

відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24 вересня 2008 р. // ВВР. – 2009. – № 10-11. – Ст. 137.

13. Про схвалення Концепції Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху України на 2009–2012 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1384-р від 30 жовтня 2008 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1384-2008-%F0>.

14. Луцок П.П. Розслідування порушень правил дорожнього руху або експлуатації автотранспортних засобів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007.

Надійшла до редакції 19.01.2011

**ГОЛОВАЧ А.В.**, здобувач  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

### **СОЦІАЛЬНА СПРЯМОВАНІСТЬ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Досліджено правову природу соціальної спрямованості управлінської діяльності в органах Державної податкової служби України. Розкрито її зміст та особливості реалізації в роботі податкових органів.

**Ключові слова:** соціальна спрямованість, платники податків, податкова консультація, адміністративна послуга

Исследуется правовая природа социальной направленности управленческой деятельности в органах Государственной налоговой службы Украины. Раскрывается ее содержание и особенности реализации в деятельности налоговых органов.

**Ключевые слова:** социальная направленность, налогоплательщики, налоговая консультация, административная услуга

The legal nature of social orientation of administrative activity in the organs of Government tax service in Ukraine is examined here. Its table of contents and features of realization in activity of tax organs are expounded in this article.

**Keywords:** social orientation, taxpayers, tax consultation, administrative service

Сучасна галузь адміністративного права України перебуває на етапі радикального реформування, передусім у напрямі запровадження людиноцентристської ідеології адміністративного праворозуміння. Це неможливо без реалізації у правотворчій та правозастосовній діяльності органів державної податкової служби України (далі – ОДПС) сучасних європейських принципів адміністративного права, зокрема, принципу соціальної спрямованості управлінської діяльності.

Усім працівникам ОДПС (незалежно від їх професії та спеціальності) властива одна загальна якість: соціальна спрямованість на виконання завдань, поставлених перед ОДПС державою.

Слід зазначити, що окремі аспекти соціальної спрямованості у тій чи іншій сфері управлінської діяльності розглядалися в працях таких відомих учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Кузьменко, О.Ю. Синявська, В.О. Соболев та інші. Втім, проблема соціальної спрямованості управлінської діяльності в системі ОДПС, на жаль, не знайшла свого належного висвітлення в науковій літературі. Тому метою цієї статті є дослідження суті та значення цього соціально-правового феномену та розкриття його змісту і особливостей при здійсненні управлінської діяльності в системі ОДПС.

Соціальна спрямованість – це необхідність для органів управління в процесі вироблення та реалізації управлінських рішень враховувати інтереси суспільства, галузі, конкретних організацій і соціально-професійних груп. У сучасних умовах від органів управління потрібно прогнозування соціальних наслідків управлінської діяльності.

Соціальна спрямованість управлінської діяльності в ОДПС забезпечується насамперед встановленням та безпосередньою реалізацією закріплених у ст. 4 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) принципів оподаткування, особливо таких, як загальність оподаткування, рівність усіх платників перед законом, соціальна справедливість, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства, презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма



закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу.

Соціальна спрямованість управлінської діяльності в ОДПС полягає у реалізації передбачених ПКУ прав платників податків, а саме прав:

1) з податкового обліку (представляти свої інтереси безпосередньо (або через представника) у податкових органах); бути присутнім при проведенні податкових перевірок);

2) щодо сплати податків:

– використовувати податкові пільги (п. 17.1.4 ст.17). Відповідно до п. 7.2 ст. 7 ПКУ під час встановлення податку можуть передбачатися податкові пільги. Пільгою вважається звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, тобто особливостей, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат (ст. 30 ПКУ). Підстави для надання податкових пільг та порядок їх застосування визначаються виключно ПКУ (ч. 4 ст. 7). Наприклад, ст. 169 ПКУ передбачає надання податкової соціальної пільги соціально незахищеним, хворим, багатодітним та особам, які мають певні заслуги перед Вітчизною, та деяким іншим категоріям платників податку. На розмір податкової соціальної пільги зменшується місячний оподатковуваний дохід платника податку;

– одержувати відстрочку, розстрочку, податковий кредит (п. 17.1.5 ст. 17). Ідеться про три форми зміни строку сплати податку й збору, передбачені ст. 32 ПКУ, тобто про перенесення вповноваженим органом установленого строку сплати податку (збору) на більш пізній. При цьому зміна строку не скасовує існуючого й не створює нового обов'язку щодо сплати податку й збору. Зміна строку сплати податку й збору здійснюється за рішенням органів, у компетенцію яких входить прийняття відповідних рішень;

