

Тетяна ТУЧАК

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ТА МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто основні етапи створення Міністерства доходів та зборів України. Проаналізовано нормативно-правову базу реорганізації податкової та митної служб. Досліджено світовий досвід консолідації фіскальних служб.

Головна подія року, що минув, – це створення Міністерства доходів і зборів. Згідно з Указом Президента від 24 грудня 2012 року № 726 “По деякі заходи з оптимізації центральних органів виконавчої влади” нове міністерство утворено шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Крім того, на Міндоходів покладається функція з адміністрування єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування [1].

Окремі аспекти функціонування фіскальних органів, зокрема структурні особливості, результативність діяльності, напрями реформування, інформаційне забезпечення, міжнародний досвід організації податкової служби висвітлювали у своїх працях такі науковці і практики, як: О. Воронкова, Т. Паянок, С. Попова, О. Смірнова, В. Теремецький, О. Чикаренко та інші. Специфіка діяльності, структура, завдання й функції Міністерства доходів та зборів малодосліджена тема серед вітчизняних науковців. Тому метою статті є розгляд правових засад створення Міністерства доходів та зборів в Україні, характеристика окреслення його структури, дослідження світових тенденцій щодо формування комплексних фіскальних відомств.

Його створення викликало великий резонанс серед науковців, державних діячів і населення через невизначеність багатьох норм. Першим етапом у цьому процесі стало створення реорганізаційної комісії та затвердження програми реорганізації фіскальних відомств. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів від 26.12.2012 року № 1076 створені комісії з реорганізації податкової та митної служб.

Наступним етапом стало затвердження структури центрального апарату Міністерства доходів і зборів. При цьому розглядалось декілька варіантів структури Міністерства. За однією – у міністра мало бути чотири заступники. Один з них мав відповідати за боротьбу з економічною злочинністю, інші – керувати податковими питаннями, митницею, а також займатись організаційними питаннями та кадровою політикою відомства.

Згідно з затвердженим варіантом структури міністерства у міністра три заступники, а головне оперативне управління і головне слідче управління фінансових розслідувань курирує сам міністр. З огляду на структуру, помітна організаційна консолідація функціональних підрозділів Міністерства. Безпосередньо адміністрування податків, зборів та соціального внеску будуть координувати

два департаменти: департамент доходів і зборів з фізичних осіб й департамент оподаткування та контролю об'єктів і операцій. Зокрема, у складі останнього департаменту виокремлено управління декларування податку на прибуток, податку на додану вартість (ПДВ) та митних платежів; управління відшкодування ПДВ; управління плати за користування надрами, ресурсних, рентних платежів та цільових надбавок; управління невиробничих платежів (майнові, місцеві податки, спрощена система оподаткування); управління акцизного податку. Декларування податку на прибуток, ПДВ та митних платежів буде здійснюватись за сегментами бізнесу у розрізі великих платників, середнього та малого підприємництва.

Адміністрування єдиного внеску буде здійснювати управління адміністрування єдиного внеску та методології. За вищезгаданим департаментом закріплене також адміністрування податку на доходи фізичних осіб і податків і зборів із самозайнятих осіб.

Прийнято рішення про те, що у складі Міністерства доходів і зборів України і його територіальних органів діють підрозділи податкової міліції [2]. Проте у структурі немає департаменту або управління податкової міліції [14]. Це пояснюється тим, що правонаступником податкової міліції стало головне слідче управління фінансових розслідувань. Поряд з цим у складі Міндоходів знаходяться оперативні підрозділи податкової міліції. За посадовими особами податкової міліції, які перейшли на службу у нове відомство, зберігаються попередні умови оплати праці та пільги.

