

О. Г. Пухкал,

доктор наук з державного управління, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування, Національна академія державного управління при Президентові України

Л. М. Кашпур,

аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування, Національна академія державного управління при Президентові України

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ВИРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

O. G. Pukhkal,

L. M. Kashpur

THE INTERACTION OF CIVIL SOCIETY AND GOVERNMENT OF UKRAINE IN THE PROCESS OF CREATION AND REALIZATION OF TAX POLICY

У статті проаналізовано особливості взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державного управління в процесі вироблення та реалізації податкової політики в Україні.

The article studies the features of interaction of civil society and government in the creation and realization of tax policy in Ukraine.

Ключові слова: податки, податкова система, державна податкова політика, громадянське суспільство, громадські організації.

Key words: taxes, tax system, state tax policy, civil society, non-governmental organizations.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Загальновідомим є той факт, що переважна частина бюджету України формується з кишені простих громадян, які сплачують податок на додану вартість та акцизи в цінах на споживчі товари та послуги, податок з доходів громадян, соціальні внески, а також решту всіх інших податків і зборів, передбачених українською системою оподаткування. Відповідно питання податкової політики, що проводить держава, є сферою прискіпливої уваги вітчизняних інститутів громадянського суспільства та громадськості в цілому. Водночас податкова політика є такою специфічною сферою діяльності держави, де брак уваги органів управління до інтересів та потреб платників податків провокує чисельні ризики як фінансового, так і соціального характеру, тому державні суб'єкти вироблення та реалізації відповідної політики просто не в змозі не враховувати реакцію та ініціативи громадськості з цього приводу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

І ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями теорії та практики реформування державної податкової системи в Україні займаються відомі українські економісти, а саме: М.Я. Азаров, М.Д. Білик, В.Г. Бодров, В. Борейко, О.М. Бородін, О.Д. Василик, Т.С. Воїнов, В.П. Вишневський, П. Гега, А.І. Даниленко, Л.В. Дікань, І.А. Золотко, Ю. Козак, А. Ластовецький, І.А. Луніна, В.І. Міщенко, І.В. Розпутенко, А.М. Соколовська, В. М. Суторміна, В. Федосова, В. Федоров та інші.

У контексті української практики становлення та розвитку громадянського суспільства, його потенціалу впливати на процеси вироблення державно-владних рішень, слід звернути увагу на наукові праці таких вітчизняних науковців, як В. Кремень, А. Колодій, В. Котигоренко, І. Кресіна, М. Михальченко, Л. Нагорна, В. Полохало, Ф. Рудич, С. Телешун, Д. Ткач, Г. Щедрова, В. Якушик та інші.

Разом з тим, незважаючи на вагомий науково-практичний

здобутки у даній сфері, цілий комплекс питань, передусім пов'язаних з необхідністю посилення впливу інститутів громадянського суспільства на формування державної податкової політики, залишається малодослідженим.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Характерною тенденцією для переважної більшості розвинутих демократичних країн в останні роки є зростання ролі громадськості в урядових рішеннях з питань оподаткування. Враховуючи євроінтеграційні устремління України, дане питання набуває особливої актуальності для нашої держави та потребує як наукового, так і практичного обґрунтування.

МЕТА І ЦІЛІ СТАТТІ

Мета статті полягає у визначенні особливостей взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державного управління в процесі вироблення та реалізації податкової політики в Україні. Для досягнення зазначеної мети було поставлено наступні цілі: 1) проаналізувати стан взаємодії органів державної влади, відповідальних за реалізацію податкової політики та громадських організацій в Україні на сучасному етапі; 2) визначити специфіку вказаної взаємодії, її основні проблеми та перспективи розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Форми та активність взаємодії громадськості та органів державної влади з питань оподаткування істотно різняться залежно від рівня впливу владних інститутів на вироблення та реалізацію державної податкової політики. Тому найбільший суспільний інтерес викликають питання співпраці саме з центральними органами виконавчої влади, що мають найсуттєвіші повноваження та відповідальність за впровадження та регулювання податкових відносин в Україні, а саме: Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Міністерство доходів і зборів України, утворене шляхом реорганізації Державної податкової служби України (далі — ДПС України, яка поки що функціонує у старому режимі) та Державної митної служби України згідно Указу Президента України від 24.12.12 №726/2012, Міністерство фінансів України.

