

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.713

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2023.4.1>

Ю. П. Козаченко

доктор наук з державного управління,
виконуюча обов'язки начальника
Головного управління Державної податкової служби у Київській області

А. Е. Бекетов

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ В ІСТОРИЧНОМУ КОНТЕКСТІ

У статті надано визначення поняттю модернізації, зокрема доведена важливість цього процесу в органах державної податкової служби. Досліджено процес становлення державної податкової служби, яка бере свої витоки з 1990 року. Констатовано, що в Україні контроль за надходженням податків і зборів спочатку здійснювала Державна податкова служба, яка була створена при Раді Міністрів Української РСР. У 1998 році було внесено зміни до структури податкових органів, відтепер центральним органом, який здійснював державну політику у сфері оподаткування, була Державна податкова адміністрація України, з 2013 року центральним органом виконавчої влади у цій сфері стало Міністерство доходів і зборів України. Головним етапом у модернізації визнано прийняття Податкового кодексу України, який здійснив впорядкування податкових пільг, посилив відповідальність платників податків за несвоєчасну та неповну сплату податкових платежів; привів податкове законодавство у відповідність до стандартів ЄС.

Встановлено, що на сьогодні здійснюється активне впровадження інформаційних технологій у діяльність податкової служби, зокрема замість різноманітних автоматизованих систем різних рівнів використовується інформаційна система «Податковий блок». Модернізація інформаційних систем державної податкової служби пройшла шляхом об'єднання Інформаційної системи: «Реєстри платників податків», «Державний реєстр фізичних осіб-платників податків», «Облік податків і платежів», «Облік контрольно-перевірочної роботи за додержанням платниками податків податкового законодавства», програмного комплексу «Бест – звіт» та Автоматизованого реєстру «Запобігання реєстрації фіктивних фірм по втрачених паспортах». Введено в експлуатацію «Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс», який надає уніфіковані консультаційні послуги платникам податків усієї країни шляхом доступу до електронних форматів запитань-відповідей Баз знань та письмових консультацій; набув популярність електронний сервіс «Електронний кабінет платника податків».

Ключові слова: державна податкова служба, модернізація, адміністрування податків, облік платників податків.

Постановка завдання. Програма модернізації державної податкової служби має бути спрямована на реалізацію тактичних заходів податкової реформи. Проект модернізації має бути широкомасштабним загально-державним інституційним проектом, актуальність і значимість яко-

го доводить відповідність напрямів модернізації податкової служби головним завданням уряду, серед яких виведення економіки з тіні, подолання проявів корупції (які на сьогодні мають місце в органах виконавчої влади, контролюючи органи не є винятком), забезпечення незалежної

судової системи, наведення макроекономічного порядку, створення сприятливого клімату для надходження інвестицій, впровадження нових інформаційних технологій та інтеграція до світових економічних структур. Пріоритетними напрямами діяльності органів державної влади (зокрема, – податкової служби) має стати не лише запровадження механізмів прямої протидії тіньовій економіці, а й трансформація фінансових, людських та організаційних ресурсів тіньової економіки та їх спрямування в легальне русло. Саме тому модернізація набуває щороку все більшої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанню модернізації державної податкової служби були присвячені праці багатьох науковців у сфері фінансового права (Ю. Аністратенко, Л. Воронової, М. Жернакова, В. Журавського, М. Касьяненко, Л. Касьяненко, І. Криницького, М. Кучерявенко, О. Покатаєвої, Т. Проценко, Л. Савченко) та державного управління (В. Бакуменко, Л. Матвейчук, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюк, Н. Нижник, С. Серьгін). Слід відмітити праці вчених-економістів – З. Варналія, В. Білоуса, П. Мельника, Л. Тарангул, Т. Єфименко та інші.

Виклад основного матеріалу. У Словнику іншомовних слів надано визначення терміну «модернізація» як оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог [1].