Очевидно, що сьогодні спостерігається деяка невизначеність щодо розмежування функції у сфері боротьби із фінансовою злочинністю. Не вирішило це питання і прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу, в якому поняття “слідчих органів, що здійснюють контроль за до-

держанням податкового законодавства” недостатньо чітке. Адже таке формулювання може застосовуватись і до податкової міліції і до Міністерства внутрішніх справ (МВС). За підрахунками на два міністерства припадає 12 “спільних” розслідувань [11]. Міністерство внутрішніх справ контролює повноту та своєчасність сплати збору за першу реєстрацію транспортного засобу. Крім того, комітет Верховної Ради з питань податкової та митної політики перебуває за законопроект згідно з яким представникам МВС надана функція з контролю сплати екологічного збору за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів.

У Національному плані дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. йдеться про консолідацію в єдиному органі функцій з розслідування злочинів економічної спрямованості, які на даний момент розпорошені між податковою міліцією, митними органами, Державною службою боротьби з економічною злочинністю МВС та Департаментом контррозвідувального захисту економіки Служби безпеки України. У пресі активно обговорюється законопроект про службу фінансових розслідувань (фінансову поліцію, яка була передбачена в одному з варіантів структури міністерства), в якому зафіксовані значно ширші повноваження фінполіції порівняно з іншими силовими структурами. Зокрема, у законопроекті фінансовій поліції надається право отримувати фінансові документи за письмовою вимогою, а не за рішенням суду. Також фінансовим поліцейським планується надавати право у будь-який час безперешкодно входити на територію установ та організацій, перевіряти особисті документи та вилучати речі у службових осіб і громадян тощо.

Деякі аналітики переконані, що створення фінансової поліції – необхідний крок, адже “перебування податкової міліції

у складі ДПСУ суперечить Концепції реформування кримінальної юстиції України. Згідно з цим документом для виконання завдань щодо проведення досудового розслідування податкових, фінансових та митних злочинів і кримінальних проступків податкова міліція має бути відокремлена від Державної податкової служби й реорганізована в самостійний орган кримінальної юстиції в системі Мінфіну України – фінансову поліцію” [12]. Очевидно, що подальший податковий процес пов’язаний з реформуванням правоохоронних органів.

На даному етапі важливо проаналізувати позитивні і негативні наслідки створення нового міністерства. Спробуємо узагальнити думки з цього приводу фахівців та експертів:

1. Об’єднання податкової та митної служби дозволить створити і використати єдину базу даних, яка ускладнить ухилення від податків і зробить непотрібними часті перевірки бізнесу фіскальними органами. Завдяки впровадженню ризико-орієнтованої системи відбору платників кількість перевірок з 2010 р. скоротилась втричі.

2. За рахунок об’єднання функцій зазначених служб можна домогтися зниження адміністративних витрат, спрощення системи звітності.

3. Об’єднання функцій зі збору податків, зборів і соціальних платежів відповідає загальноєвропейським тенденціям.

4. Анулювання міжвідомчої конкуренції підвищить якість фіскального адміністрування, оскільки часто функції ДПСУ і ДМСУ перетинались.

Проте існують і негативні наслідки створення нового міністерства:

– Рівність за статусом Міністерства фінансів та Міністерства доходів і зборів внесе труднощі у бюджетний процес;

– міністерство як центральний орган виконавчої влади має право розробляти політику у профільній сфері, що потенційно

спричинить конфлікт між збором податків і податковою політикою і як наслідок – зростання податкового тиску;

– об’єднання податкової та митної служби без оновлення стратегії і тактики їх роботи не вирішить питання модернізації та реорганізації означених служб і не зруйнує корупційні схеми, а навпаки, створить нові.

Проаналізуємо деякі тези. Розмежування функцій між Міністерством доходів і Міністерством фінансів відбулось завдяки прийняттю Положення про Міндоходів. Зокрема, воно реалізує податкову і митну політику та здійснює адміністрування податків, зборів і митних платежів; готує пропозиції щодо прогнозу доходів бюджетів і єдиного соціального внеску; здійснює прогнозування та проводить аналіз надходження податків і зборів; надає Міністерству фінансів пропозиції щодо визначення прогнозних показників доходів державного бюджету [2]. У свою чергу Міністерство фінансів забезпечує формування державної податкової та митної політики, здійснює прогнозування й аналіз доходів бюджету [3].