Серед усіх вищеперелічених державних суб'єктів здійснення податкової політики найважливіше місце належало, безперечно, Державній податковій службі України, на яку було покладено реалізацію єдиної податкової політики держави. Виконання більшості завдань ДПС України неможливе без взаємодії податкових органів з населенням та організаціями. Аналіз змісту діяльності ДПС України за останні кілька років свідчить, що в основу сучасної стратегії розвитку податкових органів покладено якісно нову систему взаємовідносин з громадськістю через взаємне співробітництво із населенням та громадськими організаціями, що працюють на ниві захисту прав платників податків. Така співпраця передбачає широкий спектр взаємовідносин, а саме: вивчення громадської думки, обговорення актуальних проблем реформування податкової системи, формування податкового законодавства, у тому числі доопрацювання проекту Податкового кодексу, підготовка обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення механізмів адміністрування податків і зборів та вирішення конфліктних ситуацій. Відповідно до законодавства для реалізації всебічного двостороннього діалогу податкових органів та інститутів громадянського суспільства в структурі ДПС України було створено Департамент взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю [1].

Проте наскільки активно відбувається подібна взаємодія? За офіційними даними Державної податкової служби, тільки у 2011 році податковими органами було проведено понад 11 тис. засідань “круглого” столу, понад 19 тис. зборів та зустрічей з громадськістю, 435 конференцій, 96 форумів, 710 громадських слухань з актуальних питань оподаткування

та діяльності органів ДПС. У цілому протягом зазначеного періоду представники податкових органів взяли участь у понад 3 тис. заходів, проведених інститутами громадянського суспільства. Крім того, ДПС України спільно з деякими громадськими організаціями кожен рік проводить вивчення громадського думки щодо оцінки діяльності податкових органів.

Розуміючи, що взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства може стати ефективною за умов, якщо вона буде системною і постійною, зафіксованою у відповідних програмах взаємодії, особливого поширення набула практика укладання Державною податковою службою і громадськими організаціями меморандумів про співпрацю. Так, ДПС України вже понад 10 років поспіль на регулярній основі укладає угоди про взаємне співробітництво з найбільшими і найвпливовішими громадськими організаціями підприємців, організаціями, що представляють інтереси платників податків, засобів масової інформації. Ще у березні 2001 року було підписано одну із перших подібних програм співробітництва — Меморандум про співробітництво між ДПС України та Національним клубом лідерів громадських об'єднань підприємців, до складу якої на той час входило 17 громадських організацій підприємців із різних сфер бізнесу. В останні роки ДПС України активно співпрацює з Українським союзом промисловців і підприємців, Асоціацією платників податків України, Національною спілкою журналістів України [2]. Програми співробітництва з цими організаціями передбачають широкий спектр взаємовигідної роботи: від експертиз проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування до вирішення конфліктних ситуацій, що виникають між сторонами податкових відносин.

У даному контексті особливий науковий інтерес представляє співпраця організацій платників податків та податкових органів, і в цьому випадку досвід спільної роботи Асоціації платників податків України (далі — АППУ), як однієї з найвпливовіших громадських організацій у сфері захисту прав платників податків, та ДПС України достатньо показово ілюструє загальну специфіку такої співпраці.

АППУ, заснована у 1998 р., є добровільною, неприбутковою, неполітичною всеукраїнською громадською організацією. До її лав можуть входити громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, суб'єкти підприємницької діяльності. Одним з основних напрямів діяльності АППУ визначена допомога платникам податків. Дієвим механізмом для виконання цього завдання для Асоціації є взаємодія з органами державної влади, яка передбачає наявність представництва Асоціації в дорадчих органах при органах представницької та виконавчої влади всіх рівнів. Крім того АППУ виконує комплекс соціальних та правозахисних функцій: надання загальної консультативної допомоги в межах статутної діяльності Асоціації; надання допомоги у вирішенні конфліктних ситуацій, що можуть виникнути у процесі підприємницької діяльності з податковими та іншими контролюючими органами; надання юридичних податкових послуг, зокрема складання позовних заяв, скарг, клопотань, звернень; захист інтересів при податковому спорі в усіх інстанціях, включаючи судові; поширення позитивного досвіду вирішення спірних питань із контролюючими органами; надання правової допомоги підприємцям-початківцям.

Отже, магістральні напрями співпраці АППУ з органами влади у досліджуваній сфері головним чином окреслюються таким чином: по-перше, це масово-роз'яснювальна та консультативна робота щодо податкового законодавства, по-друге, представлення інтересів платників податків в органах державної влади, управління та місцевого самоврядування, по-третє, захист інтересів платників податків у судах, органах ДПС України, інших державних установах.

