

УДК 336.225

С. Лазур

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Розглянуто податкове адміністрування як систему функціональних складових. Охарактеризовано регулятивні механізми формування раціонально структурованої, ефективної системи оподаткування. Систематизовано сукупність методів здійснення податкової роботи. Висвітлено основні чинники модернізації податкового адміністрування та критерії оцінки їх ефективності. Запропоновано шляхи інформатизації податкових органів та автоматизації податкових процедур як перспективних напрямів розвитку податкового адміністрування.

Ключові слова: податкове адміністрування, податкове планування, податкове прогнозування, податковий контроль, інформатизація податкових органів, автоматизація податкових процедур.

В умовах сьогодення необхідність удосконалення податкового адміністрування зумовлене насамперед потребою пошуку адекватних ринковим економічним умовам методів та інструментів управління податковими правовідносинами із метою досягнення необхідного фіскально-економічного ефекту. Цілком очевидно, що податкове адміністрування є складовою цілісного управлінського комплексу на різних рівнях податкової системи, тому є дієвим інструментом регулювання податкових правовідносин, а його ефективність безпосередньо впливає на обсяги податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.

Питання податкового адміністрування розкрили в численних працях вітчизняні та зарубіжні фахівці у галузі оподаткування, а саме І. Гончар [1], А. Даниленко [2], О. Десятнюк, Ю. Іванов, А. Крисоватий [3], Г. Ісаншина [4], М. Мішустін [5], А. Нікітішин [6], Л. Олейнікова [7], Д. Черник [8] та інші.

Проте в умовах антикризового державного регулювання питання пошуку перспективних напрямів модернізації податкового адміністрування як інструменту підвищення фіскальної ефективності системи оподаткування загалом набувають особливої гостроти та потребують подальшого розроблення.

Оскільки в умовах кризи відбулося скорочення випуску валового внутрішнього продукту та, відповідно, його частини, що перерозподіляється через бюджет, то актуалізуються питання підвищення ефективності податкового адміністрування в умовах подолання наслідків фінансово-економічної кризи.

Мета статті – пошук шляхів підвищення податкового адміністрування із застосуванням перспектив сьогодення, зокрема повсюдної та глобальної інформатизації суспільства.

Виступаючи функціональною складовою податкового адміністрування, податковий контроль насамперед спрямований на зміцнення платіжної фіскально-бюджетної дисципліни. Реалізація вказаного завдання тісно пов'язана з виконанням таких функцій адміністрування, як планування та прогнозування, організація й мотивація, які своєю чергою здатні формувати якісні передумови підвищення дієвості, превентивності, ефективності державного податкового контролю.

В трансформаційному економічному середовищі особливо важливого значення в податковому адмініструванні набуває функція планування і прогнозування. Традиційно зміст останньої розкривається в перспективних оцінках стану податкової системи, розрахунках сум податкових надходжень як у короткотерміновому, так і в довготерміновому бюджетних періодах. Однак, як свідчать фіскально-економічні потреби сьогодення, податкове планування в частині здійснення контрольньо-перевірочних заходів доцільно переорієнтувати на складання планових завдань проведення всіх форм податкового контролю, насамперед наступного, який проводиться методом податкових перевірок, а також на цілеспрямований вибір платників податків для документальних перевірок з огляду на рівень ймовірності ухилення від оподаткування або зниження його об'єктів. За розрахунками відомого російського фахівця у галузі податків Д. Черника, ефективність виїзних перевірок платників податків податковими органами щодо правильності, повноти, своєчасності розрахунків із бюджетом на 50 – 75% залежить від правильності вибору підконтрольного об'єкта [9].

Організаційно-мотиваційна функція податкового контролю спрямована на здійснення низки заходів щодо підвищення ефективності контрольньо-перевірочної роботи за законністю, правильністю, повнотою і своєчасністю сплати податків та інших обов'язкових платежів, утримання яких належить до компетенції податкових органів, стабілізацію розрахунково-платіжної дисципліни, попередження фактів ухилення від оподаткування та його перекладання, загальне поліпшення методів і прийомів податкової роботи органів податкової служби. Реалізація окресленої функції здійснюється через типологічно-організаційну структурування фіскального апарату, створення механізмів координації роботи його структурних підрозділів з метою досягнення організаційної єдності діяльності всіх ланок Державної податкової адміністрації, їх взаємодії з іншими органами влади, а також з безпосередніми носіями податкової суті – платниками податків.

