

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Теремецький В.І.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільно-правових дисциплін
Харківського національного університету
внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу податкових правовідносин, удосконаленню діяльності органів державної податкової служби, окресленню основних проблем, наявних у сфері податкових правовідносин, а також виробленню практичних рекомендацій щодо їх подолання.

Ключові слова: податкові правовідносини, податкова служба, податкові органи, модернізація, реформування.

Статья посвящена анализу налоговых правоотношений, усовершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы, очерчиванию основных проблем, имеющихся в сфере налоговых правоотношений, а также выработке практических рекомендаций относительно их преодоления.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, налоговая служба, налоговые органы, модернизация, реформирование.

This article is devoted to improvement of the state tax service in the area of tax relations, outlining the main problems existing in this area and develop practical recommendations for overcoming them.

Keywords: tax legal, tax office, tax authorities, modernization, reform.

На сьогоднішній день в процесі інтеграції України в світове співтовариство відбуваються стрімкі процеси трансформації політичної та економічної сфер суспільного розвитку в поєднанні з реформуванням усієї системи державного управління. Одним із пріоритетних напрямків розвитку системи публічного управління являється оптимізація структури та модернізація державних органів в сфері податкових правовідносин, провідне місце серед яких належить системі органів державної податкової служби України. Відповідно зростає стабілізуюча роль вітчизняної податкової системи як ефективного чинника забезпечення позитивної динаміки економічної стабільності країни. Однак на сьогодні існує низка проблем, які значно гальмують розвиток податкових правовідносин, на вирішення яких і спрямована діяльність всієї системи податкових органів.

Проблема модернізації державного управління в сфері податкових правовідносин є досить актуальною, про що свідчать численні наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених-теоретиків і практиків, серед яких варто відзначити В.Б. Авер'янова, М.Я. Азарова, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.О. Бригінця, Л.К. Воронову, Р.А. Калужного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, М.П. Кучерявенка, В.Я. Малиновського, Т.О. Проценка, О.П. Рябченка та інших. Однак, не зважаючи на ґрунтовні дослідження вказаних авторів, все ж таки питання удосконалення діяльності системи органів державної податкової служби України залишаються малодослідженими і потребують комплексного доопрацювання. Все зазначене вище і обумовлює актуальність написання цієї наукової статті.

Метою статті є аналіз сучасного стану та виробленні основних шляхів удосконалення державного управління в сфері податкових правовідносин. Досягнення поставленої мети потребує вирішення наступних завдань: визначити поняття податкових правовідносин і з'ясувати, яке в них місце посідають органи державної податкової служби; окреслити основні проблеми, які існують у сфері податкових правовідносин, а також виробити практичні рекомендації щодо їх подолання.

Переходячи безпосередньо до розкриття змісту даної статті, слід зазначити, що система норм податкового права дає можливість виділити податкові правовідносини поміж відносин інших інститутів фінансового права. Проте серед вчених на сьогоднішній день ще не вироблено єдиного підходу щодо визначення поняття «податкові правовідносини» [1, с. 31; 2, с. 36; 3, с. 283-284].

Враховуючи відповідні розробки науковців, під податковими правовідносинами можна розуміти владно-майнові суспільні відносини, які врегульовані нормами податкового права та гарантовані державою, що виника-

ють між зобов'язуючими та зобов'язаними суб'єктами з приводу встановлення, зміни та стягнення податків і зборів до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів тощо. Разом з тим, запропоноване визначення не охоплює всіх аспектів сучасних податкових відносин, а тому проблеми тлумачення та сутності податкових правовідносин, розкриття їх ознак та особливих рис будуть нами розглянуті в окремій науковій публікації.

Податковим правовідносинам властиві загальні характерні риси, що притаманні будь-яким іншим правовим відносинам. Водночас правовідносини кожної галузі права мають власну неповторну специфіку. Так, найголовніша особливість податкових правовідносин полягає в тому, що вони виникають у процесі фінансової діяльності держави. Важливою галузевою особливістю податкових правовідносин є також те, що однією із сторін завжди виступає держава [4, с. 29] в особі спеціально уповноважених органів, зокрема системи органів державної податкової служби.

