

**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Білоус Віктор Тарасович

УДК: 351.713

**УПРАВЛІННЯ
ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ**

25.00.05. - галузеве управління: управління економікою

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ – 1998

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі економіки і фінансів Української Академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, *Голосніченко Іван Пантелійович*, професор кафедри адміністративного права та фінансів Українського фінансово-економічного інституту Державної податкової адміністрації України.

Офіційні опоненти:

доктор економічних наук, *Архангельський Юрій Семенович*, головний науковий співробітник відділу проблем регулювання економіки Української Академії державного управління при Президентові України;

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник *Луніна Інна Олександрівна*, завідувач відділу фінансового прогнозування Інституту економічного прогнозування Національної Академії Наук України.

Провідна установа:

Науково-дослідний економічний інститут Міністерства економіки України, відділ фінансово-бюджетної і податкової політики, м. Київ.

Захист відбудеться 23 лютого 1999 р. о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 50.34.01 в Українській Академії державного управління при Президентові України (252057, м. Київ, вул. Е.Потьє, 20).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Української Академії державного управління при Президентові України за адресою: 252057, м. Київ, вул. Е.Потьє, 20.

Автореферат розісланий 22 січня 1999 р.

Вчений секретар

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Вступ. Удосконалення управління державною податковою службою є однією з актуальних проблем. У період переходу від планової до ринкової економіки і створення незалежної держави організація ефективної діяльності податкової служби поряд із удосконаленням системи оподаткування стає важливою складовою податкової системи. Тому від чіткості її дій, спрямованих на виконання своїх функцій на всіх рівнях, залежить процес адаптації податкової системи України до ринкових суспільно-економічних відносин.

Сучасна Україна потребує не тільки запровадження механізмів ринкової саморегуляції, а насамперед, оптимізації управління на всіх напрямках економічної діяльності, особливо у сфері виробництва, яке має потужний, але нереалізований потенціал. Однак із деяких причин в Україні склалась неприпустимо висока політизація економічних і соціальних відносин. Необхідні технологічні підходи до вирішення економічних проблем часто підміняються ідеологією. У результаті збитковими стали не тільки окремі підприємства, а ціла низка галузей, що створило економічну кризу. У зверненні Президента України зі щорічним посланням до народу та Верховної Ради України акцентується особлива увага на вирішенні нагального завдання - впорядкування та доведення до цивілізованих вимірів системи оподаткування, яка б стимулювала виробничий процес і структурні зміни ¹.

Що стосується кадрового забезпечення завдань, поставлених Президентом України, то тут також виникають проблеми кількісного та якісного характеру. Кадровий корпус в Україні досить потужний - понад 300 тисяч державних службовців. Проте значний професійний та організаторський досвід старшого покоління не підкріплюється, як слід, новими підходами, обов'язковими для сучасних умов, і навпаки, працівники з більш-менш ринковим мисленням досить часто ще слабо володіють теорією управління ².

Перед фахівцями стоїть завдання кваліфікованого вирішення економічних і соціальних проблем, підвищення рівня керівництва підвідомчими органами, що повністю стосується діяльності податкової служби як нової структури державного управління.

¹ 

Актуальність теми дослідження визначається тим, що дисертаційна робота тісно пов'язана з розробкою комплексу найважливіших проблем становлення та управління податковою службою, що працює в екстремальних умовах економічної кризи та недосконалості податкового законодавства, намагається оптимізувати виконання своїх функцій, але потребує організаційно-правової підтримки на науково обгрунтованих засадах.

У дисертації визначаються головні причини існування тіньової економіки, що перешкоджає оподаткуванню значних обсягів капіталу, котрі обертаються поза межами легального сектору економіки. Однією з таких причин є відсутність розробок непрямих методів документування дій суб'єктів оподаткування, пов'язаних із ухиленням від сплати податків. Ця та ряд інших обставин, що сприяють тінізації економіки, детермінують виведення з поля оподаткування понад 50 відсотків економічного потенціалу держави. Саме з цих позицій у дисертації аналізуються як в історичному, так і в сучасному аспектах питання, пов'язані з науковим обгрунтуванням необхідності створення законодавчої бази для ефективного управління податковими органами, особливо у перехідні, найважчі часи економічного розвитку. У зв'язку з цим у роботі співставляється відповідність організації діяльності податкової служби в Україні з позитивним світовим досвідом; розглядається широке коло макро- і мікро рівневих проблем, пов'язаних із удосконаленням самої податкової політики, системи оподаткування, управління податковою службою та її кадрового забезпечення.

