

## Удосконалення взаємодії та координації діяльності органів державної податкової служби України

### В.І. Теремецький

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

*Статтю присвячено розгляду сучасного стану взаємодії та координації діяльності державної податкової служби. Уточнено зміст категорій «взаємодія» та «координація». Визначено принципи, види, форми взаємодії та координації діяльності суб'єктів податкових правовідносин. Запропоновано основні напрями оптимізації і вдосконалення взаємодії та координації органів державної податкової служби України.*

*Статья посвящена рассмотрению современного состояния взаимодействия и координации деятельности государственной налоговой службы. Уточнено содержание категорий «взаимодействие» и «координация». Определены принципы, виды, формы взаимодействия и координации деятельности субъектов налоговых правоотношений. Предложены основные направления оптимизации и совершенствования взаимодействия и координации органов государственной налоговой службы Украины.*

*The article is analyzing the modern state of co-operation and co-ordination of activity of state tax service. The categories «is specified co-operation» and «co-ordination» were defined. Principles, types and forms of co-operation and co-ordination of activity of subjects of tax legal relations, are determined. Basic directions of optimization and improvement of co-operation and co-ordination of organs of state bodies of tax service of Ukraine are offered.*

**Ключові слова:** податкова політика, податкові правовідносини, реформування, державна податкова служба, взаємодія, координація.

### Постановка проблеми

Модернізація сучасного українського суспільства безпосередньо пов'язана з ефективною реалізацією економічної політики держави, невід'ємною складовою якої є податкова політика. Її успішність значною мірою залежить від взаємодії основних суб'єктів діяльності у сфері податкових правовідносин. Провідне місце в системі державних інститутів, до функцій яких відноситься здійснення податкової політики, посідають органи державної податкової служби. Саме тому на сьогодні одним із головних завдань реформування вітчизняної податкової системи є організації роботи й ефективного управління органами державної податкової служби України. Серед найважливіших аспектів цієї проблеми – пошук механізмів і засобів оптимізації та вдосконалення взаємодії та координації їхньої діяльності.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Наукову базу для аналізу сучасного стану податкової системи та діяльності суб'єктів правовідносин у сфері оподаткування становлять численні дослідження відомих вітчизняних та іноземних учених. Проблеми податкової політики досліджували такі зарубіжні вчені: Ш. Бланкарт, Дж. Бьюкенен, А. Вагнер, А. Лаффер, Дж. Стігліц. Значний внесок у дослідження теоретичних і прикладних аспектів податкових правовідносин зробили праці російських учених, зокрема: О. Басалаєвої, А. Ільїна, В. Кашина, А. Погорлицького та інших. Серед українських учених найбільш вагомими є доробки таких науковців, як В. Андрущенко, О. Василик, Л. Воронова, А. Крисоватий, М. Кучерявенко, С. Юрій. Дослідженнями основних принципів і функцій адміністративно-правового регулювання податкових правовідно-

син займалися такі вітчизняні науковці, як: М. Азаров, О. Башняк, Т. Гега, В. Попович, Л. Савченко. Організаційно-правові аспекти управління державною податковою службою висвітлено у працях О. Бандурки, О. Дзісяка, Т. Проценка, Т. Сараскіної. Питання реформування податкової системи досліджували О. Долгий, Н. Новицька, І. Романов, Н. Фліссак, Г. Цимбал. Проблему оптимальної побудови системи державних податкових органів у контексті адміністративної реформи в Україні у своїх працях розглядали В. Загорський, В. Мельник, В. Суторміна, В. Федосов, Ю. Швед. Вагомий внесок у дослідження взаємодії суб'єктів податкових правовідносин зробили Д. Бекерська, Н. Воротіна, А. Дудніков, Т. Кушнарєва та інші.

### ***Не вирішені раніше частини загальної проблеми***

Отже, питанням функціонування податкової системи та розвитку правовідносин у сфері оподаткування присвячено достатньо велику кількість досліджень. Разом з тим, аналіз зазначених робіт дає підставу стверджувати, що більшість із них стосується загального аналізу податкової системи, з'ясування принципів і завдань податкової політики, визначення специфіки оподаткування в сучасних умовах тощо, однак питання модернізації вітчизняної податкової системи, підвищення ефективності діяльності основних суб'єктів у сфері податкових правовідносин, на наш погляд, висвітлені недостатньо та потребують більш глибокого аналізу.

