зміцненню законності у сфері здійснення державного контролю господарської діяльності. Суттєвим недоліком діючого правового регулювання, зокрема податкового, бюджетного і фінансового управління, є орієнтація не на вдосконалення механізму ефективності конкретних функцій управління, а на регламентацію фіскальної компетенції, повноважень, функцій фіскальних органів. Однак законність у сфері здійснення фінансового контролю ґрунтується на наявності уніфікованих правових норм і стандартів; єдиних критеріїв правового регулювання контрольних і наглядових функцій органів влади, однакових принципів та норм законності і правопорядку при розгляді спорів у судових органах. Наприклад, під час проведення органом контролю контрольних заходів було виявлено фінансове правопорушення, однак підконтрольний об'єкт заперечує і не визнає цей факт. У такому випадку орган контролю повинен сам подавати в суд і доказувати вину правопорушника у порушенні законодавства. Звідси і різниця між сумою виявлених правопорушень при здійсненні контрольних заходів та сумою відшкодованих державі збитків. Таким чином, правове середовища, у якому застосування принципу верховенства права стає основою діяльності органів державного фінансового контролю, є шостою ознакою законності у цій сфері.

Отже, законність у сфері здійснення фінансового контролю – це відповідний правовий режим, який виражається в чіткому і неухильному дотриманні та виконанні вимог закону всіма його учасниками, а також наявності гарантій щодо недопущення необґрунтованого притягнення невинних осіб до відповідальності чи незаконного понесення майнових втрат, грошових коштів тощо.

Список використаної літератури

1. Общая теория права и государства [Электронный ресурс] / [под ред. В. В. Лазарева].– 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – Режим доступа : // http://www.bibliotekar.ru/teoria-gosudarstva-i-prava-7/index.htm.

2. Витрук Н. В. Законность : понятие, защита и обеспечение / Н. В. Витрук // Общая теория права : курс лекций. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегор. ВШ МВД РФ, 1993. – С. 513–539.

3. Шинд В. И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры (Методический аспект) / В. И. Шинд // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора : сборник науч. труд. – М., 1994. – С. 27–29.

4. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін.] ; заг. ред. В. К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.

5. Абдулаев М. И. Теория государства и права / Абдулаев М. И. – 2-е изд., доп. – М. : Финансовый контроль, 2004. – 410 с.

6. Мамутов В. К. Гражданский кодекс нуждается в некоторой корректировке [Электронный ресурс] / Мамутов В. К. – Режим доступа : http://www.iepd.dn.ua/Stat_23.htm.

7. Ми шукаємо причини корупції, аби вчасно й ефективно їй протидіяти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rivne.mns.gov.ua/content/misukaemoprichinikorupsii.html.

Стаття надійшла до редакції 28.02.2013 р.

УДК 342.9

І. О. Євсєєва,
науковий співробітник НДІ фінансового права, Національний університет ДПС України

ДО ПИТАННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню сучасних програмних документів з реформування податкової та митної служби України в контексті створення Міністерства доходів і зборів України. Запропоновано структуру концепції розвитку Міністерства доходів і зборів України.

Статья посвящена исследованию современных программных документов по реформированию налоговой и таможенной службы Украины в контексте создания Министерства доходов и сборов Украины. Предложена структура концепции развития Министерства доходов и сборов Украины.

The article studies the current policy documents on the reform of tax and customs service of Ukraine in the context of the Ministry of income and taxes in Ukraine. The structure of the concept of the Ministry of income and taxes in Ukraine.

Ключові слова: *програмні документи, податкова служба, митна служба, концепція розвитку Міністерства доходів і зборів України.*

Аналізуючи сучасний досвід розвинених країн щодо інституційного забезпечення адміністрування податків та митних платежів, потрібно відзначити позитивний ефект об'єднання податкових і митних служб, яке, зокрема, відбулося в Австрії, Іспанії, Естонії, Великобританії, Бельгії, Данії, Словаччині, Греції, Нідерландах та інших країнах.

Основними перевагами такого об'єднання стало зменшення видатків на податкове адміністрування, оптимізація чисельності апарату, покращання обміну інформацією та взаємодії між органами влади і, як наслідок, підвищення надходжень до бюджетів.

