

## ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА СЛУЖБА В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ: ПРАКТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

**Анотація.** Проаналізовано особливості організації, функціонування системи органів податкової служби та стан реалізації реформування державного управління податкової служби. Розкрито концептуальні засади модернізації ролі податкової служби у системі виконавчої влади за умов трансформаційного періоду, зроблено висновки та рекомендації щодо оптимізації державного регулювання реформування податкових органів. Особливу увагу приділено ключовим факторам правового забезпечення оптимізації функціонування податкових органів, підвищенню якості правової регламентації розподілу функцій в апараті державного управління та вдосконаленню структурно-функціональної побудови системи податкової служби.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, оптимізація, реформування, центральні органи виконавчої влади, Державна податкова служба України.

**Аннотация.** Проанализированы особенности организации, функционирования системы органов налоговой службы и состояние реализации реформирования государственного управления налоговой службы. Раскрыты концептуальные положения модернизации роли налоговой службы в системе исполнительной власти в условиях трансформационного периода, сделаны выводы и рекомендации относительно оптимизации государственного регулирования реформирования налоговых органов. Особенное внимание уделено ключевым факторам правового обеспечения оптимизации функционирования налоговых органов, повышению качества правовой регламентации распределения функций в аппарате государственного управления и совершенствованию структурно-функционального построения системы налоговой службы.

**Ключевые слова:** административная реформа, оптимизация, реформирование, центральные органы исполнительной власти, Государственная налоговая служба Украины.

**Summary.** Peculiarities of the organization, function of the system of organs of tax service and condition of realization of the state tax service administration were analyzed. Conceptual principles of modernization of tax service role in the system of the executive power under the transformation period were opened, as to optimization of the state regulation of tax organs reformation conclusions and recommendation were made. A special attention was paid to the key factors of legal providing of optimization tax organs function, improvement of quality of legal regulation in dividing up of functions in the state administration machinery and structural and functional construction of the system of tax service.

**Key words:** Administrative reform, optimization, reformation, central organs of executive power, the state tax service of Ukraine.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.**

Адміністративна реформа, що відбувається в Україні на підставі Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010, направлена на оптимізацію більш ефективного та результативного державного управління, та торкається найпрямішим

шляхом податкову службу, зокрема шляхом утворення Державної податкової служби України, шляхом реорганізації Державної податкової адміністрації України. Актуальною науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування податкової служби. Загально-

визаною є думка, що саме податкова служба реалізує найважливіші функції держави, які істотно торкаються кожного суб'єкта держави. З огляду на це теоретичне обґрунтування процесу оптимізації реформування податкової служби – як ключового чинника ефективного функціонування органів податкової служби – набуває важливого значення як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Підвищення ефективності та результативності функціонування системи державного управління органами податкової служби, уточнення її функцій, їх вплив на суспільні процеси, а також вирішення проблем реформування структури, що забезпечують належний рівень її функціонування, є важливим чинником забезпечення національної економічної безпеки. Саме тому з самого заснування податкової служби особлива увага приділяється дослідженням, спрямованим на пошук нових моделей системи державного управління в процесів модернізації державного регулювання системи збору податків, врахування специфічних культурно-історичних, суспільно-політичних й економічних особливостей національного розвитку. При цьому забезпечення відповідності системи державного управління податкової служби демократичним стандартам, здатності задовольняти потреби платників податків, компетентно, чесно та справедливо адмініструвати податки є однією з передумов подальшого її вдосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Дослідженню й розвитку організації, функціонування системи органів податкової служби та стан реалізації реформування державного управління податкової служби відводилось значне місце в працях багатьох вчених, зокрема: Кас'яненко М. М. [7], Гринюк М. В. [7], Цимбал П. В [7], Бандурка О. О. [8] та ін.

**Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття.** Необхідність ефективного вирішення завдань, що стоять перед податковою службою на сучасному етапі державного будівництва та економічного зростання України, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження реформування державного управління органами податкової служби та пошуку шляхів їх оптимізації. Аналізуючи цю проблему, переконуємося, що в науці не існує спільної думки щодо визначення ефективної моделі взаємодії Кабінету Міністрів України з Президентом України, Верховною Радою України для реалізації реформаторської державної політики задля покращення функціонування податкової служби.