Модернізація взагалі визнається фахівцями однією з фундаментальних проблем суспільного розвитку і пов'язана з переходом від менш організованих до більш досконалих форм. Довідникова література трактує модернізацію як процес зміни, оновлення або вдосконалення відповідно до сучасних вимог, як один із напрямів посилення інтенсивного розвитку та зростання ефективності [2]. Вдосконалення податкової служби відповідно до сучасних умов розвитку суспільства є нагальною потребою.

Державна податкова служба свої витoki бере з 1990 року, коли було прийнято ЗУ «Про державну податкову службу в Українській РСР», який передбачав на підставі Декларації про державний суверенітет України визначити права, обов'язки та відповідальність державних податкових інспекцій при стягненні ними податків та інших обов'язкових платежів до бюджету [3]. Отже, на той час до структури Державної податкової служби, яка була створена при Раді Міністрів Української РСР належали державні податкові інспекції по областях, районах, містах

і районах у містах (ст. 1 Закону [3]). Незначним був перелік завдань, покладених на державну податкову інспекцію, зокрема із: забезпечення додержання законодавства про податки, повний облік всіх платників податків та інших обов'язкових платежів у бюджет, здійснення контролю і забезпечення правильності обчислення та сплати цих платежів (ст. 2 Закону [3]).

У лютому 1998 року було внесено зміни до цього Закону, змінено структуру податкових органів, і відтепер до системи органів державної податкової служби належали: Державна податкова адміністрація України, спеціалізовані державні податкові інспекції, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах (ст. 1 Закону [4]).

Суттєво було розширено й повноваження органів державної податкової служби до їх компетенції тепер належало, крім тих завдань, що вони виконували: внесення пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; прийняття нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб; надання податкових консультацій; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесенням до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 2 Закону [4]).

У грудні 2000 року було прийнято дуже важливий Закон, який суттєво розширив повноваження органів податкової служби – ЗУ «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» [5]. Цим Законом було встановлено перелік контролюючих органів, серед яких: митні органи – стосовно акцизного збору та податку на додану вартість; органи Пенсійного фонду України – стосовно збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; податкові органи – стосовно податків і зборів (обов'язкових платежів), які справляються до бюджетів та державних цільових фондів (ст. 2 Закону [5]). Визначено компетенцію контролюючих органів.

Важливим моментом стало визначення цим Законом: підстав для примусового стягнення

активів; порядку подання податкової декларації та визначення суми податкових зобов'язань; порядку узгодження сум податкових зобов'язань, оскарження рішень контролюючих органів та визначення податкового боргу; самостійне узгодження податкового зобов'язання; порядку надсилання податкового повідомлення та податкової вимоги; порядку оформлення майна в податкову заставу; порядку застосування арешту активів платника податків; механізм погашення податкових зобов'язань або податкового боргу в разі ліквідації платника податків; розстрочення та відстрочення податкових зобов'язань платника податків.

У травні 2010 року було прийнято важливий Закон, який надавав право податковому органу на проведення позачергової перевірки без попереднього попередження платника податків [6].

З травня 2011 року відбувся новий етап модернізації податкової служби, зокрема, відтепер її систему органів представляли: Державна податкова служба України, яка стала центральним органом виконавчої влади у сфері справляння податків та зборів, до її структури входили: державні податкові служби в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, округах (на два і більше регіони), державні податкові інспекції у районах, містах, районах у містах, міжрайонні, об'єднані та спеціалізовані державні податкові інспекції [7]. Діяльність ДПС України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

До основних завдань ДПС України відтепер належало, крім реалізації єдиної державної податкової політики, – контроль за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Наступний етап модернізації розпочався у березні 2013 року з виданням Указу Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України», саме це Міністерство (далі за текстом – Міндоходів) стало правонаступником Державної податкової служби України та Державної митної служби України.

На Міндоходів покладено обов'язок із забезпечення формування єдиної державної податкової та митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів; формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. У складі Міндоходів та його територіальних органів було утворено підрозділи податкової міліції [8].

