

УДК 336.225:336.025

**Т. А. Черемісова**

*ОКВНЗ «Інститут підприємництва «Стратегія», м. Жовті Води*

## **СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ РОБОТИ В УКРАЇНІ**

**Визначено особливості існуючої системи органів Державної податкової служби України. Узагальнено елементи організації податкової роботи. Систематизовано заходи підвищення ефективності податкової роботи в Україні протягом останнього десятиріччя.**

*Ключові слова:* Державна податкова служба, Державна податкова адміністрація, Державна податкова інспекція, податкова робота, суб'єкти оподаткування, реформування, модернізація, вдосконалення.

**Определены особенности существующей системы органов Государственной налоговой службы Украины. Обобщены элементы организации налоговой работы. Систематизировано мероприятия повышения эффективности налоговой работы в Украине на протяжении последнего десятилетия.**

*Ключевые слова:* Государственная налоговая служба, Государственная налоговая администрация, Государственная налоговая инспекция, налоговая работа, субъекты налогообложения, реформирование, модернизация, совершенствование.

**Features of the existing system of the Government tax service in Ukraine are identified in the article. The elements of organization in tax work are generalized. The activities enhanced the effectiveness of tax work in Ukraine for the past decade are systematized.**

*Key words:* Government tax service, Government tax administration, Government tax inspectorate, tax work, subjects of taxation, reform, modernization, improvement.

Вирішення актуальних проблем соціально-економічного розвитку України зазвичай супроводжується відповідними реформами в податковій системі, що безпосередньо призводять до сталої оптимізації системи органів державної податкової служби, модернізації та удосконалення діяльності її структурних підрозділів. Як наслідок, від ефективності організації податкової роботи залежить можливість та дієвість впливу на будь-які економічні явища та процеси в державі.

Виходячи з офіційних даних, утворення Податкової служби України відбулося у 1990 р. [1]. За роки незалежності України зроблено значні кроки з її перетворення в сучасний орган державного управління європейського рівня. З метою поліпшення бізнес-середовища та стабілізації державних фінансів еволюція державної податкової служби (далі – ДПС) України продовжується й сьогодні [2]. Саме тому організаційні питання найефективнішого функціонування органів ДПС є актуальними.

Мінливість соціально-економічної ситуації в країні, зміна пріоритетів у податковій політиці та, як наслідок, чисельні зміни податкового законодавства обумовлюють значну кількість наукових праць, що стосуються аналізованої проблеми. Так, дослідженням структурних особливостей, проблем управління, реформування та модернізації ДПС України на різних етапах розвитку займалися такі науковці та практики, як В. Білоус, О. Чикаренко, Л. Новосельська, Р. Гриценко, А. Гель, Г. Семаков, С. Кондракова, М. Касьяненко, М. Гринюк, П. Цимбал, В. Онищенко [3–6] та ін.

Незважаючи на велику кількість праць, пов'язаних із досліджуваною тематикою, потребує подальшого вивчення проблема побудови оптимально-ефективної системи адміністрування податків та зборів з одночасним дотриманням балансу інтересів суб'єктів податкового процесу.

Враховуючи вищевикладене, метою цієї статті є дослідження системи органів

ДПС та ефективності організації податкової роботи в Україні з урахуванням тих змін, що відбулися у сфері оподаткування до сьогодні. Відповідно необхідним є вирішення таких завдань:

- визначити особливості існуючої системи органів ДПС України;
- узагальнити елементи організації податкової роботи;
- систематизувати заходи підвищення ефективності податкової роботи органів ДПС України протягом останнього десятиріччя.

**Податкова служба** є уповноваженим державним органом виконавчої влади, що здійснює контроль за дотриманням податкового законодавства та представляє державні інтереси у взаємовідносинах із платниками податків. Статус державної податкової служби в Україні, її функції та правові основи діяльності визначає Закон України «Про державну податкову службу в Україні» [7].