На сьогодні особливої важливості набуває питання створення раціональної організаційно-структурної моделі побудови апарату податкової служби на різних рівнях управління. На нашу думку, така модель насамперед має ґрунтуватися на принципах рівня спеціалізації, диверсифікації та концентрації роботи податкових органів, ступеня централізації управління та регламентації функціональних повноважень низових структурних підрозділів. Окрім того, формування етико-правових засад податкового менеджменту, підвищення культури фіскальних відносин вимагає особливої концентрації зусиль на інформаційно-аналітичному обслуговуванні платників податків із широким спектром консультаційних послуг.

Організаційно-мотиваційна функція практично втілюється в техніці податкового адміністрування, яка в умовах сьогодення ґрунтується на широкомасштабному застосуванні сучасних інформаційних технологій, масовій комп'ютеризації, що дозволяє істотно покращити всю сукупність організаційно-фіскальних процедур податкового адміністрування.

Як суто фіскальне явище, що водночас далеко виходить за межі системи оподаткування і прямо чи опосередковано впливає на інші сегменти суспільного механізму ринкової економіки, податкове адміністрування, на нашу думку, доцільно розглядати як у “широкому”, так і у “вузькому” розумінні. Податкове адміністрування у “широкому” розумінні інтегрує багатовекторність регулятивних механізмів формування раціонально структурованої, ефективної системи оподаткування, а саме:

- 1) повноваження органів державної влади та управління, органів місцевого самоврядування у галузі оподаткування;
- 2) права та обов'язки платників податків;
- 3) функціонально-правову компетенцію державних податкових органів;
- 4) процедури і механізми податкового контролю;
- 5) відповідальність за порушення податкового законодавства, ухилення від оподаткування, заниження об'єктів оподаткування та обчислених до сплати податкових зобов'язань;
- б) порядок оскарження рішень і дій посадових осіб податкової служби в процесі проведення останніми контрольно-перевірочних робіт.

У "вузькому" розумінні податкове адміністрування характеризується сукупністю податкових органів із притаманними їм методами здійснення податкової роботи. Досі невирішеним залишається широке коло проблем, пов'язаних насамперед із високим рівнем операційних витрат на утримання апарату податкової служби, непрозорим механізмом використання ресурсів, яким останній наділений, низькою якістю податкових перевірок, що не забезпечує повноцінної реалізації принципу превентивності фінансового контролю.

Доцільно зауважити, що будь-які інституційні перетворення в системі державних фінансів (зокрема і в податковій системі) матимуть успіх лише в умовах стабільної фінансової бази суспільного вибору, кількісним вимірником якої є обсяги ВВП. Таким чином, безальтернативність податкових втрат при інших незмінних умовах та стабільно достатньому рівні виробництва ВВП пов'язана насамперед із детінізацією економіки.

Серед першочергових заходів реформування податкового адміністрування необхідно виокремити інформаційну складову про суб'єктів оподаткування. У практичній діяльності органів Державної податкової служби широко налагоджений процес ідентифікації платників шляхом їх реєстрації та взяття на окремий податковий облік в розрізі окремих податкових платежів. Проведені дослідження підтвердили, що підвищення якості вказаного напрямку податкової роботи як різновиду податкового адміністрування ґрунтується на централізації відповідних інформаційних ресурсів та низці інших факторів: розробці процедур активного використання бази даних єдиного банку даних про платників – юридичних осіб і державного реєстру фізичних осіб – платників податків; забезпеченні необхідною податковою інформацією, що відповідає критеріям повноти, достовірності, своєчасності; гнучкій системі запитів, яка забезпечує видачу відомостей про структурні зв'язки платника податку, його філій, відділень, інших відокремлених підрозділів, даних про засновників підприємств та інших параметрів суб'єкта фіска; організаційних взаємозв'язках баз даних обліку платника з його економетричними параметрами, що дає змогу комплексно оцінити рівень податкового навантаження; оперативному відстеженні адміністративних порушень в частині встановлення фактів реєстрації фіктивних фірм, криміналізованих підприємницьких формувань, інших суб'єктів господарювання, що нелегально мінімізують податкові зобов'язання; систематичному кластерному аналізу баз даних реєстру підприємств, їх податкових декларацій і розрахунків, фінансової звітності з метою сегментації платників на "великі", "середні і малі", за галузевою ознакою, іншими класифікаційними характеристиками.

Перспективним напрямом розвитку податкового адміністрування є інформатизація податкових органів та автоматизація податкових процедур, які, своєю

чергою, вимагають висококваліфікованого персоналу з навичками роботи в новому фіскально-інформаційному середовищі.