У дослідженні визначаються шляхи детінізації економіки, вдосконалення податкової системи в цілому та конкретно такої її складової як діяльність податкової служби. Відзначається, що вся робота у цьому напрямі повинна будуватись із урахуванням принципів і положень Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною і суспільством, а також відповідальності суб'єктів господарювання перед державою.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження проведено з використанням порівняльного економіко-правового аналізу податкової політики, функціонування податкової системи і податкових органів в Україні та міжнародного досвіду організації і здійснення збору податків. Це знайшло відображення в публікаціях дисертанта і дало можливість зробити внесок у науково-дослідницьку роботу

за темою “Розробка науково-методичного забезпечення підготовки фахівців за напрямом “Державне управління” згідно п. 09 Комплексного наукового проекту Української Академії державного управління при Президентові України “Державне управління та самоврядування”(1998).

Об'єктом дисертаційного дослідження є процес формування системи управління податковою службою в Україні.

Мета проведеного дослідження полягає у тому, щоб, спираючись на аналіз реального стану справ в економіці та податковій службі України, використовуючи висновки, зроблені у результаті вивчення сучасної науки управління, обґрунтувати із наукових позицій необхідність застосування її положень щодо оптимізації структури та вдосконалення діяльності податкової служби, спрямованої на забезпечення практичної реалізації принципів та норм Конституції України.

Відповідно до мети визначені **завдання дослідження:**

- проаналізувати наукові дослідження та організаційно-управлінські засади, законодавчі акти, на яких сформувалась і розвивалась податкова служба в Україні;
- обґрунтувати необхідність послідовно-безперервної наукової розробки теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних із визначенням сучасних вимог до управління податковою службою;
- визначити основні принципи і методи формування української системи оподаткування та діяльності податкової служби;
- виявити тенденції впливу соціально-правових чинників у сфері оподаткування на визначення головних напрямів удосконалення управління податковою службою;
- розкрити основні складові тіньової економіки та проблеми діяльності податкових органів;
- науково обґрунтувати ключові напрями вдосконалення діяльності податкової служби.

Гіпотеза дослідження. При впровадженні науково обґрунтованих заходів щодо удосконалення податкової політики і системи оподаткування стане можливим здійснення оптимізації структурної побудови, управління податковою службою та підвищення ефективності її діяльності.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, таких як матеріалістична

діалектика пізнання суспільно-економічних явищ, логіка, аналіз, синтез, індукція, дедукція а також ряд інших наукових методів, зокрема історичний, соціологічний (анкетування, опитування та інші) та метод спостереження.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження. У процесі дослідження шляхом вивчення основних закономірностей, пов'язаних із формуванням української податкової політики та становленням податкової служби, порівняння цих процесів із функціонуванням податкових систем країн, що стали на ринковий шлях розвитку, визначені напрями оптимізації структури і завдання податкової служби в Україні, а саме:

☞ вперше зроблений висновок про те, що окреме функціонування податкової інспекції і податкової міліції не на користь справі збору податків та Указом Президента України у серпні 1996 р. на базі Головної державної податкової інспекції Міністерства фінансів і відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ була створена більш досконала система органів державної податкової служби в Україні, що дозволило поліпшити стан управління нею;

☞ розроблено проекти Законів України і постанов Кабінету Міністрів, застосування яких позитивно вплинуло на ефективність діяльності податкової міліції та податкової служби в цілому;

☞ дістали подальше вирішення проблеми, пов'язані з законодавчим забезпеченням діяльності податкової міліції, в тому числі: створення спеціалізованих оперативних і слідчих підрозділів; відділів для визначення непрямих методів документування ухилень від сплати податків, міжнародних зв'язків; запроваджено нові форми і методи підготовки працівників для податкової служби.

