

## Актуальні проблеми модернізації державного управління у сфері податкових правовідносин

### **В.І. Теремецький**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,  
Харківський національний університет внутрішніх справ

*Статтю присвячено аналізу податкових правовідносин, удосконаленню діяльності органів державної податкової служби. Окреслено основні проблеми у сфері податкових правовідносин, а також вироблено практичні рекомендації щодо їх подолання.*

*Статья посвящена анализу налоговых правоотношений, усовершенствованию деятельности органов государственной налоговой службы. Очерчены основные проблемы в сфере налоговых правоотношений, а также выработаны практические рекомендации по их преодолению.*

*This article is devoted to improvement of the state tax service in the area of tax relations, outlining the main problems existing in this area and develop practical recommendations for overcoming them.*

**Ключові слова:** податкові правовідносини, податкова служба, податкові органи, модернізація, реформування.

### *Постановка проблеми*

На сьогодні в ході інтеграції України у світове співтовариство відбуваються стрімкі процеси трансформації політичної та економічної сфер суспільного розвитку в поєднанні з реформуванням усієї системи державного управління. Одним із пріоритетних напрямів розвитку системи публічного управління є оптимізація структури та модернізація державних органів у сфері податкових правовідносин, провідне місце серед яких належить системі органів державної податкової служби України. Відповідно зростає стабілізуюча роль вітчизняної податкової системи як ефективного чинника забезпечення позитивної динаміки економічної стабільності країни. Однак нині існує низка проблем, що значно гальмують розвиток податкових правовідносин, на вирішення яких і спрямована діяльність усієї системи податкових органів.

### *Аналіз останніх досліджень і публікацій*

Проблема модернізації державного управління у сфері податкових правовідносин є досить актуальною, про що свідчать численні наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних учених-теоретиків і практиків, серед яких варто відзначити

В.Б. Авер'янова, М.Я. Азарова, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, О.О. Бригінця, Л.К. Воронову, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, М.П. Кучерявенка, В.Я. Малиновського, Т.О. Проценка, О.П. Рябченка та інших.

### *Не вирішені раніше частини загальної проблеми*

Однак, незважаючи на ґрунтовні дослідження вказаних авторів, питання вдосконалення діяльності системи органів державної податкової служби України залишаються малодослідженими і потребують комплексного доопрацювання.

### *Формулювання цілей статті*

Метою статті є аналіз сучасного стану та вироблення основних шляхів удосконалення державного управління у сфері податкових правовідносин. Досягнення поставленої мети потребує вирішення таких завдань: визначити поняття «податкові правовідносини» і з'ясувати, яке місце в них посідають органи державної податкової служби; окреслити основні проблеми у сфері податкових правовідносин, виробити практичні рекомендації щодо їх подолання.

**Виклад основного матеріалу дослідження**

Система норм податкового права дає можливість виділити податкові правовідносини поміж відносин інших інститутів фінансового права. Проте, серед учених на сьогодні ще не вироблено єдиного підходу до визначення поняття «податкові правовідносини» [1, с. 31; 2, с. 36; 3, с. 283-284].

Ураховуючи відповідні розробки науковців, під податковими правовідносинами можна розуміти владно-майнові суспільні відносини, які врегульовані нормами податкового права та гарантовані державою, що виникають між зобов'язуючими та зобов'язаними суб'єктами з приводу встановлення, зміни та стягнення податків і зборів до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів тощо. Разом з тим, запропоноване визначення не охоплює всіх аспектів сучасних податкових відносин, а тому проблеми їх тлумачення та сутності, розкриття ознак та особливих рис будуть нами розглянуті в окремій науковій публікації.

Найголовніша особливість податкових правовідносин полягає в тому, що вони виникають у процесі фінансової діяльності держави. Важливою галузевою особливістю податкових правовідносин є також те, що однією зі сторін завжди виступає держава [4, с. 29] в особі спеціально уповноважених органів, зокрема системи органів державної податкової служби.