Провівши системну оцінку ролі держави як суб'єкта правовідносин, доцільно наголосити на необхідності демократизації податкового процесу, зміщенні акцентів із традиційного набору "фіскальних послуг" на їх новітні види і форми, що є наслідком застосування інформаційних технологій. Основними передумовами цього є:

1) гнучкість, багатоканальність фіскальної інформації та складність фіскальних процесів і процедур потребують суттєвої мобільності й гнучкості організації роботи податкових служб. Використання інформаційних технологій є інструментом скорочення трансакційних витрат, пов'язаних із фіскально-економічним обслуговуванням платників податків, призводить до скорочення бюрократичного апарату та позитивно впливає на підвищення якості та ефективності діяльності податкових органів;

2) значне зростання кількості користувачів мережею Інтернет, що дозволяє замінити в допустимому форматі паперовий документообіг електронним;

3) посилення впливу світової фінансової глобалізації з тенденційно притаманною їй технологічною інформатизацією. В умовах глобальної комп'ютеризації ринкового економічного середовища податкові органи поступово обмежують сферу та коло контрольних повноважень, все більше набуваючи при цьому статусу дорадчих консультативних органів.

В умовах світової глобалізації та податкової гармонізації податковий процес набуває постійного динамізму, оскільки динамічними є цілі й пріоритети держав, вплив зовнішніх і внутрішніх чинників неминуче призводить до відповідних фіскальних трансформацій. Основні чинники модернізації податкового адміністрування та критерії оцінки їх ефективності (сформовані на основі аналізу напрямів удосконалення податкового адміністрування в Австралії, Великій Британії, Данії, Франції, Швеції, США, частково Російській Федерації) згруповані в табл. 1.

Таблиця 1

**Основні чинники модернізації податкового адміністрування
та критерії оцінки їх ефективності [10]**

Чинники модернізації	Критерії ефективності
Зміцнення податкової дисципліни	Зростання податкових надходжень
Підвищення ефективності діяльності податкових органів	Зниження витрат на функціонування податкових органів
Оптимізація методів роботи з платниками податків	Зменшення витрат на контроль за дотриманням чинного податкового законодавства
Підвищення кваліфікації працівників податкових органів	Скорочення персоналу, якісно вищий рівень послуг

Водночас необхідно окреслити окремі риси модернізації податкового адміністрування розвинених західних країн, серед яких:

- вдосконалення організаційної структури;
- впровадження нових технологій;
- підвищення кваліфікації працівників податкових служб;
- оптимізація процесів обробки даних;
- впорядкування інформаційних потреб у розрізі кожної функції податкового адміністрування та перегляд технологічних процесів;

- централізована обробка інформації;
- самостійне нарахування платниками податкових зобов'язань;
- подання податкової звітності через відділення пошти або на електронних носіях інформації;
- застосування нових телекомунікаційних технологій (on-line, Internet, Oracle, веб-послуги, Intranet);
- використання економіко-математичних і статистичних методів при відборі об'єктів для проведення податкових перевірок;
- масова звірка даних із податку з доходів фізичних осіб.

Світовий досвід напрямів модернізації розвитку податкових систем зарубіжних країн переконливо свідчить на користь докорінної зміни інформаційних технологій підтримки робочих процесів податкового адміністрування шляхом переходу до технологій надання інформаційного сервісу через низку організаційно-фіскальних заходів:

- удосконалення боротьби з незаконним ухиленням від сплати податків їх перекладанням і нелегальною мінімізацією податкових зобов'язань;
- спрощення порядку стягнення сум недоїмки та нарахованої на неї пені;
- приведення облікових систем у відповідність до міжнародних норм і стандартів фінансового рахівництва;
- чітке законодавче окреслення податкового статусу неприбуткової діяльності за окремими видами послуг;
- запровадження інституту податкових посередників-консультантів для заповнення та оприлюднення податкових декларацій, розрахунків, інших форм податкової звітності;
- активізація ролі попереднього документального контролю (камеральних перевірок) і підвищення фінансової та адміністративної відповідальності за результатами виявлених правопорушень;
- подальша автоматизація порядку ведення карток особових рахунків платників у напрямі забезпечення поетапного переходу до системи єдиного особового рахунку, що дозволить, по-перше, вартісно здешевити процедуру ведення рахунків у контексті їх обслуговування; по-друге, проводити перезарядування недоїмки з одного податкового платежу переплатою з іншого;
- автоматизація контрольних-перевірочних методик обробки декларацій і податкових розрахунків на базі використання логіко-синтаксичного й логіко-арифметичного контролю, порівняння показників декларацій з аналогічними звітними реквізитами, отриманими від інших носіїв фінансової інформації;
- подальше поширення подання декларацій в електронній формі;
- цілеспрямований відбір для проведення документальних перевірок найімовірніших порушників податкового законодавства;
- централізоване інформаційне забезпечення певних програмних питань документальної перевірки, зокрема отримання необхідної довідкової інформації із бази даних податкової системи;
- ідентифікація платників податків при одночасному всеохоплюючому обліку всіх можливих об'єктів оподаткування;
- удосконалення автоматизації обліку суб'єктів та об'єктів оподаткування в умовах централізації інформаційних ресурсів податкових органів;
- встановлення потенційної заборгованості;