Практичне значення дисертації обумовлене тим, що вона, по-перше, здійснюватиме разом із іншими науковими розробками цього спрямування, позитивний вплив на формування думки щодо необхідності удосконалення управління податковою службою з урахуванням сучасних вимог, а по-друге, висновки і рекомендації можуть використовуватися як у практичній діяльності органів податкової служби, так і в навчальному процесі, орієнтованих на підвищення ефективності роботи та кадрового забезпечення зазначеної служби.

Крім того, практична і теоретична значущість отриманих результатів дослідження полягає:

а) у **науково-дослідницькій** галузі - матеріали дисертаційної роботи можуть бути використані для подальших дослідницьких розробок у таких суспільних галузях, як: теорія державного управління, економіка і фінанси, філософія права.

б) у сфері **правотворчості** - висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть служити методологічною і теоретичною основою розробки законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на вирішення та вдосконалення актуальних питань податкової системи та податкової служби.

в) у сфері **реалізації права** - висновки та рекомендації, висунуті дисертантом, допоможуть запровадженню досконалих, науково обґрунтованих управлінських стандартів.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням. Теоретичні розробки були здійснені на основі вивчення наукових праць і практичних матеріалів, виявлених здобувачем під час стажування у навчальних закладах із підготовки кадрів для податкових служб Угорщини, Російської Федерації, США та Канади, аналізу статистичних даних Державної податкової адміністрації України.

У дисертації ідеї та розробки, що належать співавторам Л.І.Бутенко, О.Ю.Жарікову, В.І.Кочетову, А.В.Кулішу, В.П.Мироненку, Н.Л.Лісовській, В.М.Поповичу, Т.О.Проценку, О.В.Ситник, В.П.Чабану та В.О.Шамраю, разом із якими були написані наукові праці, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки, здійснені автором дисертаційного дослідження, були покладені в основу доповідей дисертанта на Міжнародній конференції із питань трансформаційних процесів в економіці України та Східної Європи в 1997 році, Республіканській конференції із проблем та шляхів розвитку податкової системи України в 1998 році та "круглих столах". Теоретичні проблеми цієї теми обговорювалися на засіданні кафедри економіки і фінансів Української Академії державного управління при Президентіві України.

Дисертант є співавтором шести навчально-методичних посібників із питань кримінальних аспектів у сфері економіки (1988-1997 рр.), які використовуються працівниками податкової міліції та в навчальному процесі.

Ряд питань, які стали предметом дисертаційного дослідження, автор як керівник податкової міліції, а потім начальник факультету підготовки, перепідготовки та

підвищення кваліфікації працівників податкової міліції Українського фінансово-економічного інституту Державної податкової адміністрації України реалізував у процесі своєї роботи.

У 1995-1998 рр. автор брав участь у підготовці трьох Законів України, зокрема "Про внесення змін і доповнень до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за ухилення від сплати податків" від 5 лютого 1997 року № 44/97-ВР, "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про державну податкову службу в Україні" від 5 лютого 1998 року № 83/98-ВР, "Про внесення змін до Кримінального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції" від 5 лютого 1998 року № 85/98-ВР та проекту Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про валютне регулювання".

Крім того, автор дисертаційного дослідження брав участь у підготовці двох Указів Президента України та чотирьох діючих постанов Кабінету Міністрів України, що стосуються організації діяльності податкової служби (довідка Кабінету Міністрів України № 168/36 від 15 квітня 1998 року).

Публікації. За темою дисертації автором опубліковано 7 статей в фахових журналах, 3 розділи в 2 навчальних посібниках та 1 тези.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 171 сторінка. Використано літературних джерел – 118. Додатки – 11 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, вказуються мета і завдання, конкретизуються об'єкт, методи дослідження, формулюється практичне та теоретичне значення основних положень дисертації, її новизна, ступінь апробації і перелік публікацій із проблеми дисертаційного дослідження.