За даними останніх річних звітів АППУ [3] за 2011 рік,

Асоціація згідно з напрямками своєї діяльності проводила постійний моніторинг норм Податкового кодексу України та нормативних актів ДПС України з метою вилучення норм, що допускають неоднозначне тлумачення та ускладнюють адміністрування податків. Зокрема, на виконання Меморандуму податкових відносин між АППУ та ДПС України на 2011 рік була створена робоча група по внесенню змін до Податкового кодексу. Також представники Асоціації були залучені до роботи у робочій групі по спрощенню, уніфікації показників декларацій, застосування єдиної форми обов'язкових реквізитів, розробки стандарту форм податкових декларацій. Крім того, в рамках Меморандуму АППУ у жовтні — листопаді 2011 р. виступила ініціатором громадського обговорення: “Методи громадського впливу на органи державної влади з метою захисту інтересів платників податків”.

У рамках спільної інформаційно-роз'яснювальної діяльності у 2011 році лише в межах Меморандуму податкових відносин між АППУ та ДПС відбулося 7 кузових та 3 галузеві семінари, участь в яких взяли майже 2 тис. платників податків [4]. Відмінною рисою семінарів, проведених Асоціацією спільно з ДПА України, є можливість отримання індивідуальних консультацій учасниками семінару безпосередньо у фахівців-податківців. У цілому, за даними АППУ, у 2011 р. територіальними відділеннями останньої разом із обласними ДПС України було проведено більше 337 безоплатних регіональних та районних семінарів загальною кількістю 39367 осіб та 134 платних семінарів загальною кількістю 10525 учасників. Для порівняння у 2010 році було проведено 229 безоплатних семінарів чисельністю 11879 осіб і 11 платних, чисельністю 584 осіб [3, с. 19]. Все свідчить про позитивну динаміку у рості у проведенні спільних просвітницьких заходів.

Важливою складовою діяльності АППУ та потенціалу її громадського впливу є регулярний вихід організації на загальнонаціональні ЗМІ, зокрема телевізійні канали. Проведення щорічного Всеукраїнського рейтингу “Сумлінні платники податків” [5], окрім переслідування основної мети цієї ініціативи — посилення ролі та авторитету платника податків у житті країни і підвищення загальної культури сплати податків — дозволяє потужно заявити про себе у медійному просторі.

Отже, можна стверджувати, що АППУ є однією з найвпливовіших громадських організацій в Україні, що захищають права платників податків. Практика взаємодії Асоціації з державно-управлінськими органами свідчить, що задекларовані напрями роботи Асоціації охоплюють більшість передбачених українським законодавством способів впливу громадських організацій на вироблення та впровадження державної політики, а саме шляхом: звернень та запитів до органів влади, публічних обговорень, вивчення громадської думки, участі у роботі консультативно-дорадчих органів при державних органах виконавчої влади, проведенні громадської експертизи тощо.

Разом з тим, у контексті даного дослідження викликає науковий інтерес не стільки сам факт діяльності інститутів громадянського суспільства на ниві відстоювання інтересів платників податків, скільки результативність їх роботи у виробленні та реалізації податкової політики. Така результативність може бути виявленою головним чином за критерієм успішності представництва інтересів громадськості шляхом впливу на прийняття державно-владних рішень державних органів влади. У першу чергу, це стосується впливу на законотворчість суб'єктів владних повноважень (врахування владою пропозицій громадськості щодо удосконалення законодавчих та регуляторних актів у сфері оподаткування).

У цьому відношенні можемо констатувати, що ситуація є далеко не однозначною. Варто згадати, що проект чинного Податкового кодексу був винесений Кабінетом Міністрів

на всеукраїнське громадське обговорення влітку 2010 р. — лише за кілька місяців до його ухвалення. У громадському обговоренні приймали участь чимало громадських організацій (здебільшого підприємців), а деякі з них навіть пропонували власні проекти Податкового кодексу. Проте незважаючи на це, більшість зауважень фахівців громадських організацій, аналітичних центрів та наукових установ урядом враховані не були. За даними ЗМІ, багато експертів вважали, що сама форма обговорення мала фіктивний характер, адже не велося жодного реєстру пропозицій та не робилися відмітки про їх внесення, а сам проект, враховуючи його вузьку спеціалізацію, мав би від самого початку розроблятися групою кваліфікованих спеціалістів з підприємницьких та наукових кіл [6]. Як наслідок, запровадження в дію норм Податкового кодексу викликало певний суспільний спротив. Зокрема, сильну негативну реакцію та бурхливі протести платників податків викликала спроба реформувати спрощену систему оподаткування.

