

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



О.О. БАНДУРКА

канд. юрид. наук

Державна податкова адміністрація в Харківській області

УДК 351.74(477)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто основні засади модернізації державної податкової служби України.

З моменту свого створення Державна податкова адміністрація України підтримувала стале надходження податків до бюджету, послідовно удосконалювала структуру на інтегровану у порівнянні з роздробленою і недостатньо ефективною початковою структурою, створювала і підтримувала професійну команду управління, докладала зусиль для розвитку таких напрямків діяльності як реєстрація платників податків, примусове стягнення податків та аудит, створення офісів великих платників податків тощо. Все це дозволило Державній податковій адміністрації зміцнити своє положення як відомства, відповідального за надходження до бюджету. Разом із тим, оскільки в країні ще не завершено перехід від системи жорсткого державного контролю над ресурсами, діюча податкова система виявилася неадекватною умовам перехідної економіки і не забезпечила вирішення проблем розвитку економічних реформ, добровільну сплату податків громадянами та підприємствами. Враховуючи зазначене, було прийнято рішення розпочинати довгострокову програму модернізації державної податкової служби.

Окремі проблеми такої модернізації у науковій літературі вже були предметом наукового аналізу, проте публікації з них не відзначалися належною ґрунтовністю, маючи своєю метою переважно роз'яснення та популяризацію схвалених програм. Маються на увазі, зокрема, статті Ю. Ємченка, А. Робіду, В. Росоловського [1-3] та ін. Разом із тим, для успішного здійснення перетворень потрібні дослідження основоположних засад управління модернізаційними процесами, їх завдань, напрямків, принципів, засобів, ресурсів тощо. Зокрема, досить важливим є питання про організаційні і правові аспекти модернізації державної податкової служби України, на аналізі якого ми і зосередимо увагу у даній статті.

Модернізацією державна податкова служба України займається вже досить тривалий час. У 1999 році Державною податковою адміністрацією України розроблено Концепцію та проект програми модернізації податкової служби, в яких враховано не лише вітчизняний досвід, але й досвід інших країн світу у сфері податкової практики, створення нових технологій податкової діяльності. Наказом Державної податкової адміністрації України від 7.04.2003 р. № 160 затверджено Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, в якому визначено основні стратегічні цілі та шляхи реформування державної податкової служби України.

Варто зазначити, що проблеми модернізації державної податкової служби цікавлять не тільки вітчизняних політиків, науковців та практиків. У розробці Проекту модернізації державної податкової служби взяли участь різні суб'єкти. З боку України - Міжнародний центр розвитку підприємництва та менеджменту, Інститут системних технологій та координаційний підрозділ з підготовки проекту; з боку США - Міністерство фінансів, Агенція з міжнародного розвитку, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк; з боку Нідерландів - Міністерство фінансів для роботи над субпроектом щодо реорганізації роботи з великими платниками податків [1].

Важливим аспектом модернізації державної податкової служби має стати удосконалення її організаційної структури, яка є одним з основних засобів створення ефективних технологій адміністрування податків в Україні. Її реалізація має забезпечувати виконання державною податковою службою України поставлених завдань і досягнення визначених цілей. Разом із тим, у діючій організаційній структурі зазначеної служби існує ряд недоліків,

характерних для системи в цілому.

Насамперед, сьогодні державна податкова служба України є централізованою системою, побудованою за принципом багаторівневої ієрархічної організації: державного, регіонального (область, автономна республіка), міського та районного рівнів управління. Кожен регіон має свій податковий орган, і при цьому не враховуються ні його значущість у загальній сумі надходжень податків до бюджету України, ні кількість населення чи зареєстрованих платників податків. Крім того, відсутність принципу децентралізації призводить до виконання центральним органом державної податкової служби України функцій, не властивих йому (наприклад, списання податкового боргу, прийняття рішень по окремих платниках податків). Має місце також недостатній рівень визначеності функцій та процедур, які мають виконуватись структурними підрозділами, функціональних обов'язків посадових осіб і працівників. Це негативно впливає на ефективність дій служби та можливості управління її персоналом. У структурі органів державної податкової служби відсутня служба стандартизації, що призводить до неузгодженості інструкцій, положень, методичних рекомендацій і призводить до дублювання функцій, неточностей і невизначеностей у нормативних документах, різного трактування нормативних документів різними посадовими особами. Усунення зазначених недоліків в існуючій організаційній структурі державної податкової служби є одним із головних завдань її модернізації.