ДПС України включає: Державні податкові адміністрації (далі – ДПА) та державні податкові інспекції (далі – ДПІ), у складі яких утворюються колегії та знаходяться спеціальні підрозділи щодо боротьби з податковими правопорушеннями – податкова міліція. Згідно з чинним законодавством, колегії є дорадчими органами, що розглядають найважливіші напрями діяльності відповідних ДПА. Залежно від кількості платників податків та інших місцевих умов ДПА України може утворювати міжрайонні (на два і більше районів), спеціалізовані (на дві і більше областей для роботи з окремими категоріями платників), об'єднані (на місто і район) державні податкові інспекції. Побудову органів державної податкової служби наведено на рис. 1.

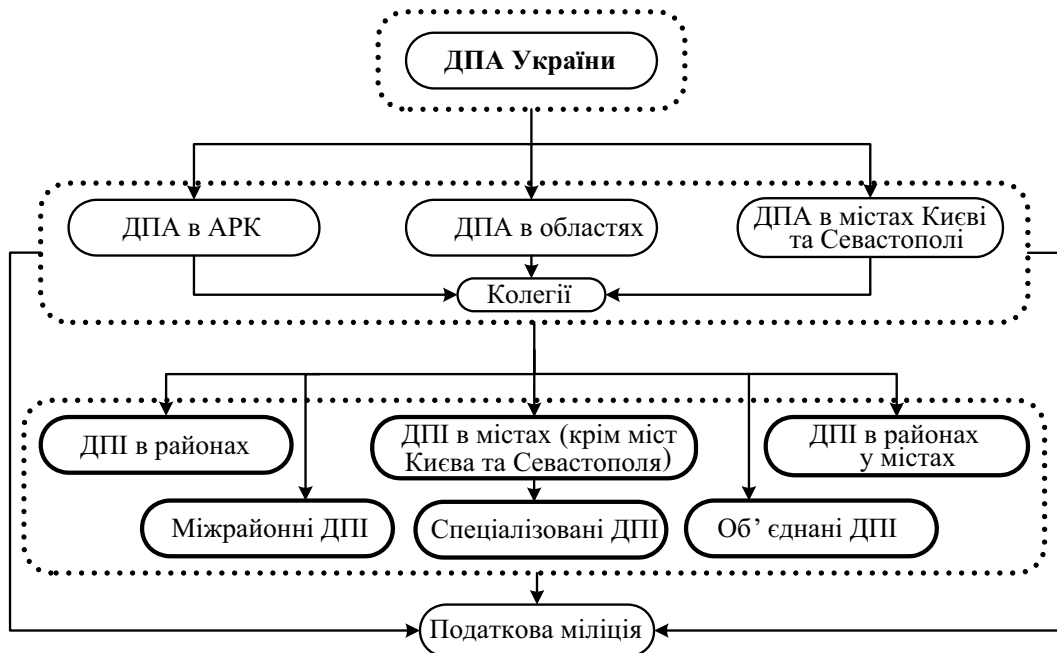


Рис. 1. Система органів Державної податкової служби України

Систему органів Державної податкової служби України залежно від підпорядкованості можна умовно поділити на три рівні (рис. 1), кожен з яких має свої функції та специфіку. Так, згідно із ст. 4 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [7] Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади (перший рівень). Державні податкові адміністрації в Автономній

Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі підпорядковуються Державній податковій адміністрації України і складають другий рівень. Державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні, спеціалізовані та об'єднані державні податкові інспекції підпорядковуються відповідним державним податковим адміністраціям в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (третій рівень). Крім того, згідно з чинним законодавством, спеціалізовані державні податкові інспекції можуть бути підпорядковані Державній податковій адміністрації України за її рішенням.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [7] ДПС України очолює Голова ДПА України. Голову ДПА України та його заступників (перший рівень системи органів державної податкової служби України) призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Голови Державних податкових адміністрацій (другий рівень системи органів державної податкової служби України) призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Голови Державної податкової адміністрації України. Начальники державних податкових інспекцій (третій рівень системи органів державної податкової служби України) призначаються на посаду і звільняються з посади Головою Державної податкової адміністрації України за поданням голів відповідних державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі (рис. 1). У випадку підпорядкування спеціалізованої державної податкової інспекції ДПА України начальник такої спеціалізованої інспекції призначається на посаду і звільняється з посади Головою Державної податкової адміністрації України. Начальники управлінь податкової міліції призначаються Головою ДПА України.

