціями законності під час здійснення місцевого самоврядування; 4) нагальна необхідність модернізації Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у тому числі, щодо питань їх функціонування як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, який відповідатиме вимогам європейських стандартів (нова редакція).

Анотація

Статтю присвячено дослідженню питань функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. Визначено, що діяльність місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування досить детально регламентовано положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 18 якого передбачено, що місцева державна адміністрація складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету та забезпечує його виконання, а також звітує перед відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету.

З'ясовано, що до основних положень, якими визначено повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування, належать ч. 3 ст. 250 Податкового кодексу України та ч. 3 ст. 289 Податкового кодексу України, відповідно до яких обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації до 1 грудня року, що передує звітному, подають до контролюючих органів переліки платників податків, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, спеціальне водокористування та розміщення відходів та не пізніше 15 січня поточного року інформують Державну податкову службу України, власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель.

Визначено та проаналізовано основні проблемні питання та недоліки законодавчого регулювання питань функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Ключові слова: делеговані повноваження, інституційний механізм, місцеві державні адміністрації, обласний і районний бюджет, податки і збори, сфера оподаткування.

Ianushevich Ia.V. Local state administrations as an essential component of the institutional mechanism that supports the taxation sphere

Summary

The paper is devoted to a study of the local state administration functions that make an essential component supporting the taxation sphere in Ukraine. It has been established that activity of the local state administrations in the taxation sphere are sufficiently and in detail regulated by provisions of the Law of Ukraine «On Local State Administrations» which Art. 18 envisages that a local state administration develops, approves and submits for consideration of the council a draft of the appropriate budget and provides for its fulfillment as well as reports to the appropriate council on its fulfillment; submits, in accordance with the established procedure, financial indicators and its proposals to the draft State Budget of Ukraine to the higher level executive bodies; and collects information envisaged by the legislation that relates to the development and fulfillment of the budget from all entities of the entrepreneurial activity, irrespective of their form of ownership.

It has been clarified that the main provisions that outline authority of the local state administrations in the taxation sphere include part 3 of Art. 250 of the Tax Code of Ukraine and part 3 of Art. 289 of the Tax Code of Ukraine which state that the regional, Kyiv and Sevastopol city state administrations should, before December 1 of the year which precedes the reporting year, to submit to the control bodies the lists of taxpayers who have been issued, in accordance with the established procedure, the permits for emissions, special use of waters and placement of wastes, and, not later than on 15 January of the current year, inform the State Tax Service of Ukraine, landowners and land users about the annual indexation of the normative monetary evaluation of lands.

Defined and analyzed are the main problems and drawbacks of the legal regulation of issues referring to functioning of the local state administrations as an essential component of the institutional mechanism that supports the taxation sphere in Ukraine.

Key words: delegated authorities, institutional mechanism, local state administration, regional and district budget, taxes and charges, taxation sphere.

Список використаних джерел:

1. Про надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування : Розпорядження Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 12.10.2018 р. № Р-640/0/3-18 URL : <https://adm.dp.gov.ua/npas/pro-nadannya-dozvolu-na-pravo-koristuvannya-pilgami-z-opodatкування> _____
2. Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій осіб з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 р. № 1010. *Офіційний вісник України*. 2007. № 60. Ст. 2377.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.