3) з податкової звітності (одержувати в податкових органах необхідну інформацію; обирати метод ведення податкового обліку; представляти податковим органам пояснення, обґрунтовані відмови; оскаржувати рішення податкових органів; не розголошувати податкову таємницю тощо). Так, важливим є закріплене у п. 17.1.1 ст. 17 право платників податків безоплатно отримувати в ОДПС, у тому числі і через мережу Інтернет, інформацію про податки та збори і нормативно-правові акти, що їх регулюють, порядок обліку та сплати податків та зборів, права та обов'язки платників податків, повноваження контролюючих органів та їх посадових осіб щодо здійснення податкового контролю.

З метою управління та здійснення контролю за справлянням податків та зборів держава делегує посадовим особам контролюючих органів владні повноваження, можливість представляти суб'єкта владних повноважень у сфері оподаткування. Наділяючи посадових осіб ОДПС організаційно-розпорядчими та консультативно-дорадчими функціями, держава закріплює за ними й низку відповідних зобов'язань перед платниками податків, котрі також можна розглядати як прояв соціальної спрямованості діяльності ОДПС. Зокрема, при здійсненні своїх повноважень посадові особи контролюючих органів зобов'язані не допускати порушень прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій; коректно та уважно ставитися до платників податків, їх представників та інших учасників відносин, що виникають під час реалізації норм цього Кодексу та інших законів, не принижувати їх честі та гідності (п.п. 21.1.4 та 21.1.5 ст. 21 ПКУ). Крім цього, у Кодексі професійної етики працівника ДПС України вказується на обов'язок працівників ОДПС мати охайний діловий зовнішній вигляд, обґрунтовувати та роз'яснювати прийняті ним рішення, не приховувати від громадян інформацію, яка згідно з нормативно-правовими актами може або повинна бути розповсюджена належним чином, умисно її не затримувати, не надавати недостовірну чи неповну інформацію; будувати свої відносини з громадянами на основі довіри, поваги, уникати будь-яких дій, що порушують стандарти етичної поведінки тощо.

У Кодексі честі працівника ОДПС наголошено на пріоритеті прав людини і громадянина, неупередженому ставленні до всіх платників податків, повазі та довірі до громадян і колег по роботі, відкритості, об'єктивності, порядності у роботі всіх податківців, їх персональний



відповідальності за виконання службових обов'язків та виконанні інших обов'язків.

Значна увага в системі ДПС України приділяється таким нормам поведінки, як професійна чесність, відповідальність, етика. Зокрема, важливим є забезпечення найвищого рівня етичних стандартів в обслуговуванні платників податків та у стосунках між працівниками податкової служби. Так, кожен працівник податкової служби повинен діяти коректно, незалежно від того, з ким він спілкується. Кожна його дія повинна ґрунтуватися на повазі до платника податків та на впевненості в тому, що платник податків діє чесно, відкрито (якщо не буде доведено протилежне). У цьому розумінні термін «етика» передбачає відносини, спрямовані на надання послуг. Отже важливими при цьому є відкритість, довіра, об'єктивність та правова впевненість, а також доступність, оперативність та прозорість [1].

Соціальна спрямованість управлінської діяльності в ОДПС полягає також у повазі податківця до платників податків. Працівники податкової служби мають з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, не повинні проявляти свавілля або байдужість до їх правомірних дій та вимог, допускати проявів бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманості у висловлюваннях. Усі платники податків – фізичні та юридичні особи очікують від податкової служби шанобливого ставлення до них і надання якісних послуг.

Суттєвим кроком у бік соціальної спрямованості діяльності ОДПС є відкриття нових операційних залів в районних ДПП, створених за принципом «єдиного вікна», що вже встигло виправдати себе на практиці, оскільки подання всієї податкової звітності зосереджено в одному місці. Загальновідомо, що кожного дня до ОДПП приходять багато платників податків з метою отримати консультацію, здати декларацію, виправити помилку в звітності, за необхідності – записатися на прийом і зустрітись з керівництвом інспекції. Створення нових залів та облаштування діючих приміщень з максимальним врахуванням всіх зручностей для платників податків дає змогу значно поліпшити процедуру обслуговування платників та мінімізувати витрати часу на подання документів [2].