Збільшення навантаження на органи ДПС, мінливість податкового законодавства (перегляд складу податків, методик їх нарахування і сплати) справляє постійний вплив на структуру ДПС, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

ДПА звітує перед Міністерством фінансів України та Головним управлінням Державного казначейства України про надходження податків, інших платежів і підпорядковується Кабінету Міністрів України.

Органи ДПС України безпосередньо працюють з платниками податків та координують свою діяльність з іншими суб'єктами податкового процесу: фінансовими органами, органами Державного казначейства України, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митними та контрольно-ревізійною службами, іншими контролюючими органами, установами банків, а також з податковими службами інших держав.

Підсумовуючи, можна зазначити, що чинну систему органів державної податкової служби України побудовано за територіальною ознакою, вона є централізованою та має трирівневу ієрархічну структуру, що сприяє ефективній організації податкової роботи.

**Податкова робота** – це взаємопов'язана діяльність уповноважених державних органів з оподаткування, платників податків та інших суб'єктів податкового процесу в напрямі виконання податкового законодавства.

Організація податкової роботи регламентується Конституцією України [8], Податковим кодексом України [9], законами України [7], іншими нормативно-правовими актами органів державної влади, а також рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань оподаткування, виданими в межах їхніх повноважень.

Організацію податкової роботи органів ДПС потрібно розглядати відповідно до їхніх законодавчо встановлених завдань та функцій (рис. 2).

