

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ У РЕФОРМУВАННІ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто реформування податкової служби України в історичному аспекті та налагодження тісної співпраці платників податків з податківцями

Ключові слова: податки, податкова служба, податкова система, оподаткування

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні вже не існує бачення нової альтернативи розвитку податкової системи без реформування податкової служби. В умовах ринкових відносин податкова система є однією з найважливіших економічних важелів державного управління економікою. У контексті вирішення складних соціально-економічних проблем в Україні на рубежі XXI ст. становлення та розвитку ринкових відносин важливе місце посідає взаємозв'язок між діяльністю податкової служби та податковою системою в цілому. Податкова служба є досить вагомим чинником в формуванні податкової системи, що в свою чергу слугує для налагодження тісної співпраці податкової служби з платниками податків.

Стан вивчення проблеми. На сучасному етапі наукове пізнання будь-яких проблем та явищ розвивається в контексті історичного досвіду. Тому вирішуючи питання реформування податкової служби необхідно проаналізувати власний досвід становлення та розвитку податкової системи.

Мета дослідження. Обґрунтування необхідності вивчення історії становлення податкової служби в Україні. Адже необхідно не тільки вдосконалювати або частково модернізувати, а докорінно змінити формат діяльності податкової служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реформування податкової системи та податкової служби займалися такі науковці: Ф.О. Ярошенко [9], М.Я. Азаров [1], Л.Л. Тарангул [5], В.М. Пушкарєва [4], Т.Ю. Юткіна [8], П.В. Мельник [2], А.М. Соколовська [6] та інші.

Викладення основного матеріалу.

У більшості країн світу податки є ефективним знаряддям державної політики, а саме: перерозподілу ВВП у соціальному, віковому, територіальному, галузевих аспектах компенсації недоліків ринкових механізмів, заохочення бізнесу ділову та інвестиційної активності, стабілізації ринкової кон'юнктури.

У комплексі вирішення складних соціально-економічних проблем, на рубежі XXI ст. становлення та розвитку ринкових відносин в Україні важливе місце посідає історичний аспект податкової системи., зокрема через діяльність податкової служби.

У ретроспективі історії формування податкової системи фундаментальну роль відіграє механізм обкладання податків. Вона бере свій початок ще в біблійні часи. Одним з найвідоміших тоді податків була "десятина", десяту частину врожаю селянин віддавав за користування землею. Цей податок проіснував майже до кінця дев'ятнадцятого сторіччя.

У державах класичного древнього світу (Рим, Афіни, Спарта) податки, як правило, не стягувалися, тому що не було постійних відомств. Виконуючи державі послуги громадяни витрачали власні кошти. Однак збори і мита з торговців у портах, на ринках, у міських воріт існували і тоді. Проблеми оподаткування постійно були актуальними в економістів, філософів, державних діячів самих різних епох. Хома Аквінський (1226-1274) визначив податки, як дозволена форма грабежу. Ш. Монтеск'є (1689-1755) думав, що ніщо не вимагає стільки мудрості і розуму, як визначення тієї частини, що у поданих забирають, і тієї, котру залишають їм. А один з основоположників теорії оподаткування Адам Сміт (1723-1790) говорив про те, що податки для тих, хто їх виплачує – ознака не рабства, а волі.

Визначальним для податкового реформування та становлення національної податкової системи стали орієнтація на ринкові ідеали та етапність [9, с.81].

Незважаючи на історичний шлях розвитку, який пройшло національне оподаткування, можна виділити основні етапи його становлення. Перший (1991-1992 рр.) характеризує період коли податкові відносини визнаються як найбільш розумний економічний взаємозв'язок правової держави з підприємствами та громадянами, виправляються основні структурні перекручування в податкових відносинах і вживаються заходи щодо пониження набираючого темпи бюджетного дефіциту. Другий етап (1993-1994 рр.) – знаменує собою завершення переходу до оподаткування, зорієнтованого на ринок, що включає оподаткування доходів майна та споживання. Наступні етапи, починаючи з 1995 р., – це еволюційне реформування оподаткування з метою сприяння розвитку ринкового господарства та досягнення намічених конкретних цілей соціально-економічної політики.