Соціальна спрямованість управлінської діяльності також проявляється у щоденній взаємодії між ОДПС та платниками податків. В основі такої взаємодії лежать принципи соціального партнерства, забезпечення рівних можливостей, взаємної відповідальності, ефективності, відкритості та прозорості, участі громадськості у формуванні та реалізації податкової політики та невтручання податкових органів у діяльність інститутів громадськості, за винятком випадків, установлених законом.

Найбільш ефективною формою взаємодії податкових органів та громадськості є публічні консультації. Це форма взаємодії, яка дозволяє обом сторонам бути поінформованими про різні перспективи та пропозиції податкової політики та надає можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються податковими органами [3, с. 1]. Консультації відбуваються шляхом ведення діалогу або дискусії, аналізу, моніторингу та прийняття остаточного рішення.

Відповідно до ст. 52 ПКУ кожен платник податків має право звернутись до ОДПС для отримання консультації з питань практичного використання норм податкового права. Оскільки форма звернення в ПКУ не визначена, то воно може бути в письмовому вигляді, у формі усного звернення, у формі запиту через електронні засоби зв'язку тощо.

Відповідно до ст. 14 ПКУ податкова консультація – це допомога контролюючого органу конкретному платнику податків щодо практичного використання конкретної норми закону або нормативно-правового акта з питань адміністрування податків чи зборів, контроль за справлянням яких покладено на такий контролюючий орган.

Податкові консультації за запитами платників податків контролюючими органами надаються на безоплатній основі. Податкова консультація має виключно індивідуальний характер і може бути застосована тільки адресатом такої податкової консультації. Застосування податкової консультації іншими платниками податків не передбачено.

За вибором платника податків податкова консультація надається в усній або письмовій формі. Податкова консультація в усній і письмовій формі не має юридичної сили. Письмова податкова консультація не має сили нормативно-правового акта, але вона може застосовуватись платником податків у вирішенні податкових спорів. Крім того, податкові консультації не можуть суперечити та доповнювати чинні нормативно-правові акти.

Пріоритетом діяльності податкових органів як органів виконавчої влади повинне бути



служіння народу, що відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, яка розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та покладена в основу здійснення реформування системи державного управління [4]. Особливо актуальними у цьому напрямі є подальше реформування інституту надання адміністративних послуг органами ДПС України, зокрема, формулювання такої моделі відносин між ОДПС та платниками податків, при якій останні будуть відчувати себе не прохачами, а споживачами якісних послуг. Йдеться про принцип переорієнтації діяльності ОДПС із виконання суто фіскальних на обслуговуючі функції – надання послуг, що також є своєрідною формою соціальної спрямованості діяльності ОДПС. Докорінна перебудова роботи податкової служби з фіскальної на максимально сприятливу для платників – чи не найголовніша стратегічна мета, на досягнення якої спрямовано Програму модернізації ДПС України [5].

Ми погоджуємося з О.О. Кузьменко, що для якісного надання адміністративних послуг органами ДПС України «...необхідно не тільки розробити стандарти та законодавчо регламентувати процедуру їх надання, а й забезпечити підготовку державних службовців відповідного рівня, які будуть організовувати та надавати ці послуги. При цьому керівництво повинно враховувати, що наскільки б досконалими не були системи управління якістю, організація та технології надання адміністративних послуг – за всім цим стоїть людина, її професійна підготовка, фізіологічні та психічні особливості» [6, с. 15].

Адміністративна послуга – це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [7]. Адміністративні послуги є складовою державних послуг.

Адміністративні послуги, що надаються ОДПС України, – це передбачена та визначена законодавством розпорядча діяльність ОДПС, яка забезпечує здійснення суб'єктом владних повноважень та юридичне оформлення умов належної реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою або зверненням, що завершується адміністративним (індивідуальним) актом за визначеною формою [6, с. 18].

Адміністративні послуги надаються згідно із стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки. Бюджетні установи, яким делеговані закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно із стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували такі повноваження [7].

Суб'єкти, що надають державні, у тому числі адміністративні послуги на постійній основі, забезпечують:

– розміщення на стендах та офіційних веб-сайтах інформації про надання державних, у тому числі адміністративних послуг (переліки послуг та розміри плати у разі надання їх на платній основі, розпорядок роботи, прізвища і посади відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів та адрес електронної пошти, перелік необхідних документів щодо отримання послуг, строки надання послуг);

– надання роз'яснень з питань, що стосуються послуг [7].

