

УДК 351.72:336.2

*П.Т. САБЛУК, доктор економічних наук, професор, академік НААН  
Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки"  
І.М. ТОФАН, кандидат економічних наук, доцент  
Львівський національний аграрний університет*

## Оцінка модернізації фундаментальних засад діяльності податкової служби

**Постановка проблеми.** Одним із основних факторів, що негативно впливають на організацію фінансових взаємовідносин із платниками податків та на євроінтеграційні наміри України, є низькі темпи модернізації податкової служби, під якою розуміть перехід від традиційного до більш сучасного управління податковою системою з використанням ринкових методів проведенням адміністративних реформ у даній сфері. У традиційне управління податкова служба включає щорічне затвердження, а потім і виконання планів формування доходів бюджетів, тобто директивно-плановий підхід до збирання податків, незважаючи на реальні загальноекономічні тенденції в країні. Варто зазначити що практика планового керівництва надходжень податкових платежів спостерігається протягом усіх років незалежності, незважаючи на зміни Президентів чи Урядів. Таким чином, основною турботою влади, здається, є лише збирання достатньої кількості обов'язкових платежів, незважаючи на те, яку ціну заплатить за це суспільство в майбутньому. Цим і пояснюється необхідність у проведенні модернізації державної податкової служби в Україні. До стратегічних напрямів модернізації або фундаментальних засад функціонування податкової служби віднесемо: зміну вектора управління доходами бюджету, запровадження інформаційних систем у менеджменті податків, підвищення рівня податкової культури працівників ДПС.

© П.Т. Саблук, І.М. Тофан, 2014

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Реформування податкової системи завжди жваво обговорюється спеціалістами, науковцями. Даній проблематиці присвятили свої наукові праці вітчизняні фахівці та вчені у сфері оподаткування, а саме – В. Андрущенко [4], А. Крисоватий [6], А. Соколовська [5] та багато інших. Із зарубіжних учених варто відзначити С. Джонс [10] та Д. Капура [11]. Державна податкова служба є ключовим структурним елементом управління податковою системою, яка потребує постійного вдосконалення, а також цілеспрямованої модернізації з урахуванням реальій сьогодення. Усі вищезазначені дослідження стосуються реформування податкової системи й податкової служби, зокрема. Проте оцінка процесу оновлення фундаментальних засад діяльності податкової служби у попередніх працях розглядалася недостатньо, що й спонукало до проведення даного дослідження.

**Мета статті** – здійснення оцінки модернізації базисних складових функціонування податкової служби в Україні з метою поліпшення організації взаємовідносин із платниками податків.

**Виклад основних результатів дослідження.** Формування податкової служби України розпочалося ще у 1990 році, що було спричинено переходом від системи платежів у бюджет до системи оподаткування. У складі Міністерства фінансів та його підрозділів в областях, районах, містах організовували управління, відділи й інспекції державних доходів. Таким чином, період

1991–1995 років можна назвати періодом перших кроків на шляху становлення і розвитку державної податкової служби.

У грудні 1996 року в країні фактично був завершений перший етап реформи становлення органів управління податковою службою. На підставі Указу № 760/96 від 22.08.1996 р. “Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій” визначено, що ДПС України є центральним органом виконавчої влади, а податкові адміністрації в областях, районах, містах і районах у містах – самостійними одиницями, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Після створення базисної управлінської складової податкової служби виникла необхідність у її подальшому розвитку та вдосконаленні. У 1997 році податкова служба займається пошуком найефективніших шляхів і чинників, які уможливають поліпшення процесу вдосконалення роботи органів державної податкової служби. Саме тоді й виникла необхідність у проведенні первинної модернізації органів державної податкової

служби – починається розробка Концепції та Стратегії напряму розвитку Державної податкової служби України. У 1999 році розпочався експеримент зі створення й розробки нових підходів до питання примусового стягнення податкової заборгованості та визначено головні стратегічні напрями розвитку державної податкової служби України. З цією метою у жовтні цього ж року в Державній податковій адміністрації України було створено Управління розвитку та модернізації ДПС. Вже у 2001 році Головою ДПА України було затверджено “Стратегічний план розвитку державної податкової служби України до 2013 року”, в якому визначено основні напрями модернізації: організаційна структура, основна операційна діяльність, виконавче управління, управління людськими ресурсами, інформаційно-аналітична система, взаємодія з іншими державними установами, взаємини із суспільством [8]. Відповідно до Стратегічного плану були затверджені значення індикаторів досягнення прогресу у взаємовідносинах між платниками й податковою службою (табл.).