Слід віддати належне, але державна влада зробила певні висновки за результатами громадського спротиву перших місяців існування головного фінансового документу країни. І подальше внесення змін у податкове законодавство проходить з урахуванням думки громадських рад при державних органах та фахівців низки впливових асоціацій підприємців. Наприклад, більшість пропозицій комісії з питань реформування податкового законодавства, методології оподаткування та адміністрування податків Громадської ради при ДПС України були враховані Комітетом Верховної Ради України з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики при підготовці законопроекту спрямованого на вдосконалення норм Податкового кодексу України, відомого зараз як Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм” від 24.05.2012 № 4834-VI [7]. Даний Закон спрямований на удосконалення деяких норм Податкового кодексу з метою спрощення процедур взяття на облік платників податків, покращання адміністрування податків і зборів, уникнення конфлікту інтересів між платниками податків і контролюючими органами, надання більших можливостей платникам податків застосовувати спеціальні режими, а також завершення запровадження принципу “єдиного вікна” при здійсненні державної реєстрації суб'єктів господарювання та взяття їх на облік у органах державної податкової служби.

Проте у цілому ситуація із громадськими обговореннями нормотворчих ініціатив державних органів у досліджуваній сфері залишається далекою від ідеалу. Як заявляє прес-служба ДПС України, всі без винятку законодавчі ініціативи податкової служби проходили стадію обговорення з громадськістю [8]. Проте зі статистичних даних, наведених урядовим порталом “Громадянське суспільство і влада” — офіційної площадки для громадського обговорення нормативно-правових актів органів виконавчої влади, видно, що таке обговорення має суто формальний характер як внаслідок надзвичайно низької кількості (на порталі зареєстровано лише 1165 учасників станом на 20.12.2012 р.) та активності учасників обговорення (до 1702 проектів, що пройшли обговорення, надано лише 263 пропозицій), так і через доволі високу кількість проектів регуляторних та законодавчих актів, які до того ж вимагають спеціалізованих знань від учасників [9, с. 2].

У цілому навіть найвпливовіші громадські об'єднання можуть “по пальцях” перелічити враховані владою їхні законодавчі ініціативи, відповідно вплив інститутів громадянського суспільства на законотворчість у сфері податкової політики поки що залишається на низькому рівні, що багато в чому є наслідком недосконалої законодавчої бази. Як показує практика, інститути громадянського суспільства в Україні у даному контексті мають певні шанси на успіх,

лише безпосередньо взаємодіючи з суб'єктами вироблення державної політики на постійній основі, зокрема делегуючи своїх представників у громадські ради при органах влади. У зв'язку з цим важливо звернути увагу на той факт, що вітчизняні державні органи схильні співпрацювати переважно з тими впливовими громадськими об'єднаннями, що наближені до владних кіл, й які представляють, у першу чергу, податкові інтереси бізнесу. Ці висновки підтверджуються як статистичними даними офіційних звітів відповідальних за вироблення та впровадження податкової політики держави органів влади, так і аналізом діяльності персонального складу таких громадських організацій.

Серед таких громадських об'єднань, які є постійними партнерами органів влади у досліджуваній сфері, можна відзначити ВГО "Український союз промисловців і підприємців", АППУ, ВГО "Всеукраїнський бухгалтерський клуб", всеукраїнське об'єднанням організацій роботодавців "Федерація роботодавців України" та інші. Не в останню чергу такі "партнерські" стосунки забезпечуються завдяки тому, що члени або керівництво цих організацій тісно пов'язані з владними колами або є представниками великого бізнесу. Наприклад, президент впливового Українського союзу промисловців і підприємців А. Кінах працював на посаді прем'єр-міністра та був депутатом декількох скликань Верховної Ради. Голова Ради Федерації роботодавців України, який одночасно очолює Раду директорів Групи компаній Group DF, Д.В. Фірташ є одним з найбагатших бізнесменів країни. На сьогодні ФРУ представляє бізнес-інтереси 70 галузевих і територіальних об'єднань, що працюють у найбільш вагомих секторах економіки України [10]. Таким чином, напрями діяльності, персональний склад керівництва та членів дозволяє стверджувати, що спільною рисою подібних громадських об'єднань є відсутність антагоністичної складової у взаємодії з державою. Це означає, що партнерські стосунки таких організацій з органами влади більшою мірою будуються на відстоюванні бізнес-інтересів своїх членів, перебуванні їхніх членів у владі або ґрунтуються на особистісних чи родинних зв'язках керівництва із посадовими особами органів влади, ніж на громадському тиску, що потребує широкої громадської підтримки їхньої діяльності.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що в останні роки завдяки удосконаленню правових механізмів взаємодії влади та громадськості спостерігається помітне поживлення партнерських стосунків органів управління, відповідальних за впровадження державної податкової політики, та громадських об'єднань, що відстоюють інтереси платників податків. Однак, як показує практика, громадські об'єднання в Україні у даному контексті мають певні шанси на успіх, лише безпосередньо взаємодіючи з суб'єктами вироблення державної політики на регулярній основі, здебільшого за допомогою інституту громадських рад при органах влади (шляхом громадських обговорень та експертизи нормативно-правових актів), та виступаючи у ролі їх постійних партнерів, здатних акумулювати значні фінансові та організаційні ресурси для спільних акцій (головним чином, це спільна інформаційно-роз'яснювальна робота та вивчення громадської думки).