Але головним етапом в модернізації стало прийняття Податкового кодексу України (далі за текстом – ПК України), який здійснив впровадження податкових пільг, посилив відповідальність платників податків за несвоєчасну та неповну сплату податкових платежів; привів податкове законодавство у відповідність до стандартів ЄС, зокрема в частині визначення оподатковуваного прибутку за бухгалтерською звітністю [9, с. 68].

На думку науковців, «заміна декількох сотень норм податкового законодавства єдиним нормативним документом сприятиме уникненню неоднорідності та складності нормативно-правової бази оподаткування, що проявлялося в неузгодженості та суперечливості окремих законодавчих норм, застосуванні норм непрямой дії в податковому законодавстві, відсутності єдиної термінології» [10, с.13-14]. До того ж ПК України зроблена спроба гармонізації податкового та бухгалтерського обліку в частині зміни кількості груп основних засобів (зокрема, розширенням у податковому обліку), запровадженням у податковому обліку нових видів амортизації, які раніше застосовувались у бухгалтерському обліку, зміною об'єкта оподаткування з податку на прибуток підприємств (відтепер для резидента країни визнавався прибуток звітного податкового періоду, який визначається зменшенням доходів звітного податкового періоду на величину собівартості реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг та на суму інших витрат, понесених у звітному податковому періоді).

Поруч із цим у процесі модернізації державної податкової служби поетапно здійснюється розвиток складових електронного оподаткування, активізація яких пов'язана з набуттям чинності у 2011 році ПК України. Враховуючи те, що розвиток інформаційного суспільства в Україні продукує системні зміни в державному менеджменті, електронне оподаткування розглядається як сучасний механізм державного управління у сфері податків, який формується в інформаційній економіці у взаємозв'язку з електронним урядуванням та є складовою інформаційного суспільства країни [2, с. 82].

Відбувається введення електронного порядку здачі платниками податку на додану вартість (далі за текстом – ПДВ) декларацій (і п'ятого додатку до них), що суттєво полегшило контроль з боку податкових органів. За даними Державної податкової адміністрації в грудні

2010 року 212 тисяч платників ПДВ здали податкову звітність в електронному вигляді (89 % від загальної кількості платників податків, що звітували). З метою покращення подання податкової звітності в електронному вигляді Департаментом інформаційно-аналітичного забезпечення процесів оподаткування ДПА України здійснено комплекс заходів щодо доопрацювання програмного забезпечення для прийняття реєстрів отриманих і виданих накладних великих обсягів, розроблено електронні форми запитів і відповідей для отримання інформації щодо розрахунків з бюджетом [9, с. 69].

«Стратегічним планом розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року» передбачено розробку і впровадження імітаційних моделей прогнозування податкових надходжень до Зведеного бюджету України на короткострокову, середньострокову та довгострокову перспективу. Крім цього, розроблено бізнес-процеси до системи «Антикорупційна діяльність», призначеної для покращення й автоматизації порядку розгляду в підрозділах по боротьбі з корупцією та безпеки ДПА України повідомлень підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, а також звернень громадян щодо правопорушень з боку посадових осіб органів ДПС, зловживань у сфері оподаткування [11].

До того ж цією Стратегією було передбачено поступовий перехід органів податкової служби з фіскального органу на сервісну службу, спрямовану на тісно взаємодію з платником податків, що відобразилося у завданнях, які були поставлені перед податковою службою, а саме:

- 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;
- встановлення взаємовідносин державної податкової служби України з майбутніми платниками податків у школах та інших закладах освіти шляхом розробки та впровадження програми навчання щодо системи оподаткування [12]. Останнє завдання було спрямовано на виховання податкової культури майбутніх платників податків, що сприяло б збільшенню податкових надходжень і зменшенню кількості податкових правопорушень у майбутньому.