### ***Формування цілей статті***

Метою статті є вдосконалення взаємодії та координації органів державної податкової служби на сучасному етапі реформування податкової системи, що передбачає вирішення таких основних завдань:

- уточнення наукового змісту категорій «взаємодія» та «координація»;
- аналіз принципів, видів і форм взаємодії та координації діяльності суб'єктів податкових правовідносин;
- установлення основних напрямків оптимізації, удосконалення взаємодії та ко-

ординації органів державної податкової служби України.

### ***Виклад основного матеріалу дослідження***

У сучасній науці існує декілька відмінних поглядів на зміст і співвідношення понять «взаємодія» та «координація». У найзагальнішому розумінні взаємодія може бути визначена або як процес налагодження контактів, зв'язків між суб'єктами певних відносин, або як їх взаємовплив у процесі реалізації власних інтересів [3, с. 59]. У юридичній літературі під взаємодією деякі автори розуміють об'єднання зусиль для узгоджених дій і досягнення загальної мети, яке здійснюється у формах, передбачених законом або напрацьованих практикою. Інші трактують її як узгоджену за метою, місцем і часом діяльність, що спрямована на ефективну розстановку сил, комплексне використання методів і засобів. Так, В. Лисенко визначає взаємодію як співробітництво, змістом якого є розроблення відповідних програм, що регламентують координацію діяльності учасників взаємодії в ході спільних заходів [7, с. 163]. На думку І. Герасимова, взаємодія – це взаємозв'язок органів і посадових осіб, що забезпечує правильне співвідношення повноважень, притаманних кожному з учасників взаємодії [6, с. 662]. Досліджуючи питання взаємодії в органах державної податкової служби, М. Касьяненко також визначає її саме як «певний стан взаємозв'язків між елементами системи органів ДПС, за яким вони завдають взаємного впливу один на одного та на відповідну сферу діяльності» [5, с. 118]. Узагальнюючи розглянуті визначення, можна сказати, що взаємодія є узгодженою діяльністю суб'єктів правовідносин, яка спрямована на досягнення загальної мети, з чітко визначеним співвідношенням повноважень, методів і засобів.

Поряд із поняттям «взаємодія» використовується й поняття «координація», співвідношення якого з попереднім у сучасній науці трактується по-різному – від їх отождошення до визнання більш широким за змістом поняття «взаємодія» або, навпаки, зведення її до різновиду координації.

На наш погляд, взаємодія є, безумовно, більш широкою категорією, ніж координація – як за змістом, так і за суб'єктивним складом. Загальний зміст поняття «координація» може бути визначений як певна узгодженість елементів системи, що забезпечує її цілісність, тобто як форма взаємодії, що характеризується встановленням функціонального взаємозв'язку дій і засобів досягнення цілей [11, с. 186]. Відзначаючи таку спільну із взаємодією характеристику, як узгодженість діяльності, координацію в органах податкової служби можна визначити як управлінську діяльність, спрямовану на узгодження діяльності суб'єктів взаємодії, що забезпечує найбільш ефективне досягнення поставлених перед системою цілей. Таким чином, координація постає перед нами як організація взаємодії.

До основних характеристик, що визначають ефективність взаємодії та координації суб'єктів податкових правовідносин належать: ступінь дотримання основних принципів взаємодії, визначеність форм взаємодії та координації, ступінь визначеності цілей і напрямів взаємодії, ступінь нормативно-правового, організаційного, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення взаємодії та координації.

Провідне місце в системі забезпечення взаємодії та координації суб'єктів податкових правовідносин займають принципи взаємодії, тобто такі загальнозначущі вихідні положення, що відображають об'єктивні закономірності діяльності суб'єктів податкових правовідносин, які взаємодіють з метою виконання покладених на них загальних та індивідуальних завдань [4, с. 80].

Принципи взаємодії суб'єктів податкових правовідносин доцільно поділити на дві групи: основні та спеціальні. Основні принципи, що стосуються взаємодії суб'єктів податкових правовідносин, безпосередньо спираються на загальні принципи управління – об'єктивності, законності, системності, ефективності, науковості, компетентності, інформаційної достатності [15, с. 64]. Ці принципи виступають основою нормотворчості у сфері

оподаткування, відіграючи роль головних орієнтирів і гарантуючи логічність, послідовність і збалансованість усього процесу взаємодії.

