

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.147>*Д. В. Крилов*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Сучасні суспільні процеси докорінно змінюють цільову програму діяльності публічно-політичних інститутів, зумовлюючи сервісну спрямованість їх функціонування. Закономірним наслідком розвитку функцій держави є переорієнтація діяльності органів Державної податкової служби, яка традиційно сприймається як фіскальна, примусова, а тому, враховуючи вищезазначені тенденції розвитку суспільства, своєчасним і необхідним є наукове осмислення можливості надання цими органами адміністративних послуг [1]. Втім, якісне покращення відповідної діяльності цих органів є неможливим без розроблення концептуальних засад вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. Адже це дозволить створити якісну основу для подальшого розвитку цього інституту в нашій країні.

Стан дослідження. Проблеми здійснення публічно-сервісної діяльності різними органами державної влади, в тому числі і податковими, приділяли увагу різні науковці, серед яких слід вказати праці Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна, А.Б. Лиса, А.О. Топчої, В.В. Юзефовича, Н.Л. Астапової, Н.І. Ільчанінової, О.К. Туркової, Д.С. Тихонової, Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, В.Ф. Ситника, В.І. Козак та багатьох інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні розробки, присвячені концептуальним засадам вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України.

Мета статті – визначити концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що вдосконаленню публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України приділялась увага на законодавчому та доктринальному рівні. Досліджуючи погляд законодавця на вирішення проблем у цій сфері, в першу чергу слід згадати «Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”», яка була схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [2]. Вказаним нормативно-правовим актом охоплюються всі найбільш пріоритетні галузі, розвиток яких має ключове значення для української держави. Окрема увага в рамках Стратегії була приділена і публічно сервісній діяльності, в тому числі і тій, що здійснюється податковими органами. Так, середньостроковою метою дальших реформ у сфері підприємництва є створення сприятливого

середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді [2]. Що ж стосується безпосередньо податкової сфери, то відповідно до Стратегії метою податкової реформи є побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Головними напрямками реформи є перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухилення від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема, удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб [2]. Загалом позитивно оцінюючи положення «Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”», не можна не відмітити той факт, що більшість її положень, на жаль, мають характер популізму та не містять необхідної конкретики.

Більш детально напрями розвитку податкової сфери були визначені в іншому нормативно-правовому акті – Розпорядженні КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику». Метою розвитку системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, є побудова на базі Державної податкової служби та Державної митної служби ефективної моделі здійснення заходів державної податкової та митної політики відповідно до плану, який передбачатиме впровадження в їх діяльність кращих світових практик з реалізації державної податкової та митної політики, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання покладених завдань [3]. Серед основних пріоритетів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику називається стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів. Зокрема, пропонується: розширення кількості сервісів, що надаються податковими органами в режимі реального часу; розроблення та впровадження спеціалізованих програмних продуктів (мобільних додатків) для спрощення доступу

платників до таких онлайн-сервісів; підвищення якості індивідуальних податкових консультацій, зокрема шляхом удосконалення контролю всіх виданих індивідуальних податкових консультацій на рівні апарату Державної податкової служби; розширення можливостей та підвищення якості надання послуг контакт-центром Державної податкової служби, який повинен стати основним каналом первинного консультування платників, що дасть змогу зменшити навантаження на центри обслуговування платників; запровадження системи постійного збору відгуків та пропозицій платників щодо роботи онлайн-сервісів, контакт-центру, а також системи оцінки задоволеності платників якістю послуг, що надаються центрами обслуговування платників; проведення інформаційних кампаній та роз'яснювальної роботи з метою стимулювання платників податків до переходу на нову модель сервісного обслуговування (онлайн-сервіси та послуги контакт-центру) шляхом проведення інформаційної та роз'яснювальної кампанії; спрощення адміністрування податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [3].