Діяльність державної податкової служби України розпочалася не за часів командно-адміністративної економіки, а в період здобуття незалежності. Протягом досить стислого періоду було сформовано централізовану ієрархічну систему підрозділів, що займалися справлянням податків. Проте реалії сьогодення вимагають модернізації як організаційної структури, так і функціональної діяльності державної податкової служби. Про необхідність реформування служби, підвищення ефективності її діяльності зазначає Т.О. Проценко. На його думку, це зумовлено значним збільшенням суб'єктів підприємництва та розширенням зовнішньоекономічної діяльності, що потребує переходу до світових цивілізованих норм в оподаткуван-

ні; концентрацією оподатковуваних оборотів у фізичних осіб при домінуючому раніше оподаткуванні підприємств; необхідністю створення єдиного інформаційного простору для державного контролю за товарно-грошовими потоками в країні; складною криміногенною ситуацією в економіці [5, с. 17].

На необхідності модернізації державної податкової служби наголошує також М. Весельський, на переконання якого в правовому статусі державної податкової служби повинні відображатися не лише інтереси держави, а й сама суть відносин між суспільством і державою. Хоча останнім часом спостерігається помітний рух у напрямі впровадження стратегічного підходу до управління, податкова адміністрація все ще зосереджує свою діяльність головним чином на управлінні поточними справами та забезпеченні виконання вимог законодавства. Стиль її керівництва, зумовлений традиціями та постійним тиском щодо збору податкових надходжень, є скоріше закритим і командно-адміністративним, ніж відкритим і партнерським. Щоб упоратися з нагальними проблемами, керівництво податкової служби мусить приділяти більше уваги осмислюванню майбутнього та ознайомленню з думками інших зацікавлених сторін, як щодо поглядів на адміністрацію та її реформування, так і з метою тестування та забезпечення зворотного зв'язку щодо використання податкових законів і пільг [6, с. 3].

Варто зазначити, що здійснення послідовних заходів із модернізації державної податкової служби розпочато у 1997 р. із розроблення Концепції та Стратегічних напрямів розвитку державної податкової служби України. Проте, Концепція не вирішила всіх проблем податкових правовідносин. Згодом, 7 квітня 2003 р. було прийнято Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, основним напрямом якого є:

- забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків та повного, своєчасного надходження законодавчо встановлених в Україні податків і зборів

(удосконалення податкового законодавства в частині порядку адміністрування податків та його адаптації до вимог Європейського Союзу; спрощення механізму обчислення податків; уніфікації форм податкової звітності та вдосконалення інструкцій щодо їх заповнення);

- забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби (надання своєчасних та якісних послуг платникам податків, забезпечення формами податкової звітності, інструкціями щодо їх заповнення; надання платникам податків оперативних консультативних послуг і роз'яснень податкового законодавства шляхом створення інформаційно-довідкового центру);

- створення високопрофесійної, інформаційно розвиненої державної податкової служби в Україні шляхом розроблення та впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури (вдосконалення процедур, що забезпечують реалізацію функцій органів державної податкової служби України; розроблення та впровадження нової організаційної структури, побудованої за функціональним принципом; створення автоматизованої системи операційної та управлінської діяльності ДПС) [7].

Із прийняттям Податкового кодексу України частина запланованих заходів починає ефективно виконуватися, хоча є певні труднощі в цій сфері.

У науковій літературі також жваво обговорюється проект реформування державної податкової служби, що передбачає організаційну консолідацію податкових органів і перехід від податкових адміністрацій за адміністративно-територіальним принципом до податкових округів і міжрайонних інспекцій. Такі заходи, безсумнівно, сприятимуть покращенню фіскально-адміністративної системи держави за рахунок подолання проблеми громіздкості її управлінських структур і здешевлення процесів адміністрування податків і платежів. Проте, впровадження запланованого може спричинити нові проблеми з поточним забезпеченням до-

ходів бюджетів усіх рівнів. Серед них: адміністрування місцевих податків і зборів; рівнозначність (наближеність) потенціалу областей у складі податкових округів (з метою рівномірного забезпечення доходів бюджетів усіх рівнів і вирівнювання розвитку регіонів) [8, с. 157].

У свою чергу, на думку В.В. Мірошника, до основних проблем діяльності державної податкової служби у сфері податкових правовідносин слід віднести:

1) податки не є інструментом підвищення конкурентоспроможності держави;

2) неоднозначність тлумачення податкового законодавства;

3) незацікавленість суб'єктів господарювання у зміні свого статусу як суб'єктів, що мають право використовувати спрощену систему оподаткування;

4) невідповідність витрат на адміністрування податкової системи;

5) неефективний механізм розподілу податкових надходжень між центральним і місцевими бюджетами [9, с. 60].

