

Сошка Н. В.,

головний державний податковий інспектор
аналітично-інформаційного відділу ДПА України,
здобувач кафедри фінансів Київського національного
університету імені Тараса Шевченка

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ КОНТРОЛЮ ЗА ПРОЦЕСОМ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено сутність податкового контролю, його завдання та види. Запропоновано шляхи вдосконалення процедури контролю за місцевим оподаткуванням в Україні.

Ключові слова: податковий контроль, податкова система, податковий менеджмент, місцеві податки і збори, платники податків.

Становлення та розвиток податкової системи в економічній системі ринкового типу передбачає реформування всіх елементів податкового механізму, зокрема такої його складової, як податковий контроль за законністю, правильністю, повнотою, своєчасністю сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів до державного та місцевих бюджетів. Сьогодні вітчизняна система місцевого оподаткування є недосконалою, що зумовлено наявністю низки серйозних проблем у соціально-економічній сфері. Не останньою серед них є тінізація економіки, яка досягла такого рівня, що ухилення від оподаткування стало не епізодичним, а масовим явищем, масштаби якого суттєво впливають на макроекономічні показники¹.

Питання здійснення податкового контролю висвітлювали такі визначні вчені, як О. В. Бондаренко, В. В. Буряковський, Д. Ю. Мельник, П. В. Мельник, Ф. М. Русинова, В. М. Опарін, Г. О. П'ятаченко, В. М. Федосов, Т. М. Чернякова, Т. Ф. Юткіна та ін.

Метою статті є дослідження процедури контролю за процесом справляння місцевих податків і зборів в Україні.

На тлі складних динамічних процесів, які відбуваються в Україні, своєчасне і повне стягнення податків до державного та місцевих бюджетів є однією з найгостріших проблем соціально-економічного життя країни.

Останнім часом значно ускладнилася структура операцій, що здійснюються злочинцями (особливо організованими злочинними групами та організаціями), з метою ухилення від оподаткування, отримання надприбутків та тінізації джерел їх походження. Проте слід розрізняти такі поняття, як “уникнення податків” та “ухилення від податків”²:

- уникнення податків — це легальний шлях зменшення податкових зобов'язань, який ґрунтується на використанні законодавчих можли-

¹ Недюха М. Шляхи гуманізації відносин платників податків та податківців / М. Недюха, М. Задояний // Економіка, фінанси, право. — 2008. — № 9. — С. 7.

² Карпінський Б. А. Удосконалення взаємин податкової служби із платниками податків / Б. А. Карпінський, Н. С. Залуцька // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 2(68). — С. 134.

востей шляхом зміни діяльності. Наприклад, диференціація доходів від різного майна. Цей метод зумовлений особливостями обкладання коштів у формі різних видів цінних паперів або депозитів; втечею платників податків в офшорні зони, зміщенням доходу, яке передбачає переведення платником податку доходу під низьку граничну ставку податку в умовах оподаткування із зростаючими граничними ставками тощо;

- ухилення від податків — це нелегальний шлях зменшення податкових зобов'язань, який базується на використанні адміністративно-кримінальних методів приховування обліку доходів і майна та створенні недостовірної бухгалтерської і податкової звітності. До таких методів належать: приховування об'єктів оподаткування; заниження вартості об'єктів оподаткування; заниження сум податків, зборів та обов'язкових платежів, які підлягають сплаті у відповідний бюджет чи фонд; приховування втрати підстав на отримання пільги з оподаткування та ін.

Таким чином, йдеться про необхідність зміцнення податкової дисципліни платників податків і вдосконалення податково-правової культури суспільства в цілому.

Потреба у розробленні значної кількості законодавчих актів впливає із необхідності вжиття комплексу правових, організаційно-управлінських та інших заходів, спрямованих на виявлення і попередження правопорушень у сфері оподаткування. Ці заходи мають проводитися тільки в межах чинного законодавства і ні в якому разі не повинні обмежувати або порушувати права і законні інтереси платників податків³.

Теорія і практика оподаткування свідчать, що податковий контроль є важливою складовою податкового механізму та необхідною умовою ефективного податкового менеджменту. Він охоплює всю систему оподаткування і здійснюється державними контролюючими органами у сфері оподаткування: органами Державної податкової адміністрації України, Державної податкової інспекції, державної податкової служби, Державної митної служби України та Пенсійного фонду України і фондів загального обов'язкового державного соціального страхування⁴.

Податковий контроль здійснюється за такими напрямками:

- контроль за дотриманням податкового законодавства;
- перевірка правильності нарахування податків, зборів, інших обов'язкових платежів;
- перевірка стану та якості ведення бухгалтерського і податкового обліку об'єктів оподаткування, достовірності податкової звітності — розрахунків, декларацій тощо;

³ Корнус В. Г. Проблеми взаємовідносин між контролюючими органами та платниками податків / В. Г. Корнус // Актуальні проблеми економіки. — 2006. — № 4 (58). — С. 41.