Наступний нормативно-правовий акт, на який слід звернути увагу в рамках нашого дослідження, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849 [4]. Однією із цілей окресленої Програми є те, щоб зменшити податкове навантаження на платників податків та створити умови, за яких вони значно менше часу будуть витрачати на їх адміністрування. Для досягнення цієї мети необхідним є: зниження загального податкового навантаження; зменшення перерозподілу ВВП через зведений бюджет і загалом через державний сектор; зменшення кількості судових справ у податкових спорах; підвищення рейтингу України в *Doing Business* за показником «Оподаткування» до 25 за результатами 2024 року.

І останній нормативно-правовий акт, якому ми приділимо увагу, – «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки», яка була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р [5]. У стратегії зазначається, що Побудова ефективної та конкурентоспроможної національної економіки передбачає проведення системної реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління загалом, проблеми та неузгодженості якого становлять серйозний ризик для відновлення економічного зростання. Ефективна система управління державними фінансами є основою для реалізації державної політики і досягнення стратегічних цілей розвитку шляхом забезпечення дотримання загальної бюджетної дисципліни, стратегічного розподілу бюджетних коштів та ефективного надання державних послуг. Сьогодні система управління державними фінансами не повною мірою відповідає вимогам часу. Проявом її недостатньої ефективності є низький рівень задоволення потреб населення у державних послугах та слабкість державних інституцій з огляду на великий розмір видатків сектору загального державного управління [5].

Одним із пріоритетних завдань окресленої Стратегії законодавець ставить підвищення якості та ефективності податкового адміністрування. Зокрема, вказується, що виконання плану інституційних змін діяльності ДФС, розробленого з урахуванням рекомендацій МВФ, забезпечить відновлення довіри суспільства

до ДФС, підвищення ефективності її роботи та зниження адміністративного тиску на платників податків з боку контролюючих органів. Ризикоорієнтована система податкового контролю буде удосконалена шляхом проведення перевірок діяльності суб'єктів господарювання, щодо яких існують найбільші ризики зловживань. Для зменшення витрат часу та коштів платників податків на нарахування та сплату податків будуть розширені можливості безперешкодного дистанційного звітування та сплати податків через електронні сервіси та єдиний рахунок, ДФС буде забезпечено надання необхідних ІТ-сервісів для громадян та бізнесових структур, а також опублікування необхідної технічної інформації для розробників програмного забезпечення [5].

Завершуючи розгляд бачення законодавця щодо наявних проблем у сфері публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України, варто відзначити, що більшість із пропозицій та рекомендацій мали декларативний характер, тобто не вказували на конкретні шляхи подолання існуючих проблем. А тому далі вважаємо за необхідне приділити увагу баченню правників щодо окресленої проблематики. Так, С.М. Левчук у своєму дисертаційному дослідженні виділяє такі шляхи розвитку сервісних послуг фіскальної служби України: 1) подальший розвиток електронної форми надання адміністративних послуг; 2) удосконалення переліку адміністративних послуг, що надаються органами ДФС шляхом включення до нього окремих заявних проваджень, що відповідають ознакам адміністративних послуг, у сфері адміністрування єдиного внеску, а також діяльності з надання податкових та митних консультацій; 3) запровадження віртуальних офісів електронних адміністративних послуг органів ДФС; 4) запровадження в практичну діяльність органів ДФС під час надання адміністративних послуг принципів «єдиного вікна» та «єдиного офісу»; 5) удосконалення інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг, 6) запровадження на основі досвіду США, Ізраїлю, Франції та Німеччини послуги з надання податкової консультації про правомірність планованої операції, причому передбачено здійснювати таку діяльність лише на запит платника податків [6, с. 15].

Інший дослідник, І.А. Гриджук, у своїй науковій праці обґрунтовує, що у взаємовідносинах із платниками податків необхідно здійснювати роз'яснювальну роботу, посилити консультаційно-інформаційні підрозділи для надання більш якісних консультацій на місцях, унеможливити випадки довільного тлумачення норм законодавства і забезпечити поступову трансформацію служби на консультаційно-сервісну. Необхідно формувати у платників податків відчуття соціальної відповідальності та розуміння необхідності добровільної сплати податків, що може бути досягнуто лише за умов перетворення служби з фіскальної на сервісну, налагодження діалогу з представниками бізнесу, дотримання прав та свобод платників податків та неухильного виконання норм податкового законодавства всіма учасниками податкових відносин, створення рівних умов для платників податку та унеможливлення привілейованого становища окремих платників [7; 8]. Для сумлінних платників, відмічає науковець, доцільним є запровадження процедур розстрочки платежів, запровадження процедури мирової угоди, оскільки надважливим є завдання збереження бізнесу, робочих місць [8].