Удосконалення організаційної структури державної податкової служби дозволить вирішити ряд проблем: створити умови для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків та забезпечення повної, своєчасної мобілізації надходжень усіх законодавчо встановлених в Україні податків і зборів (обов'язкових платежів); завоювати довіру громадян України шляхом поліпшення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності державної податкової служби; підвищити рівень планування, координації та аналізу роботи органів податкової служби тактичного та виконавчого рівнів за рахунок впровадження стандартизованих процесів адміністрування податків і надання якісних послуг платникам податків; запровадити типові організаційні структури та зменшити кількість податкових органів шляхом їх об'єднання на тактичному і виконавчому рівнях; забезпечити концентрацію кадрових та матеріально-технічних ресурсів у органах державної податкової служби України, створених у процесі консолідації, з метою їх ефективного використання; здійснити оптимізацію та перерозподіл чисельності працюючого персоналу органів в межах встановленої чисельності та фонду оплати праці.

Діяльність щодо удосконалення організаційної структури органів державної податкової служби України має здійснюватись на принципах законності; урахування історичних, економічних, демографічних особливостей регіонів для досягнення ефективності діяльності податкових органів у результаті їх об'єднання, поліпшення умов для надання органами державної податкової служби України висококваліфікованих послуг платникам податків; відкритості обговорення пропозицій та прозорості прийняття рішень з питань удосконалення організаційної структури

органів державної податкової служби.

Реформування організаційної структури органів державної податкової служби України здійснюватиметься до 2013 року протягом двох фаз, на першій з яких (2003-2007 рр.) буде проведено реорганізацію податкових органів та їх консолідацію, на другій (2008-2012 рр.) буде завершено реорганізацію податкових органів та їх консолідацію з виконанням усіх заходів соціально-психологічного захисту, впровадженням модернізованих операційних та управлінських процесів діяльності органів податкової служби.

Внаслідок реформування має бути побудовано систему органів державної податкової служби України на трьох організаційних рівнях з чітким визначенням функціонального призначення кожного з них:

1) стратегічний рівень - Державна податкова адміністрація України - розробка стратегічних напрямів діяльності та розвитку державної податкової служби, створення методологічного та законодавчого забезпечення процесів, що виконуються всіма рівнями державної податкової служби України;

2) тактичний рівень - адміністрації податкових округів - поточне планування, організація і контроль за впровадженням політики та методології виконавчим рівнем державної податкової служби України;

3) виконавчий рівень - міжрайонні державні податкові інспекції; відділення міжрайонних державних податкових інспекцій; спеціалізовані державні податкові інспекції по роботі з великими платниками податків; центри обробки документів; телефонний інформаційно-довідковий центр - надання повного переліку податкових послуг платникам податків, практичне виконання завдань державної податкової служби.

Консолідація (об'єднання) існуючих органів державної податкової служби України та створення на їх базі податкових округів буде здійснюватись, насамперед, шляхом об'єднання кількох областей, які мають близьке географічне розташування, а також із врахуванням кількості населення та платників податків, що будуть обслуговуватись у створеному податковому окрузі. Одним із важливих факторів прийняття рішень про утворення та розташування податкових округів і міжрайонних державних податкових інспекцій буде максимальне поєднання проекту консолідації органів державної податкової служби України із Законом України "Про адміністративно-територіальний устрій України", який ще має бути прийнято.

Головне завдання податкового округу - підвищення ефективності роботи органів державної податкової служби України на тактичному та виконавчому рівнях шляхом створення нової організаційно-функціональної структури - адміністрації податкового округу, яка повинна забезпечити оперативну підтримку місцевих податкових органів по всій території округу з посиленням функцій організаційної, навчальної та контролюючої роботи її підрозділів.