Доповнюючи вказані проблеми, П.Ю. Буряк зазначає, що податкове законодавство в Україні майже повністю зосереджене на реалізації фіскального напрямку. При цьому, статистика свідчить, що в основному тягар сплати обов'язкових платежів лягає на сумлінних платників, які, зважаючи на рівень податкового тиску в нашій державі, не завжди здатні працювати беззбитково та сплачувати відрахування до бюджету в повному обсязі. Законодавство України з питань справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів також доцільно впорядкувати в його частині, де визначаються процесуальні елементи діяльності органів державної податкової служби. Нерідко складається ситуація, коли досить непрості та заплутані алгоритми обчислення тих чи інших платежів призводять до чисто арифметичних помилок унаслідок невисокої кваліфікованості працівників як органів державної податкової служби, так і бухгалтерів суб'єктів обов'язкових платежів. Водночас, достатня кваліфікація працівників створює умови для зловживань у цій сфері [10, с. 293-294].

З огляду на зазначені проблеми, Т.О. Сидоренко вважає, що головним завданням реформування та модернізації державної податкової служби України є створення умов для забезпечення добровільного виконання платниками податків вимог податкового законодавства, повного та своєчасного надходження податків до бюджетів усіх рівнів, прозорості діяльності органів державної податкової служби та створення нової інформаційної інфраструктури державної податкової служби [11].

### Висновки

Таким чином, до основних напрямів модернізації діяльності державної податкової служби у сфері податкових правовідносин слід віднести:

- оптимізацію організаційної структури державної податкової служби;
- створення ефективної електронної системи звітності;
- введення нових технологій і процедур;
- удосконалення системи адміністрування податків, а також спрощення механізму їх обчислення;

### Список використаних джерел

1. Берлач А.І. Податкове право України : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / А.І. Берлач – К. : Університет «Україна», 2006. – 336 с.
2. Гуреев В.И. Налоговое право : учебник / В.И. Гуреев. – М. : Экономика, 1995. – 253 с.
3. Финансовое право : учебник / под ред. Н.И. Химичевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1999. – 600 с.
4. Бандурка О.М. Податкове право. Навч. посібник / О.М. Бандурка, В.Д. Понікаров, С.М. Попова. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 312 с.
5. Проценко Т.О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.О. Проценко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2008. – 36 с.
6. Весельський М. Конституція України і діяльність державної податкової служби (деякі питання) / М. Весельський // Підприємство. Господарство. Право. – 1999. – № 9. – С. 3-5.
7. Наказ ДПА України «Про внесення змін до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року» від 29.09.2005 № 420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=57551&cat\\_id=57011](http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57551&cat_id=57011)
8. Покинтелиця В.М. Організаційна структура державної податкової служби: напрями реформування / В.М. Покинтелиця // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2009. – № 2. – С. 157-163.
9. Мірошник В.В. Податкова реформа в Україні в контексті євроінтеграції / В.В. Мірошник // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2010. – № 17. – С. 55-68.
10. Буряк П.Ю. Податковий контроль в Україні : Попередній контроль / П.Ю. Буряк, Б.А. Карпінський, Н.С. Засуцька. – Львів : Простір – 2007. – 400 с.
11. Сидоренко Т.О. Вдосконалення механізму здійснення податкового контролю в Україні / Т.О. Сидоренко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/znprnudps/2010\\_2/pdf/10stoitu.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/znprnudps/2010_2/pdf/10stoitu.pdf)

- підвищення кваліфікації як керівного апарату, так і робочого персоналу;
  - послаблення податкового тиску (зменшення ставки оподаткування);
  - проведення комплексного аналізу діяльності великих платників податків та інших обов'язкових платіжів;
  - створення умов для надійного захисту прав платників податків;
  - переорієнтація характеру функцій державної податкової служби з фіскальної на стимулюючу;
  - приведення законодавства у сфері податкових правовідносин у відповідність до європейських стандартів.
- Вважаємо, що модернізація податкової служби сприятиме, перш за все, зменшенню управлінського апарату та здешевленню його утримання, рівномірному навантаженню на кожний діючий сегмент, чіткому розмежуванню прав та обов'язків, що усуне дублювання і паралельне виконання функцій, сприятиме оперативному прийняттю рішень, підвищенню ефективності їх виконання.