⁴ Орлова В. О. Притягнення до податкової відповідальності — важливий елемент податкового менеджменту / В. О. Орлова / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.

- забезпечення своєчасного та повного перерахування податкових платежів до бюджету;
- накладення фінансових санкцій, адміністративних штрафів, пені на порушників податкового законодавства, а також профілактика податкових правопорушень.

Якість податкового контролю передбачає оцінку рівня, повноти, порядку виконання службовими особами державних податкових адміністрацій (інспекцій) як суб'єктами контрольно-економічної діяльності відповідної роботи із забезпечення реалізації мети контролю, принципів, завдань, методики проведення та є важливою передумовою ефективного податкового менеджменту⁵.

Контроль за сплатою місцевих податків і зборів здійснюється органами державної податкової служби та міськими, селищними, сільськими радами. Місцеві податки і збори, внесені коштом юридичних осіб, їхніх філіалів, відділень, представництв та інших відокремлених підрозділів, відносять до валових витрат виробництва та обігу.

Фізичні особи сплачують місцеві податки та збори з власних доходів. З Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя може передаватися частина доходів у вигляді процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, які справляються на певній території, або дотацій і субвенцій. Розмір відрахувань за поданням Президента України затверджується Верховною Радою України в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного становища відповідних територій.

Законом України "Про державну податкову службу в Україні" передбачено здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів).

Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" визначає види місцевих податків і зборів, їхні граничні розміри, порядок обчислення і спрямований на зміцнення бюджетів місцевого самоврядування.

З метою коригування податкової політики відповідно до основних напрямів економічних реформ в Україні, захисту інтересів вітчизняного товаровиробника, посилення податкової та платіжної дисципліни, забезпечення своєчасних надходжень до дохідної частини бюджету видано Указ Президента України "Про заходи щодо реформування податкової політики" від 31.07.1996 № 621/96. Згідно з Указом Президента України "Про створення Державної податкової адміністрації України і місцевих адміністрацій" від 22.08.1996 № 760/96 було реформовано систему податкових органів з метою посилення контролю за справлянням податків, зборів та інших обов'язкових платежів, зміцнення виконавської дисципліни працівників податкових органів.

⁵ Перов А. В. *Налоги и налогообложение* : учеб. пособ. / А. В. Перов, А. В. Толкушкин. – М. : Юрайт-М, 2002. – С. 213.

Закон України “Про систему оподаткування”, який у правовому регулюванні податкових відносин відіграє особливу, визначальну роль, орієнтує саме на широке розуміння системи оподаткування. Цей законодавчий акт не лише містить переліки загальнодержавних і місцевих податків і зборів, а й регулює питання, пов’язані зі встановленням і скасуванням податків і зборів, податкових ставок, а також з контролем за справлянням податків і зборів, обліком платників податків і зборів, закріплює принципи побудови та призначення системи оподаткування, права, обов’язки і відповідальність платників податків, встановлює порядок і джерела сплати податків і зборів.

Таким чином, система оподаткування України — це закріплена чинним законодавством сукупність таких взаємопов’язаних компонентів: податків і зборів, що справляються на території держави; порядку встановлення, скасування і справляння податків і зборів до бюджетів та державних цільових фондів; прав і обов’язків учасників податкових правовідносин; порядку здійснення податкового контролю і притягнення до відповідальності за порушення вимог податкового законодавства⁶.

У деяких країнах світу застосовується модель контролю центрального уряду за місцевими податками. Місцеві органи влади самостійно встановлюють місцеві податки і збори, а центральна влада обмежує їх максимальні ставки. З 1983 р. така практика існує у Норвегії та Бельгії. У федеративних державах основне коло питань місцевого самоврядування, включаючи питання місцевого оподаткування, перебуває у компетенції суб’єктів федерації. У розвинутих державах світу місцеві податки і збори забезпечують реальну фінансову автономію органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної влади. У федеральних державах суб’єкти федерацій мають власні служби, які збирають місцеві податки. Муніципальні податкові служби є і в органах місцевого самоврядування в багатьох федеративних та унітарних державах. Контроль за стягненням податків здійснюють державні податкові служби, а механізм місцевого оподаткування доволі стійкий і традиційний⁷.

Варто зауважити, що удосконалення процедури контролю за процесом справляння податків до місцевих бюджетів залежить насамперед від гармонізації відносин між контролюючими органами у сфері оподаткування та платниками податків.