Державні органи управління, які мають відношення до податкової політики, схильні співпрацювати переважно з впливовими громадськими об'єднаннями, що наближені до владних кіл, й які представляють у першу чергу податкові інтереси великого бізнесу. Партнерські стосунки таких організацій з органами влади скоріше ґрунтуються на відстоюванні бізнес-інтересів своїх учасників, перебуванні їхніх членів у владі або за рахунок особистісних зв'язків керівництва із посадовими особами органів влади, ніж на громадському тиску, що потребує широкої громадської

підтримки їхньої діяльності, якої, на жаль, не існує. Такий стан речей, безумовно, є додатковим чинником, що знижує загальний потенціал громадського впливу на податкову політику держави в Україні.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямі, то вони передусім полягають у дослідженні іноземного досвіду взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державного управління в процесі вироблення та реалізації податкової політики з подальшою імплементацією позитивних прикладів у вітчизняну практику.

Література:

1. Основні завдання та функції Департаменту взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Державної податкової служби України. — Режим доступу: <http://sts.gov.ua/prodpa-ukraini/struktura-dps/06-departament-vzaemodii-iz-osnovni-funktsii-ta-zavdann/> (12.12.2012).
 2. Меморандуми та договори про співпрацю [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Державної податкової служби України. — Режим доступу: <http://sts.gov.ua/dpa-i-gromadskist/memorandumi-ta-dogovori-pr/> (12.12.2012).
 3. Звіт про діяльність АППУ 2011 році [Електронний ресурс]. — К.: Асоціація платників податків України. — 31 с. // Інтернет-сайт Асоціації платників податків України. — Режим доступу: <http://ppravda.com.ua/online/zvit2011/index.html> (12.12.2012). — С. 11—13.
 4. Звіт Державної податкової служби України про результати виконання Плану заходів із реалізації у 2011 році органами державної податкової служби України Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Державної податкової служби України. — Режим доступу: <http://sts.gov.ua/dpa-i-gromadskist/zabezpechennya-vikonannya-org/53206.html> (12.12.2012).
 5. Інтернет-сайт Всеукраїнського рейтингу "Сумлінні платники податків". — Режим доступу: <http://sppu.org.ua/> (12.12.2012).
 6. Експерти: Податковий кодекс мали обговорювати підприємці, а обговорила влада [Електронний ресурс] // Інтернет-видання "Економічна правда". — Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2010/09/3/246880/> (22.12.2012).
 7. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм" № 4834-VI від 24.05.2012 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4834-17> (12.12.2012).
 8. Зворотній зв'язок: законодавчі ініціативи податкової за підтримки громадськості [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Державної податкової служби України. — Режим доступу: <http://sts.gov.ua/dpa-i-gromadskist/povidomlennya/70814.html> (19.12.2012).
 9. Аналітичний звіт про проведення громадського моніторингу проекту "Податкова реформа — зворотній зв'язок" [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт ГО "Лабораторія малого бізнесу". — Режим доступу до звіту: http://www.investing.org.ua/data/loads/analit_zvit_grom_monit.pdf (19.12.2012).
 10. Про федерацію [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Федерації роботодавців України. — Режим доступу: <http://ua.fru.org.ua/about/> (12.12.2012).
- Стаття надійшла до редакції 08.02.2013 р.