Згідним Стратегічним планом передбачено створення 10-ти податкових округів та формування на їх базі адміністрацій податкових округів. Основним завданням адміністрації податкового округу буде забезпечення організації, координації та контролю за роботою міжрайонних державних податкових інспекцій, які перебувають на те-

риторії даного податкового округу.

Для проведення консолідації та створення адміністрацій податкових округів має враховуватися ряд критеріїв: рівномірність розподілу за кількістю населення; рівномірність розподілу за кількістю платників податків; географічна близькість територій, що підлягають об'єднанню; забезпечення власними приміщеннями; забезпечення інформаційно-обчислювальною технікою, телекомунікаційними мережами тощо; можливість комплектування нових штатів регіональних державних податкових адміністрацій переважно за рахунок місцевих спеціалістів.

Відповідно до Стратегічного плану передбачено також одноразове зменшення кількості податкових органів на районному рівні шляхом об'єднання районних державних податкових інспекцій в 150 міжрайонних державних податкових інспекцій. Основна і найважливіша функція міжрайонних державних податкових інспекцій – якісне надання послуг платникам податків відповідно до нормативів, стандартів та методологій, практичне виконання завдань державної податкової служби України. Визначення міжрайонних державних податкових інспекцій ґрунтується переважно на тих само критеріях, що і утворення регіональних державних податкових адміністрацій.

Для розширення кола послуг платникам податків в частині надання консультативних послуг, дотримання єдиного підходу до виконання вимог податкового законодавства створюються телефонні центри. Місця їх розташування визначаються з урахуванням наявності вільного телефонного доступу з будь-якого населеного пункту регіону; рівномірності розподілу за кількістю населення та кількістю платників податків; можливості комплектування нових штатів телефонного центру переважно за рахунок місцевих спеціалістів.

В структурі органів державної податкової служби України окреме місце займають спеціалізовані державні податкові інспекції по роботі з великими платниками податків, структура яких відрізняється від структури державних податкових інспекцій саме тим, що вона має галузеву спрямованість, застосовує повний діапазон адміністративних функцій і процедур, створює механізм і надає можливість впроваджувати партнерські відносини з платниками податків, підвищувати рівень їх обслуговування.

Намічені перетворення дозволять трансформувати організаційну структуру державної податкової служби України з централізованої в децентралізовану. Це передбачає чітке визначення і розподіл функцій між організаційними рівнями та їх можливу передачу на нижчі рівні із делегуванням відповідних повноважень та відповідальності. Майбутня організаційна структура органів державної податкової служби України має забезпечити виконання всіх їх функцій, адже саме наявними функціями обумовлюється ця структура [4, с. 317-318]. Таких функцій досить багато, їх можна поділити на:

- основні: реєстрація платників податків; обробка податкової звітності та платежів; облік платежів; податковий аудит; погашення податкового боргу; апеляції платників податків; вирішення справ у господарських судах за участю органів державної податкової служби; досудове слідство (кримінальні розслідування); протокольна форма досудової підготовки матеріалів; організація боротьби з від-

- миванням доходів, одержаних злочинним шляхом; обслуговування платників податків; розробка проектів нормативно-правових актів та впровадження законодавства; управління документами;

- допоміжні: управління персоналом; правове забезпечення діяльності державної податкової служби; функціонування управлінської інформаційної системи; матеріально-технічне та фінансове забезпечення; внутрішній контроль; антикорупційна діяльність; зв'язки з громадськістю.

З метою створення та розвитку відомчих стандартів, координації та узгодження внутрішніх нормативних та методичних документів, контролю за відповідністю відомчих документів відомчим та державним стандартам, в організаційній структурі Державної податкової адміністрації України слід утворити службу стандартизації. Такий підрозділ забезпечить єдиний підхід до виконання стандартних функцій (процедур, операцій) всіма структурними підрозділами на відповідних рівнях державної податкової служби, а також єдиний підхід щодо розробки нормативних та методичних документів, що супроводжуватимуть виконання цих функцій.

Наступним завданням реформування організаційної структури органів державної податкової служби України має бути визначення структурних підрозділів на всіх організаційних рівнях державної податкової служби України та розподіл їх функцій для кожного типового органу державної податкової служби України і таким чином - окреслення функціональних обов'язків цих підрозділів.