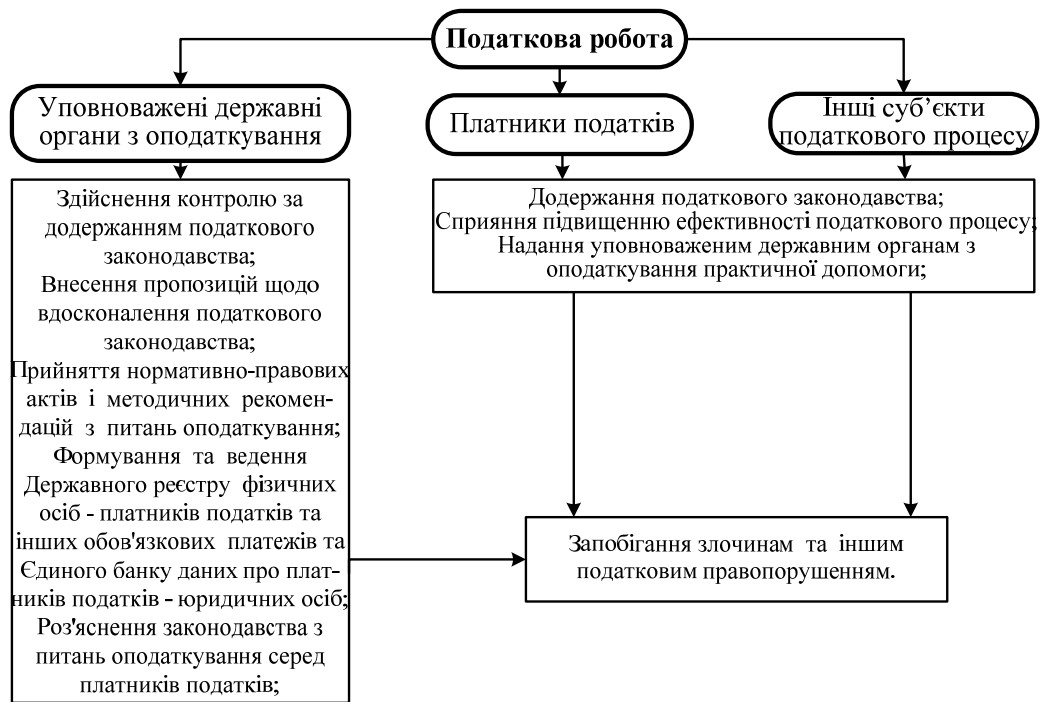


Рис. 2. Узагальнені елементи організації податкової роботи

Ефективність податкової роботи прямо залежить від результатів діяльності кожного окремого суб'єкта податкового процесу. Суттєвими факторами впливу можна вважати наявність організаційно-методичного забезпечення податкової роботи; раціональність розподілу обов'язків керівництва щодо роботи структурних підрозділів ДПА; створення партнерських взаємовідносин між податківцями та іншими суб'єктами оподаткування.

19 жовтня 2001 року Головою ДПА України було затверджено Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р. [10], у 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.

Відповідно до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р. уже проведено певні заходи щодо вдосконалення роботи податкових органів, систематизовані в табл. 1.

Незважаючи на реальні кроки щодо вдосконалення податкової роботи в Україні (див. табл. 1), ще існують суттєві перешкоди в наблизенні організації та діяльності державної податкової служби до рівня європейських держав:

- неоднозначне тлумачення норм податкового законодавства і, як наслідок, виникнення непорозуміння між податківцями та платниками податків;
- недостатня увага питанням процесуальної взаємодії податківців та платників податків порівняно з організаційно-методичним забезпеченням процесу оподаткування;
- невиконання в повному обсязі роз'яснювально-профілактичної роботи з суб'єктами оподаткування порівняно з масштабами контрольно-перевірної функції податкових органів;
- прояви бюрократії та корумпованість під час виконання службових обов'язків податковими службовцями;
- стале зростання податкового навантаження, що призводить до збільшення приховуваних («тіньових») доходів та розробки нових схем ухилення суб'єктів господарської діяльності від оподаткування загалом;
- некомпетентне й упереджене ставлення до платників податків: максимальний захист інтересів держави та нехтування інтересами платників;
- значний вплив людського фактору на процес прийняття рішень податківцями та інші.

**Таблиця 1. Окремі заходи підвищення ефективності податкової роботи органів ДПС України у 2001-2011 рр.**

<b>Рік впро- вадження</b>	<b>Зміст заходів</b>
<b>2001</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Затверджено Стратегічний план розвитку державної податкової служби України до 2013 року.</li> <li>2. Створено Внутрішню консультативну групу з впровадження Програми модернізації на центральному, обласному та районному рівнях.</li> <li>3. Утворено Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів як самостійний функціональний підрозділ з правами юридичної особи, також регіональні управління цього Департаменту та їхні територіальні підрозділи.</li> <li>4. Утворено Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом.</li> </ol>
<b>2002</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створено Громадську колегію при ДПА України як постійний дорадчий орган ДПА України.</li> </ol>
<b>2003</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Затверджено Концепцію вдосконалення організаційної структури державної податкової служби України.</li> <li>2. Започатковано проект "Модернізація державної податкової служби України-1".</li> </ol>
<b>2004</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створено Міжвідомчу робочу групу з питань координації та контролю за реалізацією Проекту модернізації;</li> <li>2. Утворено наглядової ради з питань реалізації проекту «Модернізація державної податкової служби України –1».</li> </ol>
<b>2005</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сформовано законодавчу базу щодо покращання взаємовідносин з платниками податків: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 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)»;</li> <li>– 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».</li> </ul> </li> </ol>