Діяльність державної податкової служби України була розпочата не за часів командно-адміністративної економіки, а у період здобуття незалежності нашої держави. На протязі досить стислого періоду було сформовано централізовану ієрархічну систему підрозділів, які займалися справлянням податків. Проте реалії сьогодення вимагають модернізації як організаційної структури, так і функціональної діяльності державної податкової служби. Про необхідність реформування податкової служби, підвищення ефективності її діяльності зазначає Т.О. Проценка. На його думку, це зумовлено значним збільшенням суб'єктів підприємництва та розширенням зовнішньоекономічної діяльності, що потребує переходу до світових цивілізованих норм в оподаткуванні, концентрацією оподатковуваних оборотів у фізичних осіб при домінуючому раніше оподаткуванні підприємств; необхідністю створення єдиного інформаційного простору для державного контролю за товарно-грошовими потоками в країні, складною криміногенною ситуацією в економіці [5, с. 17].

На необхідності модернізації державної податкової служби наголошує також М. Весельський, на переконання якого в правовому статусі державної податкової служби повинні відображатися не лише інтереси держави, але й сама суть відносин між суспільством та державою. Хоча останнім часом спостерігається помітний рух у напрямку до впровадження стратегічного підходу до управління, податкова адміністрація все ще зосереджує свою діяльність головним чином на управлінні поточними справами та забезпеченні виконання вимог законодавства. Стиль її керівництва, зумовлений традиціями, які склалися історично, та постійним тиском щодо збору податкових надходжень, очевидно,

є скоріше закритим і командно-адміністративним, ніж відкритим і партнерським. Щоб упоратися з нагальними проблемами, керівництво податкової служби мусить приділяти більше часу осмислюванню майбутнього та вислуховуванню думок інших зацікавлених сторін, як щодо поглядів на адміністрацію та її реформування, так і з метою тестування та забезпечення зворотного зв'язку щодо використання податкових законів і пільг [6, с. 3].

Варто зазначити, що здійснення послідовних заходів з модернізації державної податкової служби розпочато у 1997 році з розроблення Концепції та Стратегічних напрямів розвитку державної податкової служби України. Проте дана Концепція не вирішила всіх проблем, наявних в податкових правовідносинах. Згодом, 7 квітня 2003 року було прийнято Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, основним напрямком якого є:

- по-перше, забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків та забезпечення повного, своєчасного надходження законодавчо встановлених в Україні податків та зборів (удосконалення податкового законодавства у частині порядку адміністрування податків та його адаптації до вимог Європейського Союзу;

- спрощення механізму обчислення податків; уніфікації форм податкової звітності та вдосконалення інструкцій щодо їх заповнення);

- по-друге, забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби (надання своєчасних та якісних послуг платникам податків, забезпечення формами податкової звітності, інструкціями щодо їх заповнення; надання платникам податків оперативних консультативних послуг та роз'яснень податкового законодавства шляхом створення інформаційно-довідкового центру);

- по-третє, створення високопрофесійної, інформаційно розвиненої державної податкової служби в Україні шляхом розробки та впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури (удосконалення процедур, які забезпечують реалізацію функцій органів державної податкової служби України; розробку та впровадження нової організаційної структури, побудованої за функціональним принципом; створення автоматизованої системи операційної та управлінської діяльності ДПС) [7]. З прийняттям Податкового кодексу України, частина запланованих заходів починає ефективно виконуватись, хоча і є певні труднощі в цій сфері.

У науковій літературі також жваво обговорюється проект реформування державної податкової служби, який передбачає організаційну консолідацію податкових органів і перехід від податкових адміністрацій за адміністративно-територіальним принципом до податкових округів та міжрайонних інспекцій. Такі заходи, безсумнівно, сприятимуть покращенню фіскально-адміністративної системи держави за рахунок подолання проблеми громіздкості її управлінських структур та здешевлення процесів адміністрування податків і платежів. Проте впровадження запланованого може спричинити нові проблеми з поточним забезпеченням доходів бюджетів усіх рівнів. Серед них: адміністрування місцевих податків і зборів; рівнозначність (наближеність) потенціалу областей у складі податкових округів (з метою рівномірного забезпечення доходів бюджетів усіх рівнів та вирівнювання розвитку регіонів) [8, с. 157].