#### Динаміка індикаторів досягнення прогресу в оподаткуванні, %

№ п/п	Найменування індикаторів	Значення індикаторів					
		2001		2008		2012	
		план	факт	план	факт	план	факт
1	Показник добровільності виконання платниками податкових зобов'язань	54,5	62,3	65,0	88,9	80,0	96,0
2	Показник витрат по виконанню вимог податкового законодавства платниками податків	56,11	56,0	65,0	51,2	75,0	55,1
3	Ймовірність виявлення випадків ухилення та несплатежів	51,7	54,0	60,0	58,0	75,0	62,3
4	Індикатор якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам	33,5	34,0	55,0	51,2	80,0	65,1

Джерело: Розраховано авторами на основі даних [7].

Позитивна динаміка добровільності сплати податкових платежів наочно доводить про те, що постійно підвищується рівень податкової дисципліни платників та ефективність роз'яснювально-масової роботи працівників ДПС. Так, у розвинутих державах Євросоюзу цей середній показник становить 97% (Нідерланди, Німеччина). Методика, за якою здійснювалися розрахунки, застосовується Міжнародним банком реконструкції і розвитку шляхом проведеного анонімного анкетування. Значення індикатора обчислювалось як середнє арифметичне зважених відсотків

платників податків, що дали позитивні відповіді на поставлені питання. Діапазон значень індикатора - від 0 до 1. Прогресивним вважається наближення значення індикатора до 1 (або у відсотках - 100 %).

У 2003 році було започатковано проект “Модернізація державної податкової служби України-1” [7] – загальнодержавний інституційний проект, що фінансувався за кошти позики Світового банку відповідно до Угоди про позику між Україною й Міжнародним банком реконструкції та розвитку, ратифікованої Законом України від 30 листопада

2003 року № 1317-IV. Основними завданнями модернізації податкової служби є пошук пропозицій і рекомендацій щодо виведення економіки з тіні, створення сприятливого клімату для інвестицій, впровадження нових інформаційних технологій та інтеграції податкової служби до світових економічних структур.

У подальшому було сформовано законодавчу базу щодо поліпшення взаємовідносин із платниками податків. Зокрема було прийнято низку законів: Закон України від 12 січня 2005 року №2322-IV „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)”; Постанову Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 року №179 „Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій” [2]. З 2007 по 2010 рік ведеться копітка робота по формуванню і прийняттю Податкового кодексу України, розробці шаблонів визначення ризиковості підприємців, запровадження концепції масового створення та діяльності центрів обслуговування платників податків. Еволюція Податкової служби протягом двадцятирічного періоду дає змогу охарактеризувати сам процес її модернізації.

Надзвичайно важливою проблемою й одночасно однією із базисних управлінських складових при модернізації податкової служби є формування дохідної частини бюджетів на основі планів, які вона ж сама і складає. Таким чином, податкова служба сама приймає планові показники надходжень обов'язкових платежів, сама ж виконує це завдання із використанням адміністративного ресурсу. Тим самим створюється підґрунтя для корупції та упередженого ставлення до фактично власних роботодавців (підприємців), які, сплачуючи податки й збори, фінансують утримання державного апарату, тобто і податківців у тому числі. З метою виправлення даної ситуації доцільно було б звернутися до досвіду економічно розвину-

тих держав – Німеччини, Швеції, Швейцарії, Канади тощо [9, 12]. Таким чином можливо замінити практику щорічних планів за доходами щорічними розрахунками за даними незалежної від податкової служби статистичних показників. В основу таких розрахунків включалися б нагальні потреби суспільства з урахуванням розвитку економіки (обсяг ВВП), індексу інфляції, інтеграційних процесів тощо. Тобто формування дохідної частини повинно бути першочерговим і фундаментальним для прийняття в подальшому державного чи місцевого бюджетів, а не навпаки, коли майбутні доходи формуються вже після складання видаткової частини бюджету без урахування реальних надходжень.