У **першому розділі "Проблеми управління діяльністю податкової служби в умовах інтеграційно-перехідних процесів у сфері суспільно-економічних відносин"** розглядаються проблеми становлення податкової служби, ступінь дослідженості теми

дисертації, вплив тіньової економіки та інших соціально-економічних і правових чинників у сфері оподаткування на управління податковою службою.

Підрозділ 1.1. "Становлення податкової служби - нової структури державного управління" присвячений аналізу повноти дослідженості проблем управління податковою службою, аналізу підходів до законодавчого забезпечення її становлення. Зокрема розкриваються проблеми її функціонування як нової управлінської структури держави та формування і самовдосконалення в надзвичайно складних умовах розвитку податкової системи.

В економічній, юридичній та управлінській галузях науки існує незначна кількість дослідницьких праць, присвячених розробці питань, безпосередньо пов'язаних з комплексним вивченням процесів розвитку податкової служби в Україні, а тим більше відпрацюванням напрямків її удосконалення з урахуванням світового досвіду та вимог ситуації, що склалась у вітчизняній економіці. Серед таких робіт слід відзначити нещодавно опубліковані праці: "Податкова система України" (1994) В.М.Федосова; "Податкове право" (1997) М.П.Кучерявенка; "Правовий режим оподаткування в Україні" (1997) П.Т.Геги та "Основи податкового права" (у співавторстві з Л.М.Долею) (1998); "Порушення податкового законодавства" (1995) К.О.Фоменко; "Все про податки в Україні" (1995) М.М.Скворцова; "Як покращити податковий контроль" (1996) І.С.Зуйкова; "Расследование уклонений от уплаты налогов" (1997) В.В.Лисенка; "Податкова політика і економічні реформи" (1996) І.В.Розпутенка та "Державні фінанси: формування і використання на місцевому рівні" (1997); "Фінанси місцевих органів влади України: основи теорії та практики" (1997) В.І.Кравченка; "Тіньова економіка як предмет економічної кримінології" (1998) В.М.Поповича.

Для українського суспільства важливим залишається вивчення і запровадження позитивних висновків у теорії управління оподаткуванням, викладених у працях російських вчених "Налоги"(1997) під редакцією Д.Г.Черника, де звертається значна увага на інформатизацію державної податкової служби як запоруці ефективності її діяльності. Це найбільш вдала праця російських вчених із питань висвітлення організації діяльності податкової служби.

Дослідження американського вченого Р.Л.Дернберга "Международное налогообложение" (1997), знайомить із аналізом фундаментальних концепцій, основних принципів податкової юрисдикції США та правил оподаткування. У книзі розглядається

глобальна система (Global system), що використовується не тільки у США , але й у Великобританії, Швеції, Німеччині, Нідерландах та Японії. Для вивчення закономірностей розвитку економік передових країн, функціонування їх податкових систем, відхилень від них доцільно звернутись до праці Мартіна Шніцера “Порівняння економічних систем” (1997) .

Але в дослідженнях українських учених недостатньо висвітлені світовий досвід формування податкової політики, становлення податкових систем, податкових органів та управління податковою службою.

Виходячи з цього, у дисертації аналізуються основні принципи і функції сучасної податкової політики, визначається її вплив на діяльність податкової служби як основного засобу запровадження цієї політики в життя, виконання нею основного завдання – контролю за наповненням бюджету, що потребує суттєвого удосконалення діяльності податкової служби. Аналізується вплив тіньової економіки та інших чинників на процеси організації управління податковою службою.

На підставі вивчення діяльності податкової служби у 1992-1996 рр. робиться висновок про необхідність її подальшого удосконалення, адже податкова інспекція вичерпала свої можливості і вже не спроможна повною мірою виконувати поставлені перед нею завдання. Необхідність удосконалення управління податковою службою обумовлена певними причинами, зокрема: значним ростом кількості суб'єктів господарювання; залученням до економіки країни іноземних інвестицій, що вимагає переходу до світових, цивілізованих норм в оподаткуванні; все більшою концентрацією оподаткування оборотів у фізичних осіб при домінуючому раніше оподаткуванні підприємств; необхідністю створення єдиного інформаційного простору для державного контролю за товарно-грошовими потоками у країні; високим рівнем криміногенної тінізації економіки та необхідністю застосування нових форм і методів оподаткування її оборотів.