В свою чергу, на думку В.В. Мірошникова, до основних проблем діяльності державної податкової служби у сфері податкових правовідносин слід віднести: 1) податки не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави; 2) неоднозначність тлумачення по-

даткового законодавства; 3) незацікавленість суб'єктів господарювання у зміні свого статусу як суб'єктів, що мають право використовувати спрощену систему оподаткування; 4) невідповідність витрат на адміністрування податкової системи; 5) неефективний механізм розподілу податкових надходжень між центральним і місцевими бюджетами [9, с. 60]. Доповнюючи зазначені проблеми, П. Ю. Буряк відзначає, що податкове законодавство в Україні майже повністю зосереджене на реалізації фіскального напрямку. При цьому статистика свідчить, що в основному тягар сплати обов'язкових платежів лягає на сумлінних платників, які, зважаючи на рівень податкового тиску в нашій державі, не завжди здатні працювати беззбитково і сплачувати відрахування до бюджету в повному обсязі. Законодавство України з питань справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів також доцільно впорядкувати в його частині, де визначаються процесуальні елементи діяльності органів державної податкової служби. Нерідко складається ситуація, коли досить складні і запутані алгоритми обчислення тих чи інших платежів призводять до чисто арифметичних помилок, внаслідок невисокої кваліфікованості працівників як органів державної податкової служби, так і бухгалтерів суб'єктів обов'язкових платежів. В той же час, досить висока кваліфікація даних працівників створює умови для зловживань в цій сфері [10, с. 293-294].

Враховуючі зазначені проблеми, Т.О. Сидоренко зазначає, що головним завданням реформування та модернізації державної податкової служби України є створення умов для забезпечення добровільного виконання платниками податків вимог податкового законодавства, повного та своєчасного надходження податків до бюджетів усіх рівнів, прозорості діяльності органів державної податкової служби та створення нової інформаційної інфраструктури державної податкової служби [11].

Таким чином, на основі викладеного матеріалу до основних напрямків модернізації діяльності державної податкової служби у сфері податкових правовідносин слід віднести:

- оптимізацію організаційної структури державної податкової служби;
- створення ефективної електронної системи звітності;
- введення нових технологій і процедур;
- удосконалення системи адміністрування податків, а також спрощення механізму їх обчислення;
- підвищення кваліфікації як керівного апарату, так і робочого персоналу взагалі;
- послаблення податкового тиску (зменшення ставки оподаткування);
- проведення комплексного аналізу діяльності великих платників податків та інших обов'язкових платників;
- створення умов для надійного захисту прав платників податків;
- переорієнтація характеру функцій державної податкової служби з фіскальної на стимулюючу;
- приведення законодавства у сфері податкових правовідносин до європейських стандартів.