Зі створенням нового міністерства міністр фінансів втратив повноваження щодо погодження та подання на розгляд Кабміну проектів законів і підзаконних актів у сфері оподаткування, затвердження планів роботи ДПС і ДМС, погодження всіх кадрових призначень і звільнень, погодження структури служб тощо. За Міністерством фінансів зберігається право вносити пропозиції щодо перегляду ставок податків і зборів для компенсації інфляційного впливу на обсяг надходжень до бюджету [3].

Важливо дати відповідь на наступне запитання: чи справді створення нового Міністерства відповідає світовій тенденції консолідації фіскально-адміністративних служб? Адже із 34 країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку функції збирання податків об’єднані у

13 країнах, податків і митних платежів – в 11 країнах [10]. Важливо дослідити організаційно-функціональний устрій фіскальних відомств країн, які одночасно є членами ОЕСР та ЄС (табл. 1).

Таким чином, лише у 8 країнах із 20, у тому числі у Данії, Ірландії, Іспанії, Нідерландах, податкова і митна служби об'єднані в єдине відомство. У Великобританії адміністрування мита з 2008 р. з податкового відомства передано до органів прикордонної служби. Справляння платежів митного характеру у більшості країн ОЕСР вважається нефіскальною функцією.

Лише у двох країнах (Ірландія, Нідерланди) адміністрування податків, мита і

внесків у соціальні фонди здійснюються з одного центру – фіскальної служби міністерства фінансів або окремого податкового відомства. В більшості країн виконання відповідних функцій розосереджене між різними відомствами, що до 2013 року збігалось з вітчизняною практикою роздільного адміністрування податків, мита і соціальних внесків. З цього випливає, що дещо перебільшеним є твердження про загальноєвропейський тренд об'єднання функцій податкової та митної служб.

З огляду на це, важливо звернутись до досвіду пострадянських країн щодо консолідації фіскальних органів. Найближчі стратегічні партнери – Росія і Білорусія вже про-

Таблиця 1

Організаційно-функціональний устрій податкових відомств країн-членів ОЕСР та ЄС*

Країна	Центральний податковий орган	Адміністрування	
		внесків у соціальні фонди	митних платежів
Ірландія	Податкова адміністрація	Так	Так
Іспанія	Податкове агентство	Ні	Так
Італія	Агентство доходів	Так	Ні
Австрія	Міністерство фінансів	Ні	Так
Бельгія	Федеративна державна служба фінансів	Ні	Так
Великобританія	Податкова і митна адміністрація	Так	Ні
Греція	Секретаріат по податкових і митних питаннях в Міністерстві економіки	Ні	Так
Данія	Міністерство по податках	Ні	Так
Люксембург	Податкова адміністрація	Ні	Ні
Нідерланди	Податкова і митна адміністрація	Так	Так
Німеччина	Податковий департамент Міністерства фінансів	Ні	Ні
Польща	Податкова адміністрація	Ні	Так
Португалія	Головне податкове управління	Ні	Ні
Словаччина	Податкове управління	Ні	Ні
Угорщина	Податкова і митна адміністрація	Так	Ні
Фінляндія	Податкова адміністрація	Так	Ні
Франція	Головне управління державних фінансів	Ні	Ні
Чеська республіка	Податкова адміністрація	Ні	Ні
Швеція	Податкове агентство	Так	Ні

* Складено на основі [13].

йшли етап створення Міністерства доходів і зборів. Зокрема, у 1998 р. Державна податкова служба Росії була реорганізована в Міністерство Російської Федерації по податках і зборах Російської Федерації. Згодом, у 2001 р. податковим органам передані функції збору внесків у державні позабюджетні фонди (єдиний соціальний внесок у 2010 р. замінено страховими внесками). У 2004 р. Міністерство доходів і зборів Росії перетворено у Федеральну податкову службу. У Республіці Білорусь з 2001 р. функціонує Міністерство доходів і зборів, яке утворене внаслідок реорганізації Державного податкового комітету.