Провідна роль у фінансовому забезпеченні виконання державою своїх функцій, а також у регулюванні економічних процесів належить податкам. Саме податково-бюджетна політика є ефективним методом державного регулювання ринкової економіки, що застосовується у більшості розвинутих країн протягом багатьох десятиріч. Головне завдання якої – створити умови для розвитку підприємництва, стабілізації виробництва, і на цій основі забезпечити найповніше задоволення державних і соціальних потреб. Слід відмітити, що поступово з реформуванням податкової системи між дефініцією податку почали розуміти обов'язкові платежі фізичних та юридичних осіб до державного та місцевих бюджетів, здійснювані у порядку і на умовах, що визначаються нормативними актами тієї чи іншої країни.

За визначенням професора О.Д. Василика "за економічною сутністю податки є обов'язковими платежами, що вилучаються державою з доходів юридичних чи фізичних осіб до відповідного бюджету для фінансування витрат держави, передбачених її конституцією та іншими законодавчими актами"[3]

Згідно з тлумаченням професора В.М. Опаріна, "за економічний змістом податки відображають фінансові відносини між державою і платниками податків з метою створення загальнодержавних централізованих фондів грошових коштів, необхідних для виконання державою її функцій" [4]

В той же час професор А.М. Соколовська відмічає в своїх працях, що податок – це прояв "відносин привласнення державою частини індивідуальних та корпоративних доходів, відчужених від платників на підставі закону, які є своєрідною платою за послуги, що надає держава, виконуючи суспільно необхідні функції" [6]

Звернемо увагу на визначення податку відповідно до Податкового кодексу України, податок – є загальнообов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу.

Як було зазначено вище існують різні підходи та тлумачення податків як економічної категорії, але більшість поглядів вчених є тотожними щодо тлумачення основного змісту податків – як засобу наповнення державної казни. Подібні визначення можна було б продовжувати, але тотожність понять якими автори будуть наділяти податки будуть повторюватись. В той же час порівняльний аналіз відмічає, що деякі з суттєвих ознак дефініцію податку відрізняються, виділені вітчизняними вченими та не співпадають.

Найбільшою важливістю податки досягають в умовах розвинутої ринкової економіки. Вони стають об'єктивним елементом фінансових відносин між державою та

юридичними і фізичними особами. Формується завершена модель податкової системи кожної держави. Вона включає методи і об'єкти оподаткування, ставки податків, строки їх сплати, контроль за сплатою.

Змінюються не тільки види і форми стягнення до бюджетів певних сум коштів, а й саме відношення до податків. Вони стають ефективним знаряддям реалізації державної політики з питань економіки і соціального розвитку. За допомогою податків здійснюється перерозподіл валового внутрішнього продукту в територіальному, галузевих аспектах, а також між різними соціальними групами. Цей перерозподіл згладжує недоліки ринкового саморегулювання, створює додаткові стимули для ділової та інвестиційної активності, мотивації до праці, підтримання рівня зайнятості. Все це не можливо здійснити без ефективної роботи податкової служби, адже саме через неї і відбувається процес наповнення державної казни.

До цього часу людство не винайшло жодних мотивацій, які б сприяли сплаті податків, крім застосування заходів державного впливу на платників. Всі пошуки в цьому напрямку зводились до визначення найоптимальніших співвідношень розмірів податків та оподаткування доходів залежно від етапу економічного розвитку держави.

Кожна держава, будуючи податкову систему, шукає свій шлях, зумовлений широкою гамою історичних, територіальних, національних, економічних та інших особливостей.

Податкова служба України утворена 1 липня 1990 року Постановою Ради Міністрів України від 12 квітня 1990 року №74 "Про створення державної податкової служби в Українській РСР" у складі Міністерства фінансів. Статус, функції та правові основи діяльності податкової служби в Україні визначені Законами України від 4 грудня 1990 року № 509-XII "Про державну податкову службу в Україні" та від 24 грудня 1993 року № 813-XII "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про державну податкову службу в Україні". На підставі цих законодавчих актів основне місце в системі податкових органів відводилось державним податковим інспекціям, які були утворені на базі відділів державних доходів фінансових органів, підпорядкованих Міністерству фінансів. Новостворена державна податкова служба складалась з Головної податкової інспекції України, державних податкових інспекцій в АР Крим, областях, районах, містах і районах у містах. З розвитком підприємництва в Україні податкові органи налагоджували механізм нарахування і стягнення податків, вдосконалювали свою структуру та методи контролю.