До спеціальних принципів діяльності суб'єктів взаємодії у сфері податкових правовідносин відносяться такі принципи, як:

- комплексність використання сил і засобів суб'єктів взаємодії за умови чіткого розмежування компетенції;

- процесуальна самостійність (у виборі засобів і методів роботи) суб'єктів податкових правовідносин, які беруть участь у спільних заходах;

- персональна відповідальність уповноважених керівників, на яких покладено функцію координації зусиль за організацію та наслідки заходів;

- використання новітніх наукових і технічних досягнень і постійний обмін інформацією;

- безперервність взаємодії суб'єктів податкових правовідносин;

- принцип «головної ланки» (спрямованість діяльності суб'єктів взаємодії на вирішення основного, найбільш важливого завдання);

- принцип «резерву» (організація взаємодії з певним «запасом міцності»);

- гнучкість (можливість внесення коректив до порядку взаємодії);

- оптимальне використання можливостей суб'єктів взаємодії (вивчення специфіки функціонування, середовища, сил та засобів) [13, с. 47-48; 5, с. 119].

У системі суб'єктів податкових правовідносин особливе місце займають органи державної податкової служби. Відповідно до спрямованості форм і засобів їх взаємодії можна виділити такі її види, як внутрішня та зовнішня. Об'єктивна необхідність оптимізації та вдосконалення внутрішньої взаємодії органів державної податкової служби зумовлюється як загальними інтересами, так і важливістю підвищення ефективності їх діяльності, що може бути досягнута лише за умов об'єднання всіх сил і засобів. Зовнішня взаємодія дає змогу забезпечити успішне виконання завдань через усунення дублю-

вання в діяльності взаємодіючих суб'єктів; раціональне використання сил і засобів, а також відповідних форм і методів діяльності [14, с. 42].

Державна податкова служба України є централізованою системою, побудованою за принципом багаторівневої ієрархічної організації. До системи органів державної податкової служби України належать центральний апарат і територіальні органи – державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах, державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [8]. Кожен рівень має свою специфіку, функції, особливості організаційного, інформаційного та матеріального забезпечення, необхідного для ефективної роботи за всіма напрямками діяльності. Структурні елементи державної податкової служби є взаємопов'язаними, що зумовлює необхідність узгодження їх діяльності за допомогою внутрішньої взаємодії. Використання певних форм і засобів внутрішньої взаємодії визначається специфікою завдання, умовами конкретної діяльності, особливостями функцій суб'єктів взаємодії.

Ефективність діяльності державної податкової служби значною мірою залежить і від зовнішньої взаємодії – своєчасної, злагодженої роботи з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками, установами та організаціями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій [8]. Так, Державна податкова служба взаємодіє із іншими державними органами: при наповненні державного та місцевих бюджетів (взаємодія із Державним казначейством, органами прокуратури, контрольно-ревізійною службою); з приводу розшуку платників податків (взаємодія із Міністерством внутрішніх справ, державною прикордонною службою); при поверненні помилково та/або надміру сплачених податків, зборів платникам податків (взає-

модія з фінансовими органами, органами Державного казначейства); у зовнішньоекономічній діяльності (взаємодія з митними органами) [2].

Об'єднання зусиль дає змогу сконцентрувати сили та засоби всіх суб'єктів податкових правовідносин, а також краще використати їхні можливості, створюючи необхідні умови для досягнення поставлених цілей і завдань.

Підвищення ефективності діяльності суб'єктів податкових правовідносин безпосередньо пов'язане з вибором форм їх взаємодії та координації. Досліджуючи це питання, більшість науковців вказують на наявність цілої низки організаційних форм взаємодії, серед яких основними є: узгоджені розроблення, планування та спільне виконання окремих заходів; використання спеціальних, науково-технічних знань, засобів і методів у процесі вирішення відповідних завдань; оптимізація інформаційного забезпечення; досягнення необхідного рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення виконання спільних заходів; обмін досвідом взаємодії, підвищення кваліфікації та професіоналізму; участь у законотворчій діяльності тощо [1, с. 71; 5, с. 119].