У підрозділі 1.2. “Вплив соціально-правових чинників у сфері оподаткування на визначення пріоритетних напрямів управління податковою службою” проаналізовано вплив державної політики на формування і використання державних фінансів. Встановлено залежність загального стану економіки в державі від її спроможності і здатності здійснення контролю та управління бюджетними ресурсами.

Досліджено структуру надходжень до Державного бюджету та вплив податків на розвиток підприємництва. Визначено, що в його структурі накреслена тенденція збільшення частки непрямих податків, на яку припадає майже 48 % доходів. В той же час низька частка надходжень від імпортного мита свідчить про надто ліберальне ставлення нашої країни до імпорту товарів некритичного імпорту, що можуть вироблятися вітчизняними товаровиробниками. Цим пояснюється занепад власного виробництва та скорочення надходжень із нього до бюджету.

Право й обов'язок сплати податків розглядається дисертантом як одна з основних форм взаємовідносин між громадянами та державою, які повинні мати науково обгрунтовану законодавчу базу, бути справедливими та основанийими на дії соціальних регуляторів. Дотримання цих вимог дозволить гнучко й ефективно отримувати податки. Подальший аналіз свідчить, що податкові правовідносини з боку держави щодо платника податку носять примусовий характер. Оскільки воля поведінки платника податку досить обмежена рамками державного примусу в бік фінансових стягнень, то вона залежатиме від сприйняття ним встановлених "правил" поведінки і його спроможності виживання та функціонування у конкретних умовах. Враховуючи, що податкові закони охоплюють всі сфери життєдіяльності платника податку у будь-якій країні і, як правило, не користуються популярністю, податкова служба не може очікувати беззаперечного та добровільного їх виконання, що є об'єктивним фактором.

У дисертації підкреслюється той факт, що позитивний характер залежатиме від того, наскільки система оподаткування зможе задовольнити потреби держави при допустимому тут утиску інтересів платника і наданні можливості розгортання та стимулювання виробництва. В іншому разі вона сприятиме зростанню негативного ставлення до податків все ширшого кола платників, скоєнню ними порушень податкового законодавства із застосуванням різних способів і методів ухилення від сплати податків. Цим значною мірою пояснюється ускладнення ситуації у сфері оподаткування в Україні.

З цих та інших причин виникли додаткові проблеми в організації управління податковими органами, що вимагають перегляду пріоритетів у діяльності податкової служби з метою протистояння негативним соціально-правовим чинникам. Для їхнього вирішення податкова служба вимушена: створити підрозділи по боротьбі з

контрабандою; здійснювати додаткові заходи щодо повернення валюти з-за кордону та кредитів, взятих під гарантію Уряду; виділити додаткові сили для припинення діяльності фіктивних фірм; створити додаткові бази даних для посилення контролю за використанням податкових пільг; викривати підпільне виготовлення горілчаних виробів; брати участь не тільки в контролі за надходженнями до Державного бюджету, а й до пенсійного та інших фондів.

У розділі 1.3. "Тіньова економіка та організаційно-управлінські й економіко-правові проблеми діяльності податкової служби та інших органів державної влади" відзначається, що в Україні склалася ситуація, за якої розміри тіньової економіки стають все небезпечнішими. Зростанню її обсягів сприяють причини як соціально-економічного, так і правового характеру. Серед перших можна виділити високий рівень оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності, загострення економічної кризи, високий рівень прихованого безробіття, затримку з виплатою зарплати, пенсій тощо.

До правових причин або чинників, що сприяють дезінтеграції економічних процесів та детермінують тінізацію суспільно-економічних відносин можна віднести причини загально концептуального рівня, що негативно впливають на нормотворчий процес у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, яке, в свою чергу, не встановлює ефективних правових механізмів протидії ухиленню від оподаткування, а також підвищує криміногенний потенціал та тінізацію фінансово-господарських відносин.