Окремої уваги заслуговує наукова робота Р.В. МIRONЮКА, який у своєму науковому дослідженні серед ключових шляхів удосконалення діяльності державної фіскальної служби щодо надання адміністративних послуг називає: 1) масштабну електронізацію адміністративних послуг, що надаються громадянам та бізнесу, із послідовним об'єднанням обох ресурсів під єдиною структурою; 2) створення онлайн сервісів на сайтах суб'єктів надання адміністративних послуг або їх відомчих ЦНАПів, які будуть надавати адміністративні послуги виключно тих органів влади, які їх утворили. Певною мірою такий варіант може бути ефективним у короткостроковому періоді. Частина органів влади може самостійно сформувати та налагодити більш ефективну систему надання адміністративних послуг. У довгостроковому періоді такий підхід не буде ефективним, бо він не відповідає концепції «єдиного вікна» для усіх адміністративних послуг; 3) удосконалення роботи єдиного державного порталу адміністративних послуг (<http://poslugy.gov.ua>) як порталу, на якому будь-який громадянин може отримати усі види адміністративних послуг без територіальних або інших обмежень. Такий підхід, відмічає автор, найбільшою мірою відповідає кращим закордонним практикам організації системи надання адміністративних послуг [9].

Завершуючи розгляд наукових думок вчених з приводу шляхів вдосконалення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України, варто відзначити, що більшість із них уже є неактуальними, оскільки були побудовані на застарілому законодавстві та стосувались діяльності існуючої на той час Державної фіскальної служби України.

Висновки. Що ж стосується авторського бачення концептуальних напрямів удосконалення діяльності Державної податкової служби України взагалі та у контексті здійснення нею публічно-сервісної діяльності зокрема, то першочерговим кроком, на нашу думку, має бути розроблення загальнодержавної «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки». Необхідність розробки вказаного нормативно-правового акту пояснюється тим, що діюче на сьогодні Розпорядження КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику» не відповідає сучасній тенденції розвитку податкових органів, адже в ньому навіть не враховувався факт реформування Державної фіскальної служби України та поділу її на митні та податкові органи.

Взагалі «концепція» – це затверджуваний вищим керівництвом документ, в якому висловлені відповідні провідному задуму конструктивні принципи і який «за своєю суттю представляє керівну ідею довгострокового розвитку, цей документ в загальнішому вигляді встановлює напрями руху і основні орієнтири, окреслює ключові проблеми, які повинні бути розв'язані у встановлений термін» [10]. Отже, Концепція розвитку Державної податкової служби України повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити сталий розвиток новоствореного органу державної влади. В ній мають бути визначені мета, завдання, а також найбільш пріоритетні напрями розвитку даного відомства. Крім того, обов'язково повинно бути окреслено коло інструментів та засобів, за допомогою яких дані цілі можуть бути досягнуті.

Окрім запропонованої вище Концепції, окремим нормативно-правовим актом має стати «Програма покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України». Ця програма представляє собою своєрідний план дій, які має вчинити законодавець на шляху вдосконалення публічно-сервісної діяльності ДПС України. Обов'язковими моментами, які мають бути враховані в окресленому нормативно-правовому акті, є напрями покращення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення діяльності ДПС. Окрема увага має бути присвячена протидії корупції в податкових органах.