У такому вигляді податкова служба в Україні проіснувала майже до кінця 1996 року. У країні почав спостерігатися значний ріст заборгованості у частині платежів до бюджету, неконтрольований вивіз капіталу за кордон, розростання неофіційного сектора економіки. Виникла ситуація, коли податкова служба уже не мала змоги повною мірою виконувати функції, покладені на неї державою.

Крім того, необхідність реформування податкової служби була обумовлена значним ростом кількості суб'єктів господарювання; залученням в економіку країни іноземних інвестицій та створенням підприємств іноземних держав, що вимагало переходу до світових стандартів в оподаткуванні; збільшенням концентрації оподатковуваних оборотів у фізичних осіб; необхідністю створення інформаційного простору для державного контролю за товарно-грошовими потоками з країни, а також високим рівнем тінізації економіки; умовами оплати працівників податкової служби, що призвели до відтоку висококваліфікованих кадрів.

З метою впровадження принципово нових підходів для вирішення вказаних проблем Президентом України 22 серпня 1996 року видано Указ № 760/96 "Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій", яким встановлено, що ДПА України є центральним органом виконавчої влади, а податкові адміністрації в областях, районах, містах і районах у містах – самостійними одиницями, які

не входять до складу місцевих державних адміністрацій, та Указ від 30 жовтня № 1013/96 "Питання державних податкових адміністрацій". В жовтні 1996 року, згідно з зазначеними указами, у складі Державної податкової адміністрації України було утворено податкову поліцію, що з лютого 1998 року почала називатися податковою міліцією, на основі підрозділів з боротьби із кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування Міністерства внутрішніх справ України та працівників підрозділів податкових розслідувань. За період свого існування податкова міліція підтвердила не лише доцільність утворення її у структурі Державної податкової адміністрації України, але і необхідність подальшого розвитку. У лютому 1998 року Верховна Рада України схвалила нову редакцію Законів України "Про державну податкову службу в Україні" та "Про внесення змін і доповнень до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції". Після прийняття зазначених Законів державна податкова служба в Україні стала повністю легітимною.

Таким чином, була створена якісно нова державна податкова служба, до складу якої увійшли:

- державна податкова адміністрація України;
- державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах.

За останні роки в державній податковій службі України зроблені значні кроки з її перетворення в сучасний орган державного управління.

За ініціативою керівництва ДПС України з метою забезпечення відповідності діяльності податкової служби реаліям становлення сучасної ринкової економіки, трансформування державної податкової служби у провідний орган європейського рівня було прийнято рішення щодо підготовки та впровадження Програми модернізації державної податкової служби. Для забезпечення ефективного управління процесами підготовки і впровадження Програми постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2000 року №1454 у складі Державної податкової служби утворено Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби.

Для реалізації державної політики у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, підвищення ефективності контролю в цій сфері, збільшення надходжень до бюджету та на виконання Указу Президента України від 11 липня 2001 року №510/2001 „Про посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів” у складі Державної податкової адміністрації України постановою Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2001 року №940 утворено Департамент з питань адміністрування акцизного збору і контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів як самостійний функціональний підрозділ, який у січні 2007 року реорганізований у Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв. У складі державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі утворені регіональні управління цього департаменту.

З метою вдосконалення роботи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, створення комплексної системи державного контролю за сумнівними операціями, що здійснюються суб'єктами підприємницької діяльності та на виконання Указу Президента України від 19 липня 2001 року № 532/2001 "Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом" у складі ДПА України з 2001 року функціонує Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом.

Для покращання обслуговування платників податків з використанням сучасних технологій постановою Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 року №1049 у складі ДПА України утворено Інформаційно-довідковий департамент державної податкової служби. Було

створено єдину базу податкових знань, яка охоплює уніфіковані й офіційно затверджені відповіді на всі питання, що виникають при нарахуванні й сплаті податків.

З метою виконання завдань і функцій щодо запобігання, виявлення, припинення корупційних правопорушень з боку працівників органів державної податкової служби України, забезпечення безпеки діяльності працівників органів державної податкової служби та їх захист від протиправних посягань під час виконання службових обов'язків на базі Управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби утворено Управління внутрішньої безпеки.

На виконання Указу Президента України від 09.12.10 №1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" розпочато реорганізацію Державної податкової адміністрації України у Державну податкову службу України.