**Формулювання мети статті.** З'ясувати проблеми та запропонувати шляхи якісного поліпшення процесу організації та функціонування органів Державної податкової служби України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За роки незалежності України, як свідчать реалії

сьогодення, поки що не вдалося побудувати достатньо функціональну систему органів державної податкової служби, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надання якісних управлінських послуг платникам податків України. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення реформування податкової служби, метою якого є поетапне створення на наукових засадах ефективної і демократичної системи державного управління діяльністю податкової служби, що має бути достатньо прозорим та зрозумілим для громадськості, максимально наближеним до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави. Стає очевидним, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе системне і результативне проведення реформування податкової служби. У свою чергу, це потребує необхідного законодавчого закріплення великої кількості положень та законів, які стосуються правового статусу, організації роботи та порядку реорганізації діяльності Державної податкової служби України.

Початок діяльності та формування структури податкової служби України започатковано постановою Ради Міністрів Української РСР від 12 квітня 1990 року №74 „Про створення державної податкової служби в Українській РСР”. Саме цим документом регламентовано створення 1 липня 1990 року державної податкової служби в системі Міністерства фінансів УРСР, яка відповідала за адміністрування надходжень до Державного бюджету.

Забезпечити цю роботу зобов'язані були Міністерство фінансів УРСР і виконавчі комітети обласних, Київської і Севастопольської міських рад народних депутатів. Державна податкова служба складалась із Державної податкової інспекції Міністерства фінансів УРСР та державних податкових інспекцій в областях, містах і районах. Податкові інспекції підпорядковувались інспекціям вищого рівня.

Сформована ще на початку 90-х років, відразу після проголошення у 1991 році незалежної держави, податкова система України постійно змінювалася в напрямі пошуку оптимальної структури, яка б відповідала перехідному стану економіки і зіграла свою позитивну роль на етапі становлення незалежності держави.

У 1996 році створено та розпочато функціонування Державної податкової адміністрації України (Указ Президента України від 22 серпня 1996 року №760/96 «Про створення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій»), постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1996 року №1385 «Про забезпечення діяльності Державної податкової адміністрації України») [6].

За період свого існування податкова служба підтвердила не лише доцільність свого утворення, а й необхідність подальшого розвитку.

В грудні 2010 року Верховною Радою України прийнято і підписано Президентом України Податковий кодекс України від 02.12.10 № 2755-VI, яким була започаткована податкова система нової моделі, що в свою чергу зумовило докорінну змінену структури та напрямів діяльності податкової служби.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ефективності державного управління Президентом України було видано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року №1085/2010, яким утворено Державну податкову службу України шляхом реорганізації Державної податкової адміністрації України [4].

Значеним указом затверджено схему організації та взаємодії, а саме діяльність Державної податкової служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Наказом Голови державної податкової служби України від 4 квітня 2011 року №192 введено в дію тимчасову структуру та штатний розпис ДПС України. Згідно з наказом, кількість структурних підрозділів центрального апарату ДПС України скорочено. На базі 33 департаментів та управлінь створено 22 структурних підрозділи [6].

Указом Президента України від 12.05.2011 року №584/2011 затверджено Положення про Державну податкову службу України, яким визначено що до системи органів Державної податкової служби України належать центральний апарат та територіальні органи державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони), державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [5].

В той же час статус податкової служби її функції та правові основи діяльності регулюються Законом України «Про державну податкову службу в Україні», статтею 1 якого визначено систему органів державної податкової служби до якої належать: Державна податкова адміністрація України, спеціалізовані державні податкові інспекції, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах [2].

Тобто існує певна колізія в нормах правових актів з одного боку пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України згідно з якою Президент реорганізовує за поданням Прем'єр-міністра України центральні органи виконавчої влади, з другого статтею 1 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» якою визначена система органів податкової служби, зокрема в якій відсутні Державна податкова служба України (як центральний апарат) та територіальні органи

державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони) [1].