З іншого боку, внаслідок таких надзвичайних повноважень значно підвищується інтенсивність праці, яка є предметом невдоволення самих податківців. Працівники податкової служби відверто скаржаться на такий ритм праці. Відповідно до проведеного внутрішнього моніторингу в податковій службі України у 2012 році найбільше нарікань пов'язано саме з інтенсивністю праці – 95% та відповідно оплата праці – 78% опитаних респондентів. В опитуванні брало участь 29535 осіб, що становить 57% від загальної чисельності працівників податкової служби України [3].

Уже впродовж семи років здійснюється внутрішній моніторинг у податковій службі, а результати незмінні. Це ще раз підтверджує про необхідність системних змін в управлінні податками з боку керівництва службою – відмова від повноважень, які не притаманні фіскальним органам, та реагування на критику власних працівників. Виникає досить дивна ситуація – податкова служба сама вносить пропозиції щодо норм податкового законодавства, сама бере участь у взаємовідносинах із платником, а потім ще й здійснює перевірки і застосовує штрафні санкції. Отже, податкова служба не повинна впливати, а тим більше брати участь у формуванні правил гри у сфері оподаткування, а зосередити свою діяльність на дотриманні норм податкового законодавства платниками податків та роз'ясню-

вально-масовій роботі в межах передбачених повноважень.

Другою базисною складовою процесу модернізації податкової служби є застосування інформаційних систем і технологій при управлінні податками. Розвиток суспільства, поява нових інформаційних технологій стосується податкової служби. Важко собі уявити, як можна забезпечувати менеджмент податків не використовуючи сучасні засоби обробки інформації і зв'язку. Проведення селекторних нарад із застосуванням мультимедійної техніки, обмін інформацією із застосуванням електронних скриньок, застосування електронних ключів при електронній подачі звітності – усе це невід'ємна складова сучасного менеджменту податків. Стрімкий розвиток інформаційних систем і технологій вимагає від фахівців податкової служби постійно підвищувати власний фаховий рівень та використовувати новітні діючі технології для спрощення процесу адміністрування податків як для себе, так і для суб'єктів підприємницької діяльності.

За даними Департаменту прогнозування, аналізу, обліку та звітності ДПС України спеціалісти обласного рівня проходили дистанційний фаховий курс навчання у два етапи протягом 2012 року. Свій кваліфікаційний рівень підвищили 52 фахівці з різних регіонів України. З метою своєчасного й повного інформування платників про нововведення в оподаткуванні чи тлумаченні окремих дискусійних питань податкового законодавства слід постійно розвивати перелік інформаційних послуг, які може надавати податкова служба. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблені – створені Центри обслуговування платників податків (ЦОПП). За даними ДПС [4] на 1.01.2014 року в Україні діє 476 ЦОППів. Саме їхнє створення значною мірою допоможе модернізувати податкову службу в напрямі розвитку партнерських взаємовідносин із платниками із застосуванням новітніх інформаційних технологій і ресурсів та методів спілкування. Необхідно вжити більше заходів для збільшення кількості та якості роз'яснень, які б відображали позицію податкової служби. Задля формування передбачуваності такі роз'яснення повинні бути обов'язковими

для дотримання у податковій службі. Необхідно також створити вичерпну базу даних з усіма поясненнями та роз'ясненнями з податкових питань, доступну для платників податків.

Третьою базисною складовою процесу модернізації податкової служби мало б бути, на нашу думку, підвищення рівня податкової культури працівників ДПС. Це є одним із найпроблемніших напрямів модернізації. Створення чесної й неупередженої податкової культури працівників ДПС є індикатором довіри усіх платників податків до держави в цілому. Вважається, що податки – це плата за послуги, які держава нам надає. Саме тому, сплачуючи державі обов'язкові платежі, платники податків мають право вимагати від податківців як представників держави надання якісних і своєчасних послуг. З цією метою у 2006 році були прийняті Кодекс професійної етики працівника Державної податкової служби України, Концепція управління персоналом Державної податкової служби України, Кодекс честі працівника Державної податкової служби України, Концепція вдосконалення організаційної структури органів державної податкової служби.