Отже, організаційно-функціональна модель фіскальної служби може поєднувати кілька підходів (рис. 1).

Згідно з цією класифікацією, Міністерство доходів і зборів належить до фіскальної служби комплексного типу, яка здійснює

діяльність на автономних засадах. Внутрішня організаційна структура міністерства побудована за функціональним підходом і за видами платників податків.

Таким чином, створення Міністерства доходів і зборів стало ключовим етапом реформи фіскальної служби, що відбувається в Україні з 2010 р. Реформа назріла через велику розгалуженість органів виконавчої влади, дублювання функцій органами, які контролюють суміжні сфери тощо. Проте створення нового міністерства викликало низку протиріч, зокрема, вважають, що:

– реорганізація податкової та митної служби призведе до збільшення бюджетних витрат, а невизначеність в діяльності служб зумовлює зниження ефективності їх функціонування;

– деякі особливості української реформи перебувають поза світовим трендом, оскільки



Рис. 1. Типізація податкової служби за різними ознаками

ки в Україні Міністерство доходів і зборів та Міністерство фінансів рівні за статусом, у той час як світова тенденція передбачає утворення фіскальних органів комбінованого типу, підпорядкованих Міністерству фінансів;

– не вирішеним залишається питання розмежування функцій між силовими структурами, які розслідують злочини економічної спрямованості;

– не повною мірою налагоджена взаємодія між Міністерством доходів і Пенсійним фондом щодо адміністрування єдиного соціального внеску;

– актуальним залишається кадрове питання, адже працівники міністерства мають стати кваліфікованими спеціалістами у податковій та митній сферах, що передбачає розширення їх знань і навичок.

Тому перспективними й актуальними залишаються подальші наукові пошуки, спрямовані на теоретичне обґрунтування даних питань, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності роботи фіскальних органів.

Література

1. Про деякі заходи з оптимізації центральних органів виконавчої влади: Указу Президента України від 24.12.2012 р. №726 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/diyalnist/-zakonodavstvo-pro-diyalnis/ukazi-prezidenta-ukraini/61968.html>

2. Положення про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18.03.2013р. №14/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>

3. Положення про Міністерство фінансів: Указ Президента України від 08.04.2011 №446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>

4. Про утворення територіальних органів Міністерства доходів і зборів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. №229

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/229-2013-%D0%BF>

5. Про реорганізацію деяких органів державної податкової служби, спеціалізованих митних органів та організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2013 р. №228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2013-%D0%BF>

6. Воронкова О. М. Міжнародний досвід організації податкової служби та його значення для України // Макроекономічні аспекти сучасної економіки. – 2011. – № 12 (127) . – С. 36–39.

7. Попова В. В. Оцінка ефективності діяльності державної податкової служби України // Економіка, фінанси, право. – 2011. – № 1. – С. 21–26.

8. Теремецький В. І. Стан і перспективи розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів податкової служби України // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 4. – С. 1–5.

9. Паянок Т. М. Прояви корупційності в органах ДПС України // Науковий вісник Національного університету ДПС України . – 2011. – № 2(53). – С. 76–83.

10. Смірнова О. М. Міндоходів: крок вперед чи два назад? // Податкова правда. – 2013. – № 3. – С. 12–14.

11. Ковальський В. Безсмертя їхньої справи податкову міліцію мін доходів “підсилять” фін поліцейські та МВС? // Податкова правда. – 2013. – № 7. – С. 12–16.

12. Кузьменко О., Плугатир М. Збори чи побори? Деякі роздуми щодо створення Міністерства доходів і зборів // Юридичний вісник України. – 2013. – № 7. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://smi.liga.net/articles/2013-02-20/8399856>

13. TaxAdministrationinOECDandSelected-Non-OECDCountries: ComparativeInformation-Series (2008). – Paris: СТРА, 2009. – Р. 26, 29. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oecd.org/dataoecd/57/23/42012907.pdf

14. Сайт Міністерства доходів і зборів. – Режим доступу: <http://minrd.gov.ua/>