З прийняттям ПК України інформаційна й аналітична складові в діяльності органів ДПС набули державної ваги і базуються на комплексному вивченні всієї наявної інформації про платника податків з інформаційних баз даних органів ДПС та із зовнішніх джерел. Створення Інтегрованої аналітично-інформаційної системи податкових органів, налагодження міжвідомчого інформаційного обміну відкривають нові можливості для дослідження податкового навантаження як одного з найбільш важливих інституційних чинників впливу на стан розвитку національної економіки. Ця система дає змогу аналітичним шляхом без втручання у фінансово-господарську діяльність платників податків виявляти резерви наповнення бюджету, визначити ризики мінімізації розрахунків із бюджетом по платежах, регіонах, платниках податків та шляхи їх подолання, зменшуючи податкове навантаження на сумлінних платників податків [13, с.158].

На сьогодні, важливим етапом модернізації є створення сервісних центрів з обслуговування платників податків, що є одним із пріоритетних напрямів вдосконалення процесу «Обслуговування платників податків». Функціонування таких центрів має забезпечити платників податків не лише якісними податковими послугами (щодо видачі дозвільних документів для ведення їх діяльності, приймання звітності, вхідної кореспонденції), але й сприйняття ними необхідності добровільної сплати податків через підвищення рівня знань податкового законодавства, зростання довіри до податкової служби [13, с. 159].

На сьогодні замість різноманітних автоматизованих систем різних рівнів використовується інформаційна система (далі – ІС) «Податковий блок», яка була впроваджена в промислову експлуатацію в органах ДПС з 1 лютого 2013 року. Модернізація інформаційної системи ДПС пройшла шляхом об'єднання ІС: «Реєстри платників податків», «Державний реєстр фізичних осіб-платників податків», «Облік податків і платежів», «Облік контрольно-перевірочної роботи за додержанням платниками податків податкового законодавства», програмного комплексу «Бест – звіт» та АРМ «Запобігання реєстрації фіктивних фірм по втрачених паспортах». Цей інноваційний продукт насамперед забезпечує всіх фахівців податкових органів на всіх рівнях (центральному, регіональному та районному) інформацією, потрібною для виконання їх функ-

ціональних обов'язків, чим спрощує процедури, що виконуються органами ДПС [2, с. 85].

На вебпорталі відомства введено в експлуатацію «Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс» ІДД ДПС, який надає уніфіковані консультаційні послуги платникам податків усієї країни шляхом доступу до електронних форматів запитань-відповідей Баз знань, письмових консультацій на типові звернення суб'єктів господарювання та громадян, чинного законодавства тощо. На сьогодні органи ДПС популяризують електронний сервіс «Електронний кабінет платника податків», де платникам на першому етапі впровадження запропоновано подання звітності, перегляд особистого рахунку, інформації про заборгованість [2, с. 86].

Завдяки електронному кабінету платник податків відтепер має змогу:

- ознайомлюватися з інформацією за єдиним рахунком, у тому числі в розрізі окремого платника податків;

- проводити звірки розрахунків платника податків із державним та місцевими бюджетами,

- здійснювати управління сумами помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань та пені;

- заповнювати та подавати податкові декларації, звітність до контролюючого органу;

- здійснювати реєстрацію, коригування податкових накладних / розрахунків в Єдиному реєстрі податкових накладних та акцизних накладних в Єдиному реєстрі акцизних накладних;

- мати доступ до системи електронного адміністрування податку на додану вартість у розрізі поточних значень всіх додатків;

- отримувати копії наказів про проведення перевірок, мати можливість адміністративного оскарження рішень контролюючих органів, у тому числі подання заперечень на акт або довідку, якими оформлені результати перевірки;

- стати на облік у контролюючих органах, внести зміни до облікових відомостей;

- подати звернення на отримання індивідуальної податкової консультації в електронній формі (п. 42-1.2 ст. 42-1 ПК України [14]).

Висновки. Дослідивши етапи становлення державної податкової служби, можна дійти висновку, що останнім часом діяльність контролюючих органів спрямована на інформатизацію процесу адміністрування податків і зборів.