Рік впровадження	Зміст заходів
2006	<p>1. Розроблено та прийнято низку нормативно-правових документів у рамках етизації податкової служби:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Кодекс професійної етики працівника Державної податкової служби України;</li> <li>– Концепція управління персоналом Державної податкової служби України на 2006–2010 роки;</li> <li>– Кодекс честі працівника Державної податкової служби України;</li> <li>– Концепція вдосконалення організаційної структури органів державної податкової служби.</li> </ul> <p>2. У межах вдосконалення професійного рівня працівників ДПС Національну академію державної податкової служби України було перетворено на Національний університет державної податкової служби України.</p>
2007	<p>1. Створено Інформаційно-довідковий департамент державної податкової служби.</p> <p>2. Активується робота податківців і у сфері міжнародного обміну досвідом.</p> <p>3. ДПА України бере участь в опрацюванні окремих розділів проекту нового Договору між Україною та ЄС у рамках Робочої групи.</p> <p>4. Починається активна робота над проектом Податкового кодексу, зміст якого відповідатиме загальноєвропейським податковим нормам.</p>
2008	<p>1. Створення партнерських відносин між платниками податків та податківцями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– підписано Меморандум про створення сприятливого податкового клімату між Українським союзом промисловців і підприємців (УСПП) та ДПА України;</li> <li>– затверджено Інструкцію з підготовки і подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку та Примірний договір про визнання електронних документів.</li> </ul> <p>2. ДПА України розроблено власне програмне забезпечення «Система формування та подання до органів ДПС податкової звітності та реєстрів податкових накладних в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку», яке розповсюджується серед платників податків.</p>
2009	<p>1. На базі Управління боротьби з корупцією в органах державної податкової служби утворено Управління внутрішньої безпеки.</p> <p>2. Схвалено Стратегію реформування податкової системи.</p>
2010	<p>1. Уведено в дію Податковий кодекс України та внесено деякі зміни до нього.</p> <p>2. Затверджено Положення про організацію взаємодії підрозділів податкової міліції з іншими структурними підрозділами органів ДПС для встановлення місцезнаходження платника податків.</p> <p>3. Розпочато реорганізацію Державної податкової адміністрації України у Державну податкову службу України.</p>
2011	<p>1. Запроваджено дворівневу процедуру адміністративного оскарження рішень органів ДПС.</p> <p>2. Упроваджено використання сучасних інформаційних технологій, зокрема, АІС «Скарга».</p> <p>3. Внесено окремі зміни до Податкового кодексу.</p> <p>4. Запроваджено практику висвітлення у засобах масової інформації результатів боротьби з корупцією в органах ДПС.</p> <p>5. Створено територіальні органи Державної податкової служби.</p>

Проектом «Програми модернізації державної податкової служби України» (далі – Проект) [1], завершення якого заплановано на 2012 р., передбачається побудова такої державної податкової служби, яку б підтримувало суспільство і яка б спиралася на визначені в податковому законодавстві правові норми відносин між плат-

никами податків та органами державної податкової служби. При цьому головним елементом модернізації державної податкової служби передбачено створення партнерських відносин, атмосфери повної довіри та поваги до платників податків.

Одним із напрямів Проекту є створення високопрофесійної, інформаційно-розвиненої державної податкової служби в Україні шляхом розвитку інформаційної інфраструктури, що передбачає створення системи інформаційної взаємодії між органами державної влади, органами прокуратури, правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами.

Реалізація запропонованих змін можлива за умови безпосереднього контролю за їх впровадженням у всіх структурних підрозділах ДПС України та визначення подальших стратегічних кроків у цьому напрямі.

### Бібліографічні посилання і примітки

1. Офіційний сайт Державної податкової адміністрації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>
2. Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf)
3. Білоус В. Т. Управління податковою службою в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. управління: спец. 25.00.05 «Галузеве управління: управління економікою» / В. Т. Білоус; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові Укр. – К., 1998. – 22 с.
4. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України: навч. посіб. / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, П. В. Цимбал. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
5. Новосельська Л. І. Шляхи вдосконалення податкової служби / Л. І. Новосельська, В. А. Козанкевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С. 229–232.
6. Онищенко В. А. Податковий контроль та напрями підвищення його ефективності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит» / В. А. Онищенко; НДІ при Міністерстві фінансів України. – К., 2004. – 24 с.
7. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=509-12>
8. Конституція України від 26.08.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254 %EA %2F96- %E2 %F0](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0)
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>
10. Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=161882&cat\\_id=161857&showHidden=1](http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=161882&cat_id=161857&showHidden=1)

*Надійшла до редакції 31.10.2011*