Цей досвід запроваджується і в Україні. Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 р. № 726/2012 шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України утворено Міністерство доходів і зборів України [7].

Створення вказаного Міністерства зумовлює по-

© Євсєєва І. О., 2013

Jurnal_2.indd 35 05.06.2013 12:52:26

требу у критичному аналізі наявних програмних документів, якими визначалися напрями реформування податкової та митної служб України й підготовки на основі такого аналізу базисної концепції розвитку Міністерства доходів і зборів України.

Оцінюючи стан наукової розробки організаційно-правового забезпечення реформування податкової та митної служби, потрібно вказати на значну кількість наукових праць, присвячених окремим аспектам окресленого питання. Серед основних – праці О. О. Бандурки, О. О. Бригінця, С. В. Островерха, В. І. Полюховича, М. П. Кучерявенка, Є. В. Додіна.

Указом Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 затверджено Положення про Міністерство доходів і зборів України. Згідно з Указом Міністерство доходів і зборів України визнано правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України, що реорганізуються. Відповідно до Положення Міністерство доходів і зборів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями Міністерства доходів і зборів України визначено:

– забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового й митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів та інших платежів;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

– забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску;

– забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установлений законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності.

Отже, основний акцент у функціях новоствореного Міністерства зроблено на формуванні податкової політики щодо адміністрування податків і зборів. Термін «адміністрування податків і зборів», хоча і використовується у чинному законодавстві України, проте не має однозначного визначення. Тривають дискусії щодо розуміння вказаної категорії і в науковій (юридичній та економічній) спільноті [4; 5; 6]. Указане поняття потребує максимально чіткого нормативного закріплення та звуження можливості розширеного тлумачення.

Подальша розбудова Міністерства доходів і зборів України можлива за умови розробки базового цілісного підходу на рівні концепції. Аналіз програмних документів, що визначають напрями реформування податкової та митної служби України, свідчить про нагальну потребу у їх перегляді у світлі створення Міністерства доходів і зборів України.

До таких базових програмних документів на сучасному етапі реформування необхідно віднести:

– Програму економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», що визначає основні цілі та напрями реформування економіки України, річні національні плани дій, спрямовані на виконання Програми економічних реформ;

– проект «Модернізація державної податкової служби України-1» (реалізація завершена у червні 2012 року);

– Концепцію реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей».

Розроблена Комітетом з економічних реформ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Програма економічних реформ) від 02.06.2010 р. комплексно визначила основні цілі та напрями реформування економіки України. Стосовно фінансового сектору держави, то у Програмі економічних реформ передбачено реформування податкової системи України, що стало одним з пріоритетних напрямів розробників реформи.

Так, поряд з економічними чинниками, що зумовлюють нагальну потребу у проведенні податкової та митної реформи з метою поліпшення бізнес-середовища та стабілізації державних фінансів, значну увагу приділено питанню вдосконалення податкового адміністрування, визначеного Програмою економічних реформ:

– удосконаленню функцій податкової служби;

– удосконаленню системи податкового контролю;

– підвищенню рівня інформаційного забезпечення і впровадження автоматизації в органах податкової служби для зниження витрат на податкове адміністрування;

– удосконаленню порядку реєстрації платників податків;

– чіткому законодавчому визначенню прав та обов'язків платників податків і контролюючих органів з метою запобігання розширенню прав однієї та обмеження прав іншої сторони;

– запровадженню прозорої системи відповідальності співробітників податкової служби;

– скасуванню планів мобілізації податкових платежів для податкової служби та інші заходи.

Головними напрямами вдосконалення митного адміністрування у Програмі економічних реформ визначено:

– створення і застосовування якісної системи управління ризиками разом з ефективними процедурами перевірки після митного оформлення;

– імплементацію Кіотської конвенції, зокрема концепції авторизованих митних операторів, і

Jurnal_2.indd 36 05.06.2013 12:52:26

здійснення подальшої модернізації митного законодавства на основі законодавства ЄС, зокрема EC Customs Blueprints;

– спрощенню процедури оцінювання митної вартості та приведення її у відповідність до вимог СОТ, а саме: через запровадження процедури оцінювання митної вартості відповідно до рекомендацій СОТ і ЄС, ліквідації планів з мобілізації податків і зборів та поліпшення професійної підготовки митних інспекторів за правилами оцінювання митної вартості тощо.