– автоматизована підтримка процесів накладення санкцій – підготовка стандартних протоколів, оперативне отримання довідкової інформації із бази даних податкової системи про платника податку;

– удосконалення аналізу і прогнозування податкових надходжень, побудова економіко-математичних, статистичних, імітаційних комп'ютерних моделей.

Висновки

Таким чином, технологічну концепцію податкового адміністрування, метою якої є зростання бюджетних надходжень, загалом можна відобразити як цілеспрямований поступ від розгалуженої і нестандартизованої інфраструктури децентралізованих розрахунків через консолідацію даних і процеси уніфікації та стандартизації до централізованої системи обробки інформації на засадах сучасних технологій, забезпечених необхідним аналітичним апаратом.

На нашу думку, проблемні питання функціонування податкової системи не можливо вирішити лише шляхом функціональної реструктуризації чи зміни методів і прийомів податкової роботи, оскільки вони мають суб'єктивне підґрунтя й не забезпечуватимуть відповідного ефекту без адекватних змін податкового законодавства, спрямованих на зниження рівня податкового навантаження. Подальші дослідження потрібно зосередити на пошуку напрямів удосконалення системи оподаткування, оскільки, з одного боку, закони з питань оподаткування апіорі не бувають ідеальними, а з іншого – постійні зміни в економічному середовищі та пріоритетах фінансової політики вимагають адекватних змін механізмів оподаткування.

Література

1. Гончар І. В. Претензійно-позовна робота органів державної податкової служби України [Текст] : навч. посіб. / І. В. Гончар, В. Т. Капріца, Г. М. Самілик ; Держ. податк. адмін. України ; Акад. держ. податк. служби України. — Ірпінь : [б. в.], 2002. — 93 с.

2. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку [Текст] : в 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / за ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. — К. : Фенікс, 2008. — 468 с.

3. Іванов Ю. Б. [та ін.] Податкова система [Текст] : підручник / Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, О. М. Десятнюк. — К. : Атіка, 2006. — 920 с.

4. Ісаншина Г. Ю. Податковий менеджмент [Текст] : навч. посіб. / Г. Ю. Ісаншина. — К. : ЦУЛ, 2003. — 260с.

5. Мишустин М. В. Информационно-технологические основы администрирования имущественных налогов [Текст] : монография / Михаил Владимирович Мишустин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — 360 с.

6. Нікітішин А. О. Адміністрування податків в умовах фінансово-економічної кризи / А. О. Нікітішин // Фінанси України [Текст]. — 2010. — № 1. — С. 38—45.

7. Олейнікова Л. Г. Підвищення фіскальної й економічної результативності податкового адміністрування в Україні / Л. Г. Олейнікова // Фінанси України [Текст]. — 2010. — № 10. — С. 47—59.

8. Черник Д. Г. Технологія податкового контролю / Д. Г. Черник, В. П. Морозов, А. В. Лобанов // Податковий вестник [Текст]. — 2002. — № 6. — С. 63, 64.

9. Там же. — С. 63, 64.

10. Мишустин М. В. Информационно-технологические основы администрирования имущественных налогов [Текст] : монография / Михаил Владимирович Мишустин. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — С. 22.

S. Lazur

ADVANCED TRENDS OF TAX ADMINISTRATION MODERNIZATION

The tax administration as a system of functional components is considered. Some regulatory mechanisms of forming rationalized, structured, efficient tax system are characterized. The set of tax work methods is systematized. The basic factors of modernization of tax administration and criteria for evaluating their effectiveness are outlined. The ways of tax informatization and automation of procedures as perspective areas of tax administration are proposed.

Key words: tax administration, tax planning, tax forecasting, tax control, informatization of tax authorities, automation procedures.