До основних проблемних аспектів, які є складовими податкової культури працівників ДПС, належать: прохання, а подекуди і вимагання передоплати платежів за майбутні звітні періоди, однобічне трактування податкового законодавства, системні перевірки платників при відшкодуванні ПДВ, обтяжлива податкова звітність (податок на прибуток, окремі групи платників єдиного податку). В свою чергу й платники податку також не завжди чесно та коректно виконують свій обов'язок. Хоча, на нашу думку, все ж першочерговим завданням є подолання спокуси структурної й одноосібної корупції шляхом унеможливлення або зведення до мінімуму безпосереднього спілкування працівників ДПС із платниками податків. І саме дотримання норм Кодексу професійної етики, Кодексу честі працівників ДПС та застосування інноваційних технологій у менеджменті податків (електронна звітність, зменшення кількості довідок, дозво-

лів тощо) дасть змогу мінімізувати дану проблему.

**Висновки.** Оцінюючи процес модернізації податкової служби в Україні, загалом слід визнати його задовільним. Адже протягом двадцятилітнього еволюційного періоду відбулося чимало конструктивних і важливих змін у частині формування базисних складових організації діяльності податкової служби. Прийнята ціла низка нормативних документів для виведення податкової служби на якісно новий рівень обслуговування податкових платіжників. Створені центри обслуговування платників податків (ЦОПП), які намагаються максимально утвердити партнерські відносини з платниками податків, тощо. Та все ж у даній сфері необхідно приділити більше уваги й максимально активізувати роботу щодо:

відмови від повноважень, які не притаманні фіскальним органам управління, ви-

користовуючи досвід економічно розвинутих країн;

мінімізації затрат часу платників податків на податкову роботу ліквідацією обтяжливої та дублюючої податкової звітності;

дотримання норм Кодексу професійної етики й Кодексу честі працівників ДПС;

створення вичерпної бази даних з усіма поясненнями та роз'ясненнями норм Податкового кодексу в доступний спосіб для платників податків;

створення умов для максимального залучення у процес податкових взаємовідносин інноваційних систем і технологій.

Хоча б часткове вирішення вищенаведених питань, на нашу думку, дасть змогу констатувати можливість встановлення партнерських взаємовідносин із платниками податків та наблизити статус податкової служби до загальноєвропейських стандартів.

### Список використаних джерел

1. Буряк С.В. Стратегічні орієнтири податкової політики України в межах економічної кризи/ С.В. Буряк // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України. – 2008. – №1. – С. 3-8.
2. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://sts.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/stanovlennya-ta-modernizatsi/>.
3. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.sts.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/vnutrishnii-monitoring/58945.html>.
4. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://sts.gov.ua/media-tsentr/novini/85389.html>.
5. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://sts.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/naglyadova-rada-z-pitan-rea/zvitu-np/60351.html>.
6. Кривоватий А.І. Стратегічні орієнтири формування і реалізації фіскальної політики України [Текст]: моногр. / А.І.Кривоватий, О.М.Десятнюк, А.Я.Кізіма, М.П.Чорний; за ред. А.І.Кривоватого; Терноп. нац. екон. ун-т. – Тернопіль: Вектор, 2012. – 356 с.
7. Проект «Модернізація державної податкової служби України – 1». Режим доступу <http://sts.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/proekt--modernizatsiya-derj>.
8. Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року. Наказ ДПАУ від 07.04.2003 N 160. Режим доступу <http://uazakon.com/document/fpart96/idx96152.htm>
9. *German Stability Programme*. Published by Federal Ministry of Finance.– Public Relations Division.– Berlin, Germany– 2013.– 56p.
10. *Sally M.Jones*. Principles of Taxation for business and investment planning./ M.J. Sally/ – New York – 2004.– 532p.
11. *Jack R. Kapoor*. Personal finance/ Kapoor J.R, Dlabay L.R, Hughes R.J/ – 7<sup>th</sup> ed. – New York – 2004.– 691p.
12. *Swedish Fiscal Policy*. Fiscal Policy Council Report 2013. – SE-103. – Stockholm. – 2013. – 174 p.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2014 року

\* \* \*