У розділі «Міжнародна інтеграція та співпраця» передбачена подальша гармонізація регуляторного середовища й митних процедур відповідно до норм ЄС, необхідних для функціонування Зони вільної торгівлі з ЄС.

Узагальнюючи визначені Програмою економічних реформ напрями реформування сфери податкового та митного адміністрування, потрібно вказати на їх певну автономність, що виявляється не лише у відокремленості таких завдань і напрямів реформування, а й у відмінності відповідальних за їх реалізацію суб'єктів, графіка виконання тощо.

Базовим програмним документом у сфері реформування митної служби України є Концепція реформування діяльності митної служби України «Обличчям до людей» від 29.10.2010 р. (далі – Концепція реформування митної служби). До основних завдань Концепції реформування митної служби належать:

– приведення структури митної служби у відповідність до адміністративно-територіального устрою України;

– законодавче та нормативне спрощення процедур митного контролю та митного оформлення;

– розвиток застосування принципу «єдиного вікна» та єдиного державного контрольного органу в пункті пропуску;

– створення безпаперового середовища надання державних послуг у митній сфері – електронного декларування;

– розширення джерел отримання достовірної митної інформації;

– створення уніфікованих та прозорих правил визначення митної вартості товарів та їх класифікації;

– підвищення прозорості інформації щодо митних процедур та правил;

– створення дієвої апеляційної системи при митній службі;

– автоматизація процедур митного оформлення;

– розвиток системи управління персоналом і забезпечення дотримання етики поведінки митника;

– розвиток інфраструктури пунктів пропуску і забезпечення співробітників митних органів сучасними засобами контролю та інші заходи.

Ці та інші заходи, що передбачає Концепція реформування митної служби, мають: оптимізувати та вдосконалити структуру митних органів; спростити митні процедури; удосконалити митний контроль у пунктах пропуску та сприяти транзиту; удосконалити законодавство, що регламентує митну справу; удосконалити систему оподаткування; забезпечити належне міжнародне співробітництво; упровадити електронну митницю.

Стосовно концептуального забезпечення реформування податкової служби України потрібно відзначити, що на сьогодні базового документа, який би консолідував усі напрями реформування, ще не прийнято.

Комплексне впровадження проекту «Модернізація державної податкової служби України – 1» (далі – Програма модернізації ДПС) ставило за мету трансформувати модель нинішньої податкової служби в податкову службу нового зразка, яка передбачає кардинальну зміну філософії служби з фіскальної на стимулювальну.

Було визначено детальну регламентацію заходів з модернізації державної податкової служби:

– забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків та забезпечення повного, своєчасного надходження законодавчо встановлених в Україні податків та зборів (обов'язкових платежів), зокрема завдяки: удосконаленню податкового законодавства у частині порядку адміністрування податків та його адаптації до вимог Європейського Союзу; спрощенню механізму обчислення податків; уніфікації форм податкової звітності та вдосконаленню інструкцій щодо їх заповнення; упровадженню вдосконаленої системи адміністрування податкового боргу; створенню системи приймання податкової звітності в електронному вигляді; удосконаленню контрольно-перевірочної роботи на базі ризикоорієнтованої системи тощо;

– забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби завдяки: наданню своєчасних та якісних послуг платникам податків, забезпеченню формами податкової звітності, інструкціями щодо їх заповнення; наданню оперативних консультативних послуг шляхом створення інформаційно-довідкового центру;

– створення високопрофесійної, інформаційно розвиненої державної податкової служби в Україні за допомогою розробки та впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури, що передбачає: вдосконалення процедур, які забезпечують реалізацію функцій органів державної податкової служби; розробку та впровадження нової організаційної структури; створення автоматизованої системи операційної та управлінської діяльності ДПС; удосконалення державної системи моніторингу сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), створення управлінської інформаційно-аналітичної системи ДПС України; удосконалення системи обліку надходжень до бюджету та функціонування системи приймання податкової звітності в електронному вигляді; уніфікацію звітних форм і формування відомчої внутрішньої звітності; розробку офіційної зовнішньої звітності податкових органів; створення системи контролю за достовірністю звітності податкових органів; розробку системи інформаційної взаємодії з міністерствами та відомствами; підвищення рівня управління персоналом державної податкової служби, упровадження

Jurnal_2.indd 37 05.06.2013 12:52:27

нових механізмів управління персоналом тощо.