Вважаємо, що модернізація податкової служби сприятиме, перш за все, зменшенню управлінського апарату та здешевленню його утримання, рівномірному навантаженню на кожен діючий сегмент, чіткому розмежуванню прав та обов'язків, що усуне дублювання та паралельне виконання функцій, сприятиме оперативному прийнятті рішень та підвищенню ефективності їх виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Берлач А. І. Податкове право України : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / Берлач А. І. - К. : Університет «Україна», - 2006. – 336 с.
2. Гуреев В. І. Налоговое право : Учебник / В. И. Гуреев. – М. : Экономика, 1995. – 253 с.
3. Финансовое право : учебник / Под ред. Н. И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – 600 с.
4. Бандурка О. М. Податкове право. Навч. посібник / О. М. Бандурка, В. Д. Понікаров, С. М. Попова. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 312 с.
5. Проценко Т. О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. О. Проценко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 36 с.
6. Весельський М. Конституція України і діяльність державної податкової служби (деякі питання) / М. Весельський // Підприємництво. Господарство. Право. – 1999. - № 9. – С. 3-5.
7. Про внесення змін до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року : Наказ ДПА України від 29.09.05 № 420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57551&cat_id=57011
8. Покинтелиця В. М. Організаційна структура державної податкової служби: напрями реформування / В. М. Покинтелиця // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2009. - № 2. – С. 157-163
9. Мірошник В. В. Податкова реформа в Україні в контексті євроінтеграції / В. В. Мірошник // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2010. - № 17. – С. 55-68
10. Буряк П. Ю. Податковий контроль в Україні : Попередній контроль / П. Ю. Буряк, Б. А. Карпінський, Н. С. Засуцька. – Львів : Простір, 2007. – 400 с.
11. Сидоренко Т. О. Вдосконалення механізму здійснення податкового контролю в Україні / Т. О. Сидоренко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 2 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/znpndups/2010_2/pdf/10stoitu.pdf

МІСЦЕВА ПУБЛІЧНА ВЛАДА: ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Трачук П. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та адміністративного права
Закарпатського державного університету,*

У статті розглядаються особливості української моделі місцевої публічної влади в контексті адміністративної реформи. Досліджуються питання інституційних основ організації публічної влади базового та проміжного рівня. Викладаються сучасні проблеми забезпечення взаємодії місцевого самоврядування та місцевого управління.

Ключові слова: місцева публічна влада, конституційний статус територіальних колективів, децентралізація, система адміністративно-територіального устрою, базовий рівень, проміжний рівень.

В статье рассматриваются особенности украинской модели местной публичной власти в контексте административной реформы. Исследуются вопросы институциональных основ организации публичной власти базового и промежуточного уровня. Выложены современные проблемы обеспечения взаимодействия местного самоуправления и местного управления.

Ключевые слова: местная публичная власть, конституционный статус территориальных громад, децентрализация, система административно-территориального устрою, базовый уровень, промежуточный уровень.

The article is devoted to the public power models in the context of Ukrainian administrative reform. The basic and interval levels of public power organization, its role its place in democratic state's mechanism are investigated there. The author analyzes the modern problems of local self-government and public power ensuring.

Keywords: public power, constitutional status, decentralization, administrative-territorial system local self-government, basic level, interval level.

Дослідження особливостей української моделі місцевої публічної влади в контексті адміністративної реформи передбачає розгляд питання інституційних основ організації місцевої влади базового та проміжного рівня, взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Основний Закон конститує Україну як унітарну державу (ст. 2), що передбачає децентралізацію публічної влади на засадах організаційної самостійності місцевого самоврядування. Оскільки Україна за своїми масштабами є середньою державою, Конституція визначає також статус територіальних колективів як на базовому, так і на регіональному рівні. Таким чином визначається певна модель політико-територіальної організації публічної влади в Україні.

Держава здійснює свою юрисдикцію у певних територіальних межах. При цьому виникає питання, яким чином буде здійснюватися ця влада на рівні територіальних колективів, які склалися спонтанно в силу іс-

торичних, економічних, географічних, демографічних, політичних чи етнічних чинників. Такі чинники сприяють формуванню територіальних спільнот, які володіють невід'ємними і невідчужуваними правами вільно розвиватися. Тому територіальні колективи вправі домогатися від публічної влади забезпечити гарантії вільного їх розвитку, зокрема права самостійно вирішувати питання місцевого значення, що служить правовою основою легітимації місцевої влади. З іншого боку, сукупність таких територіальних колективів визначає націю, що вимагає від центральної влади піклуватися про публічний інтерес шляхом визнання місцевих урядів або запровадження агентів держави на місцях – губернаторів, адміністрації, префектів тощо. В залежності від ступеня децентралізації запроваджується адміністративно-територіальний поділ країни, заснований на відносинах самоврядування, автономії чи федералізму, а вживаний у Конституції термін “територіальний устрій” визначає лише територіальні рамки організації