Досліджуючи державну податкову політику, а також визначаючи пріоритетність її окремих напрямів, неможливо не звернути увагу на характерну особливість сучасного етапу реформування вітчизняної системи оподаткування — численні конфлікти і протистояння між контролюючими органами у сфері оподаткування та платниками податків. Такі конфліктні ситуації зумовлені певними причинами, зокрема низьким рівнем податкової

⁶ Дудоров О. Система оподаткування України: необхідність кримінально-правової охорони / О. Дудоров // *Право України*. — 2003. — № 3. — С. 63.

⁷ Піхоцька О. М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О. М. Піхоцька // *Фінанси України*. — 2003. — № 5. — С. 48.

культури та відсутністю податкової свідомості у вітчизняних платників податків. І це не дивно.

Адже загальновідомо, що в соціалістичній системі господарювання механізм адміністрування податків був надзвичайно простим і не потребував втручання держави у процес формування та підвищення рівня свідомості платників податків. Тому платники податків на цьому етапі розвитку податкових правовідносин ще не мають історичного досвіду податкової свідомості, відповідних податкових традицій, а їх податковий менталітет характеризується схильністю лише до примусової сплати податків⁸.

Аналізуючи сучасний етап податкової реформи в Україні, можна зауважити, що методи роботи контролюючих органів у сфері оподаткування та податкових органів загалом спрямовані лише на примусове адміністрування податкових платежів.

Щодо методів, які б мали на меті розвиток у платників податків податкової свідомості, орієнтованої на добровільне обчислення та сплату податків до бюджетів усіх рівнів, то їм, на жаль, не приділяється належної уваги контролюючими органами у сфері оподаткування.

Досвід розвинутих країн переконливо свідчить, що витрати на забезпечення оптимального рівня свідомості, яка виявляється у добровільній сплаті податкових платежів, значно нижчі від витрат на примусове адміністрування податків. Так, у США 90 % податкових надходжень сплачуються добровільно. В Україні взаємини платників податків із податковими органами ускладнюються через постійні численні зміни в податковому законодавстві, з одного боку, і відсутність поінформованості платників – з другого⁹.

Отже, головним завданням контролюючих органів у сфері місцевого та державного оподаткування має бути контроль за дотриманням податкового законодавства. При цьому необхідно усвідомлювати, що бюджет поповнюють лише платники податків і в жодному разі не державні контролюючі органи у сфері оподаткування.

Варто більше уваги приділити роботі податкових органів з платниками податків у таких напрямках:

- організація навчання платників податків і працівників податкових органів з питань застосування податкового законодавства;
- інформування платників податків про податкове законодавство;
- формування податкової культури населення та платників податків;
- роз'яснення нормативно-правових актів про податки, збори, обов'язкові платежі і неоподатковувані доходи, що сплачуються до державних та місцевих бюджетів.

Роз'яснення податкового законодавства є одним із провідних напрямів роботи податкової служби нашої держави, яка чітко визначена Законом

⁸ Печуляк В. П. Державна податкова політика в Україні: організаційно-правові аспекти здійснення : моногр. / В. П. Печуляк. – К. : КНТЕУ, 2005. – С. 129.

⁹ Безпалько І. Р. Удосконалення взаємин платників податків із податковими органами / І. Р. Безпалько // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – № 19. – С. 141.

України “Про державну податкову службу в Україні”. Діяльність органів державної податкової служби спрямована на забезпечення виконання громадянами, підприємствами встановленого Конституцією України та іншими законами України обов’язку зі сплати податків та зборів¹⁰.

Таким чином, для поліпшення стану справ у податковій системі України, насамперед у сфері контролю за справлянням місцевих податків і зборів, на наш погляд, потрібно здійснити реформи, які, зокрема, передбачатимуть:

- збереження помірною податкового навантаження на платників податків за умови забезпечення підтримки збалансованості бюджетної системи;
- розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері податкового стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності шляхом встановлення ними ставок місцевих податків і зборів (обов’язкових платежів);
- створення однакових умов господарювання для суб’єктів різних форм власності, організаційно-правових форм і видів економічної діяльності;
- забезпечення економічної ефективності, фіскальної достатності, соціальної справедливості та рівності усіх перед законом, запобігання будь-яким проявам податкової дискримінації;
- гармонійне поєднання інтересів держави та платників податків;
- розв’язання конфлікту інтересів учасників податкових правовідносин, що виникає внаслідок неоднозначного трактування прав і обов’язків платників податків або податкових адміністраторів на засадах пріоритету інтересів платника податків;
- дотримання балансу прав і обов’язків усіх учасників податкових правовідносин та підвищення рівня їхньої відповідальності;
- удосконалення інституційного середовища місцевого оподаткування, сприятливого для активізації підприємницької діяльності та забезпечення рівності усіх платників податків перед законом;
- спрощення податкової системи шляхом скорочення кількості місцевих податків і зборів (обов’язкових платежів).

¹⁰ Про державну податкову службу в Україні : закон України від 05.02.1998 № 83/98-ВР.