Література

1. Левчук С.М. Органи Державної фіскальної служби України як суб'єкти надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2. С. 108–114.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» / Схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/conv>.
3. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-p/conv>.
4. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України / Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 №1099-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-19/conv>.
5. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p/conv>.
6. Левчук С.М. Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами державної фіскальної служби України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Левчук Сергій Миколайович ; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 19 с.
7. Єгарміна В. Податковий контроль: теоретичні засади і практика. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2011. №1. С. 166–176.
8. Гридчук І.А. Удосконалення механізму реалізації державної політики щодо здійснення податкового контролю. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/27.pdf.
9. Миронюк Р.В. Окремі шляхи удосконалення діяльності Державної фіскальної служби щодо надання адміністративних послуг. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. Вип. №3. 2015 р. С. 43–47.
10. Населення Запорізької області 2007 р. : Стат. зб. / За ред. А.В. Ротаря. Відп. за випуск Г.В. Фефанова ; Держ. ком. статистики України, Головне управління статистики у Запорізькій області. Запоріжжя, 2008. 111 с.

Анотація

Крилов Д. В. Концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства України визначено та охарактеризовано концептуальні засади вдосконалення адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України. Обґрунтовано доцільність розробки двох нормативно-правових актів, зокрема: «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки» та «Програми покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України». Наголошено, що серед основних пріоритетів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику, є стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів. З'ясовано, що «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки» повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити сталий розвиток новоствореного органу державної влади. В ній мають бути визначені мета, завдання, а також найбільш пріоритетні напрями розвитку даного відомства. Крім того, обов'язково повинно бути окреслено коло інструментів та засобів, за допомогою яких дані цілі можуть бути досягнуті. Визначено, що «Програма покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України» представляє собою своєрідний план дій, які має вчинити законодавець на шляху вдосконалення публічно-сервісної діяльності

Державної податкової служби України. Обов'язковими моментами, які мають бути враховані в окресленому нормативно-правовому акті, мають стати напрями покращення кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення діяльності Державної податкової служби України. Окрема увага має бути присвячена протидії корупції в податкових органах. Зроблено висновок, що Концепція розвитку Державної податкової служби України повинна бути спрямована на те, щоб забезпечити сталий розвиток новоствореного органу державної влади. В ній мають бути визначені мета, завдання, а також найбільш пріоритетні напрями розвитку даного відомства. Крім того, обов'язково повинно бути окреслено коло інструментів та засобів, за допомогою яких зазначені цілі можуть бути досягнуті.

Ключові слова: концепція, програма, концептуальні засади, адміністративно-правове регулювання, публічно-сервісна діяльність, Державна податкова служба України.

Summary

Krylov D. V. Conceptual bases of improvement of administrative and legal regulation of public service activity of the State Tax Service of Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, norms of the current legislation of Ukraine, conceptual bases of improvement of administrative and legal regulation of public and service activity of the State Tax Service of Ukraine are defined and characterized. The expediency of development of two normative legal acts, in particular: "Concepts of development of the State Tax Service of Ukraine for 2020–2025" and "Program of improvement of public service activity of the State Tax Service of Ukraine" is substantiated. It is emphasized that among the main priorities of reforming the system of bodies implementing state tax policy is the promotion of voluntary payment of taxes, the development of tax services. It has been clarified that the Concepts of Development of the State Tax Service of Ukraine for 2020–2025 should be aimed at ensuring the sustainable development of the newly created state authority. It should identify the purpose, objectives and priorities of development of this agency. In addition, the range of tools and means by which these goals can be achieved must be clearly outlined. It has been determined that the Program for Improving Public Service Activity of the State Tax Service of Ukraine is a kind of plan of action that the legislator should take to improve the public service activity of the State Tax Service of Ukraine. The obligatory points, which should be taken into account in the specified regulatory legal framework, are the directions of improvement of: personnel, logistical, financial, information support of the State Tax Service of Ukraine. Particular attention should be paid to combating corruption in tax authorities. It is concluded that the Concept of Development of the State Tax Service of Ukraine should be aimed at ensuring the sustainable development of the newly created state authority. It should identify the purpose, objectives and priorities of development of this agency. In addition, the range of tools and means by which these goals can be achieved must be clearly outlined.

Key words: concept, program, conceptual background, administrative and legal regulation, public service activity, State Tax Service of Ukraine.