Необхідність законодавчого врегулювання організації та порядку діяльності органів податкової служби (як це передбачено ч.2. статті 120 Конституції України) зумовили потребу вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування системи державного управління податкової служби, а саме внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» та визначення ним статус державної податкової служби в Україні, її функцій та правових основ діяльності.

Тривала безсистемність підходів щодо утворення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади і спричинила необхідність внесення на розгляд ВРУ Президентом України проекту Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» який був прийнятий 17 березня 2011 року №3166-VI [3].

На мій погляд, адміністративна реформа, проголошена Президентом України, покликана на оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ефективності державного управління покликана радикально змінити систему державного управління відповідно до сучасних потреб.

Тому, зважаючи на викладені вище факти, можна прийти до висновку, для ефективного проведення реформування податкового відомства необхідно враховувати європейський досвід в зазначеній сфері, залучати науковців та фахівців, і насамперед забезпечити наукове, державницьке та правове підґрунтя для здійснення реформування податкової служби.

**Висновки.** Аналіз сучасного стану переконливо свідчить про наявність проблем та необхідності суттєвого реформування органів податкової служби, що дасть змогу якісно, ефективно та результативно змінити організаційну структуру, визначить пріоритети діяльності відомства та закріпить місце ДПС у функціонуванні системи державного управління держави.

Недостатнє правове забезпечення, законодавча невизначеність щодо порядку реформування органів державної податкової служби, відсутність механізму взаємодії та колективної роботи, відсутність ефективних управлінських інноваційних технологій, недостатня інформованість платників податків – це ще не весь перелік проблем, що заважають створити ефективне державне управління діяльністю податкової служби.

Процес реформування державного управління податкового відомства має перетворювати систему органів державної податкової служби на керований механізм із чітким розподілом повноважень, він має бути виваженим, комплексним та фінансово забезпеченим, оптимізований за змістом і переліком державних функцій і зорієнтований на задоволення потреб платників податків. Задля досягнення вищевикладеного необхідно:

1. Створення нової правової бази, що регламентує державне управління податковою службою.

2. Формування ефективної організаційної структури та податкової служби.

Отже реформа побудови та діяльності органів податкової служби має бути комплексом удосконалюючих заходів, які мають носити системний характер, направлених на подальше реформування та оптимізацію у сфері організаційного, фінансового, інформаційного, координаційного характеру. Всі заходи, що стосуються зміни ідеології функціонування податкової служби необхідно проводити з урахуванням контексту реформування податкової системи, державної служби, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, судочинства, соціальної та економічної сфери.

Урахування всіх вищезгаданих аспектів дасть змогу виробити якісно нову стратегію здійснення реформування податкової служби, що дозволить отримати очікувані результати для економічного

зростання держави та для кожного платника податків.

Для подальшого реформування податкової служби, необхідно взяти до уваги та вирішити вищезгадані проблеми. Тоді можна розраховувати на досягнення довгоочікуваних позитивних результатів, які сприятимуть якісному оновленню діяльності податкового відомства, а й інших сфер суспільного життя, оскільки діяльність податкової служби направлена забезпечення збору платежів до бюджетів які будуть спрямовуватись на виконання державою своїх функцій.

**Перспективи подальших досліджень** у даному напрямі полягають у необхідності розробити дієві механізми впровадження реформування органів державної податкової служби в життя, що є складовою частиною демократичного суспільства на загальнотеоретичному та практичному рівнях, розв'язати проблеми вдосконалення та реалізації ефективної державної політики в сфері діяльності податкової служби.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996.
2. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» реєстр. № 509-ХІІ від 4 груд. 1990 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» реєстр. № 3166-VI від 17 бер. 2011 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. Про Положення про Державну податкову службу України : Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 584/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Етапи розвитку державної податкової служби України (хронологія основних подій) – Режим доступу : <http://sta.gov.ua>
7. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, П. В. Цимбал. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
8. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія / О. О. Бандурка — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005.

Рецензенти:

*Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;  
Дацій О. В. – д.е.н., професор.*

© Косенчук С. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2011 р.