З метою забезпечення виконання вимог зазначеного указу та на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.12.10 №2219-р "Про утворення комісії з проведення реорганізації та ліквідації деяких центральних органів виконавчої влади" в ДПА України 21 грудня 2010 року затверджено склад комісії з проведення реорганізації Державної податкової адміністрації України.

Відповідно до пункту 7 статті 5 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI "Про центральні органи виконавчої влади" міністерства, центральні органи виконавчої влади, щодо яких набрав чинності акт Президента України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, до якого переходять повноваження та функції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень, про що видається відповідний акт Кабінету Міністрів України.

Сьогодні податкова система перебуває на стадії реформування податкової служби. На жаль, процес формування податкової системи проходить тернистим шляхом. Практика частого внесення змін у законодавство, намагання скопіювати західні економічні моделі (у тому числі у сфері оподаткування) без врахування реальних соціально-економічних умов України часто породжують негативні результати. Все це пояснюється тим, що ми не в змозі так швидко переорієнтуватись на ті чи інші інноваційні підходи у діяльності податкової служби. Але в той же час беручи до уваги стрімкий розвиток науково-технічного прогресу перед податковою системою постало головне завдання докорінно змінити та запровадити новачину податкову службу, яка б змогла здійснити значний прорив в діяльності податкової політики. Зокрема це стосується налагодженню тісного контакту з платниками податків та, що є основним в на даний момент – це підняття престижу служби в самих працівників.

Ось чому в нашій державі виникло нагальне завдання – впорядкувати, довести до цивілізованих вимірів податкову систему, яка б стимулювала виробничий процес та структурні зміни, і, найголовніше, – пристосувати її до особливостей економіки України. Одним з кроків в цьому напрямі стало прийняття Податкового кодексу України від грудня 2010 р. – єдиного та основного Закону з оподаткування.

Насамперед позитивним у прийнятті Кодексу є те, що вперше за всю історію незалежної України було об'єднано всі законодавчі акти, які формують податкову систему.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Очікується, що в результаті реформування податкової служби буде забезпечено стабільне надходження податків та зборів до бюджету, а також сприяння скорочення обсягів "тіньового" сектора економіки, зростання рівня добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків, зменшення вартості процесу адміністрування податків, зміцнення суб'єктів підприємницької діяльності. Податкова система матиме стимулюючий вплив на економіку, якщо податкова служба усвідомить своєю місією саме адміністрування податків, надання високоякісних послуг платникам і тільки внаслідок цього – наповнення дохідної частини бюджету. Адже запорукою успіху ефективної діяльності податкової служби є надання платникам податків високоякісного сервісу.

Список використаних літературних джерел:

1. *Азаров М.Я.* Реформування податкової системи України: теорія, методологія, практика / монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, П.В. Мельник, А.І. Мярковський. – К.: Міністерство фінансів України, 2011. – 656 с.
2. *Варналій З.С.* Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи / монографія / З.С. Варналій, П.В. Мельник, Л.Л. Тарангул, – К.: Знання України, 2008. – 675 с.
3. *Василик О.Д.* Теорія фінансів: Підручник / О.Д. Василик – К.: НІОС, 2001. – 416 с.
4. *Опарін В.М.* Фінанси (загальна теорія): Навчальний посібник. – К.: КНЕУ, 2001. – 240с.
5. *Пушкарева В.М.* История финансовой мысли и политики налогов.: Учебное пособие / В.М. Пушкарева – М.: ИНФРА – М. 1996. – 192 с.
6. *Соколовська А.М.* Податкова система України: теорія та практика становлення. / А.М. Соколовська – К.: НДФІ, 2001. – 372 с.
7. *Тарангул Л.Л.* Планування податкових надходжень: теорія та практика / монографія / Л.Л. Тарангул – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011. – 339 с.
8. *Юткина Т.Ю.* Налоговедение от реформы к реформе. / монографія / Т.Ю. Юткина – М.: ИНФРА -М, 1999. – 293 с.
9. *Ярошенко Ф.О.* Трансформація державної податкової служби України. / монографія / Ф.О. Ярошенко – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – 368 с.

ШАКО Олена Анатоліївна – головний державний податковий інспектор ДПС України, здобувач кафедри фінансів Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана.

- Наукові інтереси:
– фінанси;
– оподаткування;
– податки.

Стаття надійшла до редакції: 19.10.2012 р.