Розвиток системи надання адміністративних послуг повинен здійснюватися з урахуванням таких основних принципів: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб, дотримання стандартів надання послуг, відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням, відкритість [8].

До адміністративних послуг, які безкоштовно надаються ОДПС юридичним та фізичним особам, належать: видача торгового патенту; видача свідоцтва про право сплати єдиного податку суб'єктом малого підприємництва; видача картки фізичної особи – платника податків; видача довідки про взяття на облік платника податків, про зміну ідентифікаційного номера, про зняття з обліку платника податків, про суму податкового боргу, про відсутність заборгованості з податків, зборів (обов'язкових платежів) до державного та місцевих бюджетів, про відсутність заборгованості за податковими платежами; оформлення повідомлення від платника пода-



тків про відкриття (закриття) рахунку в фінансовій установі; відомості про наявність (відсутність) податкового боргу та його розмір та інші податкові послуги.

Адміністративні (державні) послуги надаються громадянам та юридичним особам ОДПС області згідно з затвердженим Переліком відповідно до чинної законодавчої та нормативної бази.

Адміністративна послуга надається на підставі звернення (заяви) споживача за умови подання документів, передбачених законодавством для отримання такої послуги.

Роботу з надання громадянам та юридичним особам адміністративних (державних) послуг здійснюють структурні підрозділи ОДПС відповідно до розподілу обов'язків.

З метою запровадження в ОДПС єдиного підходу при виконанні владних повноважень з надання громадянам адміністративних (державних) послуг, підвищення якості послуг, а також задоволення потреб та інтересів їх одержувачів на рівні обласних ОДПС створені Регламенти надання адміністративних (державних) послуг (наприклад, Регламент ОДПС Львівської області з надання адміністративних послуг [9]).

Співпраця органів державної податкової служби України з платниками податків реалізується у різних формах залежно від цілей, функцій, рівня взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий) [3, с. 1].

Велике значення для формування партнерських відносин з платниками податків відіграє організація та здійснення заходів, які забезпечують безпосереднє спілкування платників податків та податківців. Форми спілкування різноманітні та налаштовані на різні категорії слухачів. Йдеться про особистий і виїзний прийом громадян та про проведення масово роз'яснювальних заходів посадовими особами ОДПС у різних областях України, зокрема, семінарів з питань оподаткування, сеансів телефонного зв'язку «гаряча лінія», тренінгів з бухгалтерами підприємств та підприємцями, зустрічей з керівниками та трудовими колективами підприємств, лекцій та телепередач на податкову тематику тощо.

Таким чином, однією з вимог, що ставляться до управлінської діяльності в системі ОДПС, є її орієнтація на людину, права, свободи та гарантії якої відповідно до ст. 2 Конституції України визначають зміст і спрямованість діяльності держави та її органів. Спрямованість управлінської діяльності керівника ОДПС на людину полягає як у зовнішніх взаємостосунках між податківцями і платниками податків, спрямованих на утвердження пріоритету прав останніх, так і в тому, щоб умови праці персоналу ОДПС найбільшою мірою відповідали його потребам та бажанням.

#### Список використаної літератури:

1. Норми поведінки в системі державної податкової служби України. Професійна чесність, відповідальність, етика // <http://www.dpa.dn.ua/s/161>.
2. Ковальчук О. Податкова – за партнерські відносини // Газета «Тема». – 2009. – № 5.
3. Взаємодія органів ДПС України з громадськістю // Вісті: Інформ. бюлетень. – 2010. – № 94. – С. 1-6.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 в ред. від 28.05.2006 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.
5. Котькало О.Б. Модернізація ДПС: нове дихання. Процес наближення Державної податкової служби України до світових стандартів триває // Офіційний веб-сайт ДПА України // [http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/disability\\_article.jsessionid=C8FD28C528BDFD3773F22A9969BDAB03?art\\_id=305890](http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/disability_article.jsessionid=C8FD28C528BDFD3773F22A9969BDAB03?art_id=305890).
6. Кузьменко О.О. Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2009.
7. Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=213715>
8. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // <http://www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=213715>
9. Про затвердження Регламенту надання адміністративних послуг органами державної податкової служби Львівської області: Наказ ДПА у Львівській області від 25 вересня 2009 р. № 385 // <http://www.sta.lviv.ua/index.php?id=1527>.

Надійшла до редакції 29.03.2011