Удосконалення організаційної структури державної податкової служби України супроводжується розвитком правових засад її діяльності. В наш час законодавство про діяльність органів і підрозділів податкової служби дуже розгалужене, не завжди відповідає вимогам часу. Це стосується насамперед Закону України "Про державну податкову службу в Україні" [5].

На виконання угод про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством Україна зобов'язана здійснити заходи щодо забезпечення поступового приведення національного законодавства, у тому числі і податкового, у відповідність до законодавства Співтовариства, що є важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між сторонами. Адаптація податкового законодавства проводиться з метою забезпечення відповідності законодавства України з питань оподаткування зобов'язанням, що випливають з міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з ЄС, а також для розвитку національного податкового законодавства в напрямі його зближення із аналогічним законодавством ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні законопроектів з питань оподаткування.

Отже, внаслідок модернізації державної податкової служби буде утворено систему, яка гарантуватиме компетентне, неупереджене адміністрування податків, заохочуватиме їх добровільну сплату і сприятиме розвитку приватного підприємництва завдяки розширенню бази оподаткування і зменшенню податкового навантаження. ДПС буде перетворено в ефективну податкову службу нового зразка, яка посилить віру громадськості і приватного бізнесу у надійність, дієвість, професійність і добросовісність державної податкової служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ємченко Ю. Модернізація податкової служби України // 36. наук. праць Академії держ. податк. служби України. –2001. –Виш.4. –С.184-187.
2. Робіду А. Досвід упровадження інформаційних технологій у роботі податкових адміністрацій // Там же. – С.188-192.
3. Росоловский В. Состояние и перспективы развития информатизации органов государственной налоговой

службы // Там же. –С.176-183.

4. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. –К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002.

5. Закон України "Про державну податкову службу в Україні" від 04.12.1990 р. // ВВР України. –1991. –№ 6. – Ст.37.

Надійшла до редколегії 28.03.2005

БАНДУРКА А.А. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Рассмотрены основные основы модернизации государственной налоговой службы Украины.

BANDURKA A.A. ORGANIZATIONAL-LEGAL ASPECTS MODERNIZATION OF THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE

The basic bases of modernization of the state tax service of Ukraine are considered.



В.Н. БЕСЧАСТНЫЙ

Донецкий юридический ин-т МВД при Донецком национальном ун-те

УДК 343.43(47+57)(477)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И УКРАИНЫ¹

Выполнен сравнительный анализ уголовного законодательства ряда стран об ответственности за преступления против свободы человека.

Современное законодательство большинства зарубежных стран предусматривает уголовную ответственность за преступления, связанные с захватом заложников, похищением человека и лишением его свободы, однако понятия «захват заложников», «похищение человека», «лишение свободы» законодателями не всегда дифференцируются. Так, в ряде государств наряду с ответственностью за похищение человека и лишение его свободы предусмотрена самостоятельная уголовная ответственность за захват заложников. В некоторых же национальных уголовных законодательствах формулировки преступлений, связанных с похищением человека, фактически включают в себя и захват заложников.

Уголовное законодательство Англии (закон о взятии заложников 1982 г.) устанавливает ответственность за

взятие заложников и относит данный состав преступления к преступлениям против государства и общей безопасности. В соответствии с ним, любое лицо, которое удерживает заложника с целью потребовать от государства, международной организации или другого лица совершения каких-либо действий или бездействия, угрожающее убить, причинить вред или в дальнейшем удерживать заложника, виновно в преступлении, которое по обвинительному акту наказывается лишением свободы вплоть до пожизненного [1, с.64].

Несколько иные особенности имеет уголовное право Соединенных Штатов Америки. Поскольку федерализм США имеет свои особенности, систему Особенной части уголовного права нельзя назвать единой и хотя бы единственной. Там существуют 53 правовые системы: 50 штатов, федеральная, округа Колумбия и «свободно присоединившегося» государства Пуэрто-Рико.

Федеративное законодательство США предусматривает уголовную ответственность за похищение человека.

¹ Первичная рекомендация по направлению исследований: канд. юрид. наук Пашутин В.В. (ДЮИ МВД при ДонНУ).