Отже, результат діяльності державної податкової служби залежить від чітко налагодженої взаємодії між усіма її органами та підрозділами, що вимагає закріплення її механізмів і заходів на законодавчому рівні. Адже велика частка проблем, що виникають у сфері взаємодії та координації між суб'єктами податкових правовідносин, прямо пов'язана з недосконалістю законодавства та неоднозначним розумінням законів, зумовленим їх постійними змінами. Належне правове забезпечення взаємодії та координації у сфері податкових правовідносин сприятиме чіткому розподілові функцій і повноважень усіх суб'єктів, їхніх прав та обов'язків, створенню раціональної системи прийняття рішень на основі чіткого нормативного закріплення компетенції всіх державних органів і посадових осіб.

Основу правового забезпечення взаємодії та координації у сфері податкових

правовідносин становлять такі джерела, як: Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про державну податкову службу в Україні», «Про систему оподаткування», Податковий кодекс України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів тощо. Необхідність оптимізації та вдосконалення взаємодії та координації діяльності державної податкової служби визначено такими нормативно-правовими актами: Стратегічний план розвитку державної податкової служби України [12], накази ДПА України «Про порядок взаємодії органів державної податкової служби» [9], «Про порядок координації та взаємодії структурних підрозділів ДПА» [10] тощо.

З метою забезпечення дієвої взаємодії та координації діяльності державної податкової служби в межах реалізації проекту модернізації державної податкової служби України розроблено та затверджено порядок взаємодії, головними складовими якої є: реформування організаційної структури державної податкової служби, її побудова за функціональним принципом; удосконалення виконавчих процесів і процедур, що забезпечують реалізацію функцій органів державної податкової служби; модернізація інформаційної інфраструктури, що передбачає розроблення інформаційно-аналітичної системи взаємодії податкової служби з іншими державними органами; засвоєння передового світового досвіду та вдосконалення вітчизняного податкового законодавства, його адаптація до міжнародних стандартів; оптимізація управління персоналом державної податкової служби, удосконалення системи професійної підготовки кадрів.

Модернізація організаційної структури державної податкової служби відбувається в контексті адміністративної реформи відповідно до конкретних положень Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України, якими визначено сукупність основних принципів і цілей управління наявною матеріально-технічною, науковою базою та персоналом органів ДПС. Основним завданням модернізації організаційної структури

державної податкової служби є перехід її на функціональну структуру та створення дієвої, прозорої та неупередженої системи функціонування шляхом чіткого розподілу функцій та усунення дублювання функцій різними структурними підрозділами, що забезпечить ефективну взаємодію та координацію їх діяльності.

Одним із найважливіших напрямів оптимізації взаємодії та координації державної податкової служби є вдосконалення інформаційного забезпечення її діяльності. Система інформаційного забезпечення, що є комплексом засобів і методів забезпечення інформаційних зв'язків між елементами податкової системи та всіма суб'єктами податкових правовідносин, визначає ефективність роботи державної податкової служби в усіх напрямках. До проблем у сфері інформаційного забезпечення взаємодії та координації діяльності податкової служби з іншими державними органами відносяться неузгодженість інформаційних систем різних рівнів, а також відсутність загального підходу до інформаційно-довідкового забезпечення державних органів, які мають право користуватися інформацією в цій сфері правовідносин. Таким чином, основним завданням у сфері інформаційного забезпечення є створення високоорганізованого інформаційного середовища, яке повинно охоплювати в межах усієї податкової служби інформаційне, телекомунікаційне, комп'ютерне, програмне забезпечення, а також «створення і використання ефективного системно-аналітичного апарату, що дозволить на необхідному рівні здійснювати системний аналіз стану та перспектив діяльності державної податкової служби України в цілому і приймати науково-обґрунтовані рішення з реалізації податкової політики» [5, с. 131].

До основних форм координації, що сприяють більш повному взаємному інформуванню суб'єктів про напрями діяльності та її результати, відносяться також проведення спільних нарад, робочих зустрічей, тематичних засідань, конференцій. Такий обмін інформацією є конструктивною формою координації діяльності

всіх суб'єктів податкових правовідносин, безпосередньо сприяючи виробленню та реалізації узгоджених заходів з метою забезпечення об'єднаних дій із досягнення загальної мети та вирішенню спільних завдань.