Основою соціально-політичних причин живучості тіньової економіки певною мірою є: по-перше, нестабільність політичної обстановки; по-друге, недооцінка суспільної небезпеки існування тіньової економіки; по-третє, неадекватність форм і методів діяльності податкової служби та інших правоохоронних органів у локалізації джерел поповнення сектору тіньової економіки.

Для вирішення названих у розділі проблем визначена тематика необхідних наукових досліджень, котрі сприятимуть удосконаленню діяльності податкової служби та залученню до оподаткування тіньових прибутків.

Розділ другий "Міжнародний досвід удосконалення діяльності податкової служби" присвячений накресленню напрямків оптимізації управління податковими органами. Зокрема, у підрозділі 2.1. **"Запровадження міжнародного досвіду щодо подальшого удосконалення податкової системи та податкової служби в Україні"** на

підставі аналізу вдалого проведення економічних реформ у країнах, що стали на ринковий шлях розвитку, сформульовані основні принципи оптимального оподаткування. Зроблені висновки про те, що удосконалення системи оподаткування в Україні має відбуватися в процесі довгострокової поетапної податкової реформи шляхом поступового зниження податкового тягаря. Треба навчитися уміло здійснювати контроль над доходами держави, суттєво спростивши діючу законодавчу зарегульованість економіки, яка штовхає підприємця в "тінь". Саме поняття податкової реформи має об'єднати в собі не тільки зміну законодавства, що регулює розміри ставок і процес стягнення податків, а й удосконалення діяльності податкової служби.

Закономірно, що для поліпшення загальної ситуації із надходженнями до бюджету та ефективності контрольної роботи податкової служби, необхідно досягти стабільності податкового законодавства, яку забезпечило б введення в дію законодавчих актів із питань оподаткування не раніше, ніж через рік із моменту їх прийняття, та незмінність ставок, пільг і правил оподаткування протягом щонайменше трьох років із часу введення в дію актів податкового законодавства стосовно платників, які беруть участь у цільових державних інвестиційних програмах протягом всього терміну їх дії. Так було зроблено в ряді країн, що обрали шлях ринкових перетворень.

Більш виваженого підходу потребує процедура нарахування та стягнення штрафних санкцій, здійснення інших примусових заходів.

У підрозділі 2.2. "Підвищення ефективності управлінської діяльності державних податкових адміністрацій і податкових інспекцій" визначаються проблеми управлінської діяльності та напрями реформування податкових органів відповідно до виконання поставлених завдань. На даному етапі пропонується врахувати три основні завдання, з якими постійно зустрічається податкова служба: необхідність організації і здійснення роботи методами, котрі б сприяли виконанню платниками податків своїх обов'язків та були сумісними з ринковою економікою; постійне підтримання рівня надходжень до бюджету, а також участь у розробці законопроектів, що забезпечували б ефективну податкову політику. Виконання зазначених завдань вимагає суттєвих змін у культурі діяльності податкової служби, організації управлінських заходів і їх законодавчому забезпеченні, поступової і продуманої модернізації усіх наявних ресурсів.

До основних напрямів розвитку податкової служби, на наш погляд, доцільно віднести такі, як: удосконалення прогнозування надходжень; розширення бази оподаткування; створення достатнього інформаційного забезпечення; підвищення ефективності перевірок; удосконалення законодавства; скорочення та ліквідація недоїмок; зменшення податкової звітності та спрощення механізму нарахування податків; удосконалення роботи із платниками податків та створення системи взаємодії податкової служби з іншими органами виконавчої влади.

Для забезпечення цих напрямків необхідно постійно працювати над оптимізацією структури податкової служби, удосконаленням системи оплати праці, створенням відповідної матеріально-технічної бази, визначенням чітких критеріїв оцінки ефективності роботи кожного підрозділу та працівника.