Підсумовуючи зазначене, потрібно наголосити на необхідності у перегляді базових програмних документів, що визначали напрями реформування податкової та митної служби України. Об'єктивно неможливе механічне перенесення і групування заходів, що окреслені у програмних документах, розглянутих вище, у єдиній концепції, яка має визначити шляхи розвитку Міністерства доходів і зборів України, оскільки через об'єднання податкової та митної служби було не лише об'єднано функції цих відомств, а й утворено центральний орган виконавчої влади у статусі міністерства.

Відповідно до статей 6 та 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [2] міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Зважаючи на формально рівний правовий статус Міндоходів України та Мінфіну України й законодавче (на рівні положень про міністерства) розмежування компетенції, існує серйозна проблема штучного поділу функції у сфері формування податкової та митної політики через виокремлення функцій щодо формування державної політики з податкового та митного адміністрування.

Потрібно мати на увазі, що кожний орган виконавчої влади наділений певним колом повноважень – прав і обов'язків, тобто компетенцією. Компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по вертикалі, так і по горизонталі), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [1].

Виходячи з цього, нечітке розмежування компетенції органів виконавчої влади очікувано породжує ризики так званих компетенційних спорів. Дане питання є предметом окремого дослідження, але при цьому має принциповий вплив на розробку концептуальних засад розвитку Міністерства доходів і зборів України.

Уніфікуючи базові засади та напрями розвитку податкової та митної служби України, пропонуємо таку орієнтовну структуру Концепції розвитку Міністерства доходів і зборів України:

1. Концепція має чітко визначити ідеологію та базові принципи діяльності Міністерства. Орієнтація на платника податків завдяки забезпеченню сервісного спрямування діяльності Міністерства, формуванню партнерських відносин з платником податків, створенню належних умов для добровільного виконання фіскальних обов'язків через податкове адміністрування – основне завдання Міністерства.

2. Формування системи територіальних органів Міністерства має відбуватися з урахуванням наявної системи територіальних органів податкової та митної служби. Переваги від об'єднання вказаних відомств, особливо у частині оптимізації структури та чисельності апарату Міністерства, має торкнутися не лише центрального апарату, а і його органів на місцях.

3. Потребує організаційного, кадрового та методичного забезпечення Міністерством реалізації функції нормативно-правового регулювання відносин, що виникають у процесі податкового та митного адміністрування. Реалізація цієї функції має відбуватися за умови чіткого розмежування функції державного управління у сфері формування податкової та митної політики й формування державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів (розмежування компетенції Міндоходів та Мінфіну).

4. Удосконалення процедур митного та податкового контролю завдяки подальшому запровадженню практики орієнтації контрольних заходів за напрямами найбільших ризиків ухилення від сплати податкових та митних платежів.

5. Організаційно-правове забезпечення надання адміністративних послуг платникам податків відповідно до стандартів, визначених Законом України «Про адміністративні послуги», та сучасних європейських практик. Адміністративні послуги, що надаються Міністерством, мають бути спрямовані на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків платниками податків.

6. Подальше запровадження електронного урядування через упровадження електронного документообігу у Міністерстві та його територіальних органах, надання Міністерством адміністративних послуг через інформаційні технології, а також забезпечення електронної комунікації та документообігу у взаємовідносинах з іншими органами державної влади.

7. Систематизація адміністративної відповідальності за порушення податкового та митного законодавства має відбуватися за активної участі Міністерства в законопроектній роботі. На сьогодні у контексті гуманізації законодавства, що передбачає кримінальну відповідальність суб'єктів господарювання, заходи адміністративного та фінансового примусу набувають важливого значення.

Список використаної літератури

1. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

3. Про ратифікацію Угоди про позику (Проект «Модернізація державної податкової служби України – 1») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1317-15

4. Ластовецький А. Організаційно-правові засади адміністрування податків / А. Ластовецький // Право України. – 2003. – № 11. – С. 37–40.

5. Марченко В. Щодо застосування терміна «адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» у Податковому кодексі України / В. Марченко // Часопис Київського універси-

Jurnal_2.indd 38 05.06.2013 12:52:27