Ефективна взаємодія та координація діяльності державної податкової служби багато в чому залежить від рівня її матеріально-технічного забезпечення, а також належного фінансування, що дає можливість успішно виконувати покладені на неї завдання. Важливою умовою підвищення рівня взаємодії та координації діяльності податкової служби є також поліпшення роботи з кадрами. Особливо актуальними нині є завдання підвищення рівня управління персоналом податкової служби шляхом удосконалення системи професійної підготовки та перепідготовки кадрів, стажування працівників різних державних органів.

Серед інших напрямів оптимізації, удосконалення взаємодії та координації суб'єктів податкових правовідносин можна назвати: аналіз, узагальнення та засвоєння передового досвіду взаємодії суб'єктів у сфері оподаткування; приведення законодавства України у відповідність до норм міжнародного, фінансового та податкового права; організація співпраці органів державної податкової служби

України з правоохоронними та контролюючими органами іноземних держав тощо.

### **Висновки**

Таким чином, оптимізація і вдосконалення взаємодії та координації діяльності податкової служби повинна забезпечуватися: дотриманням основних принципів взаємодії; визначеністю форм взаємодії та координації; високим ступенем нормативно-правового, організаційного, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення; створенням єдиних підходів до проведення спільних і скоординованих заходів з іншими суб'єктами податкових правовідносин; постійним підвищенням фахового рівня працівників органів податкової служби та інших державних органів.

Реалізація розглянутих принципів і значених напрямів з оптимізації та вдосконалення взаємодії та координації органів державної податкової служби сприятиме створенню високопрофесійної, високо-ефективної, інформаційно-розвиненої податкової служби, яка у своїй діяльності спиратиметься на чітко визначені та закріплені в податковому законодавстві норми, матиме відповідний розподіл повноважень, форм і заходів співпраці з іншими органами державної влади та користуватиметься довірою і підтримкою суспільства.

### **Список використаних джерел**

1. Бандурка О.О. Поняття та види взаємодії органів податкової міліції України з іншими суб'єктами / О.О. Бандурка // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2004. – № 4. – С. 67-73.
2. Взаємодія державної податкової служби з іншими державними відомствами : наук.-метод. матеріали / Укл. наук.-метод. відділ. – Козин : ЦПН ДПА України, 2008. – 139 с.
3. Головатий М.Ф. Соціальна політика і соціальна робота : Термінологічно-понятійний словник / М.Ф. Головатий, М. Б. Панасюк. – К. : МАУП, 2005. – 560 с.
4. Заброда Д.Г. Основні принципи організації взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією. Проблеми взаємопорозуміння, співпраці та взаємодії органів охорони правопорядку / Д.Г. Заброда. – Донецьк : ДІВС, 2000. – С. 79-83.
5. Касьяненко М.М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навчальний посібник / М.М. Касьяненко, М.В. Гринюк, П.В. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
6. Криміналістика : учебник для вузов / под ред. И.Ф. Герасимова, Л.Я. Дряпкина, Е.П. Ищенко. – 2-е издание. – М. : Высшая школа, 2000. – 672 с.
7. Лисенко В.В. Загальні положення теорії взаємодії та координації діяльності у розслідуванні податкових злочинів / В.В. Лисенко // Науковий вісник Нац. академія державної податкової служби України. – 2003. – № 2 (2). – С. 161-168.

8. Указ Президента України «Про Положення про Державну податкову службу України» від 12 травня 2011 р. № 584/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13572.html>

9. Наказ ДПА України «Про порядок взаємодії органів державної податкової служби» від 12 листопада 2004 р. № 649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua>

10. Наказ ДПА України «Про порядок координації та взаємодії структурних підрозділів ДПА України в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі» від 10 березня 2006 р. № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua/control/uk/index>

11. Словарь общественных наук / авт.-сост. Е.А. Подольская, Д.Е. Погорельый, В.Д. Лихвар. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2006. – 475 с.

12. Наказ ДПА України «Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року» від 7 квітня 2003 р. № 160. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0160225-03>

13. Ковальський В.С., Білоус В.Т., Демський С.Е. та ін. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : Навчальний посібник / В.С. Ковальський, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.

14. Цимбал Г.П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів : дис... канд. юрид. наук : 12.00.2009 р. / Г.П. Цимбал; Нац. академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2005. – 223 с.

15. Четвериков В.С. Основы управления в органах внутренних дел / В.С. Четвериков, В.В. Четвериков. – М. : Новый Юрист, 1997. – 128 с.