Очевидна необхідність удосконалення податкового законодавства, шляхом зменшення кількості податків, спрощення механізму їх нарахування, у першу чергу, для фізичних осіб, зменшення податкової звітності, уніфікації бухгалтерського обліку у різних галузях господарської діяльності та приведення його до світових стандартів. Від цих заходів безпосередньо залежить стабільність роботи податкової служби.

Потребує також введення ефективніших регулюючих правових основ для застосування податковими інспекціями права надання відстрочок та розстрочок залежно від фінансового стану платника податку та перспектив розвитку на термін не більше 3 років, зокрема й на правах податкового кредиту.

Положення Податкового кодексу України, при умові його прийняття, повинні вирішити проблеми справедливого розподілу податкового тягаря між платниками податків, спрощення механізму оподаткування, чіткого визначення прав і обов'язків платників податків і зборів, забезпечення стабільності податкового законодавства, а також поліпшення роботи податкових органів з платниками податків.

У підрозділі 2.3. "Забезпечення інтеграції податкової міліції у податкову службу" визначаються основні напрями поєднання в роботі зусиль органів податкової служби та нових формувань у їхньому складі - підрозділів податкової міліції. Не зменшуючи значення здійснених заходів, відзначається, що їхня спільна діяльність щодо контролю за дотриманням податкового законодавства потребує подальшої активізації та вдосконалення. Найважливішою умовою нормальної їхньої співпраці є чітке визначення

завдань для кожного працівника та розробка методів контролю за кінцевими результатами виконання.

Приховування прибутків від оподаткування - особливий вид правопорушень, що вимагає від податкової міліції системного підходу до організації оперативно-службової діяльності. Вона не може виконувати свої обов'язки належним чином без тісної взаємодії з іншими підрозділами податкових органів.

Нині достатньо чітко виявляються характерні риси негативних процесів, що відбуваються в економіці України. Вони дозволяють певною мірою сформулювати системне уявлення про схеми ухилення від сплати податків та побудувати адекватну систему відповідних правоохоронних заходів.

Зроблено висновок, що для підвищення ефективності управлінської діяльності податкової служби бажано здійснити такі заходи: перевести податкові органи на функціональну структуру; ввести нові податкові технології і процедури; підвищити рівень інформатизації податкової служби; здійснити якнайшвидшу інтеграцію податкової міліції до податкової служби та активізувати участь у законодавчому процесі.

Розділ третій “Правові відносини між платниками податків та державою” присвячений проблемам, що виникли між платниками податків та державою в результаті прорахунків, допущених податковими інспекціями. **У підрозділі 3.1. “Організаційно-правові засади реалізації прав платників податків як чинник дотримання податкового законодавства”** висвітлюється обов'язок держави у забезпеченні справедливості при зборі податків та дотриманні при цьому таких прав платників як право на інформацію та допомогу, на апеляцію, платити не більше, ніж встановлено законодавством, та інших. На основі аналізу дотримання прав платників в Україні, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами, автор обґрунтував висновок, що у відносинах між платниками податків і державою виникли проблеми, які призвели майже до конфліктної ситуації. Вирішити їх можливо лише за умов усунення недоліків у підготовці кадрів та посилення роботи з платниками податків.

У підрозділі 3.2. “Підготовка кадрів податкової служби та забезпечення роботи з платниками податків” на основі аналізу стану підготовки фахівців податкової служби за період її існування зроблено висновок про те, що недостатня професійність частини податкових інспекторів у перші роки становлення податкових органів завдала значної шкоди їх іміджу. Ця ситуація загострилась і вимагає термінових заходів.

Кадрова політика у податковій службі потребує спрямування на створення системи забезпечення професійного росту працівників, удосконалення комплексних програм підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, створення банку даних професійно придатних фахівців для податкових органів як резерву для просування у службовій кар'єрі.

Для вдосконалення підготовки кадрів для служби та роботи з платниками податків доцільно було б: організувати ефективне навчання податкових працівників і платників податків; налагодити чітку систему виготовлення та своєчасного розповсюдження бланків податкової та бухгалтерської звітності, реєстрів бухгалтерського обліку; створити систему консультаційних пунктів, зокрема електронних; виробити систему підтримки та використання повідомлень громадян про факти ухилення від оподаткування; організувати навчання учнів загальноосвітніх шкіл та студентів із питань податкового законодавства.