Виявлено суттєві зміни в роботі державної податкової служби з платниками податків і перехід на більш тісну взаємодію. Крім того, запрова-

дження процесів інформатизації не тільки сприятиме покращенню процедури адміністрування податків та зборів: скоротить час платника податків на обчислення та сплату податків та зборів, подання податкової звітності; але й дасть змогу контролюючим органам більш якісно здійснювати контроль у сфері оподаткування.

Список використаної літератури:

1. Лук'янюк В. Словник іншомовних слів. 2001. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%CC%EE%E4%E5%F0%ED%B3%E7%E0%F6%B3%FF>.
2. Матвейчук Л.О. Модернізація державної податкової служби в контексті розвитку електронного оподаткування: Аспекти публічного управління. 2016. № 1-2 (27-28). URL: <file:///C:/Users/96-908-1-10-20190805.pdf>.
3. Про державну податкову службу в Українській РСР: Закон від 4 грудня 1990 р., № 509-XII / Верховна Рада Української РСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-12/ed19901204#Text>.
4. Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»: Закон від 5 лютого 1998 р., № 83/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон від 21 грудня 2000 р., № 2181-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2181-14#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон від 20 травня 2010 р., № 2275-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-17#Text>.
7. Положення про Державну податкову службу України: Указ від 12 травня 2011 р., 584/2011 / Президент України. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/316642__500926.
8. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ від 18 березня 2013 р., № 141/2013 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141/2013/ed20130318#Text>.
9. Лісовська В. С. Особливості кодифікації податкового законодавства України та проблеми його подальшого вдосконалення: Юридичний вісник. 2011. № 2(19). С. 67–70. [file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BB%D1%8C%D0%B3%D0%B0/Downloads/alexi,+Lisovska2\(19\)+2011%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BB%D1%8C%D0%B3%D0%B0/Downloads/alexi,+Lisovska2(19)+2011%20(1).pdf).
10. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України в 3 томах / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – Т.1. – Ірпінь: НУДПСУ, 2010. – 596 с.

11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. – К.: Ваіте, 2018. – 472 с. URL: chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/1523446135commentary_corruption.pdf.
12. Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року: Наказ від 07.04.2003. № 160 / Державна податкова адміністрація України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0160225-03#Text.
13. Журавський В. Л., Касьяненко М. М. Модернізація податкової служби у контексті реформування державного управління: Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2012. № 2. С. 155–162. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2012_2_17.
14. Податковий кодекс України (зі змінами та доповненнями) : Закон від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

Kozachenko Yu. P., Beketov A. E. Establishment of State Tax Service in historical context

The article defines the concept of modernization, in particular, proves the importance of this process in the bodies of the state tax service. The process of formation of the state tax service, which has its origins since 1990, is studied. It was established that in Ukraine, control over the receipt of taxes and fees was initially carried out by the State Tax Service, which was created under the Council of Ministers of the Ukrainian SSR. In 1998, changes were made to the structure of tax authorities, from now on the State Tax Administration of Ukraine was the central authority implementing state policy in the field of taxation, and since 2013, the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine has become the central executive authority in this area. The adoption of the Tax Code of Ukraine, which streamlined tax benefits and strengthened taxpayers' responsibility for untimely and incomplete payment of tax payments, was recognized as the main stage in modernization; brought tax legislation in line with EU standards.

It was established that, today, information technologies are being actively implemented in the activities of the tax service, in particular, instead of various automated systems of different levels, the information system "Tax Block" is used. The modernization of the information system of the state tax service took place by merging the Information System: "Registers of Taxpayers", "State Register of Individual Taxpayers", "Accounting of Taxes and Payments", "Accounting of Control and Inspection Work on Tax Payers' Compliance with Tax Legislation", the software complex "Best – report" and the automated registry "Prevention of registration of fictitious companies based on lost passports". The "Public Information and Reference Resource" was put into operation, which provides unified consulting services to taxpayers throughout the country through access to electronic question-answer formats of the Knowledge Base and written consultations; the electronic service "Taxpayer's Electronic Cabinet" became popular.

Key words: state tax service, modernization, tax administration, accounting of taxpayers.