У висновках дисертаційної роботи узагальнюються результати дослідження, які полягають у наступному:

1. Порівняння податкової політики, податкових систем та організації діяльності податкових служб в економічно розвинутих країнах та в Україні свідчать про те, що в нашій державі існують суттєві відхилення від основних принципів формування податкової системи та функціонування податкових органів у цих країнах, які гальмують розвиток економіки в Україні. Фіскальна спрямованість податкової політики держави поряд із іншими прорахунками в управлінні суспільно-економічними процесами призвела до зниження виробничої активності підприємств, стримування інвестиційної діяльності та розвитку суспільно-економічних, зокрема й ринкових відносин, створення додаткових проблем діяльності податкової служби.

2. Стан економічного розвитку України вимагає термінового запровадження науково обґрунтованих заходів щодо вдосконалення податкової політики, податкової системи, яка б стала підґрунтям для структурної оптимізації податкової служби й підвищення ефективності її діяльності, не гальмуючи розвиток підприємництва і, перш за все, виробничого сектора економіки. Зміст удосконалення діяльності податкової служби, шляхів його запровадження взаємообумовлюється, поряд із запровадженням засад ринкової саморегуляції, необхідністю організаційно-правової оптимізації державного управління економікою, які повинні ґрунтуватися на засадах стимулюючої фінансової, кредитно-інвестиційної, зовнішньоекономічної і податкової політики,

основною метою якої повинні бути економічний розвиток держави, усунення причин та умов тінізації суспільно-економічних відносин, стимулювання легального обороту капіталів, посилення відповідальності за ухилення від сплати податків.

3. Нагальною потребою сьогодення є визначення науково обгрунтованих, пріоритетних, функціональних напрямків діяльності податкової служби, розробка методик моніторингу та локалізації джерел формування тіньового сектору економіки, збільшення надходжень до Державного бюджету за рахунок спрямування зусиль податкової служби на локалізацію найбільш небезпечних, криміногенних джерел доходів підпільного сектору тіньової економіки.

4. Для забезпечення системи прогнозування надходжень до бюджету та управління збором податків, у тому числі примусових, необхідна законодавчо визначена централізована система отримання, накопичення та обробки інформації про прибутки суб'єктів підприємництва.

5. З метою припинення практики масових безрезультатних перевірок і безпідставного втручання в діяльність підприємців, зниження втрат підприємців та витрат держави при виконанні процедури оподаткування необхідно на научній основі розробити систему відбору платників податків для перевірок.

6. Правові відносини між податковою службою і платниками податків можуть перерости в конфлікт, якщо не здійснити заходи щодо поліпшення профілактичної роботи, спрямованої на забезпечення прав платників.

7. Успіх на всіх зазначених напрямках цілком залежить від створення системи якісного добору, підготовки і своєчасного підвищення кваліфікації кадрів, продуманого використання стимулів у кар'єрі, оплаті праці, протидії професійній деградації працівників податкової служби тощо.

Уся теорія формування і розвитку податкової служби розглядається в дисертації насамперед із позиції підпорядкування інтересам народу України, таким чином, щоб добросовісним відношенням її працівників до виконання своїх обов'язків завоювати довіру і виконати завдання збору податків до бюджету.

Додатки в діаграмах підтверджують висновки, зроблені у дисертації щодо визначення напрямків удосконалення діяльності податкової служби.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

1. Білоус В.Т. Проблеми реалізації податкової політики в сучасних умовах //Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 1998. - № 3. – С.119-127.
2. Білоус В.Т. Оптимізація управління податковою службою в Україні //Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України – 1998. - № 4. – С. 111-114.
3. Білоус В.Т. Підготовка фахівців для податкової служби //Командор: вісник державного службовця України. – 1999. - № 1. – С. 25-28.
4. Білоус В.Т. Становлення податкової системи потребує наукового забезпечення //Вісник податкової служби України. – 1998. - № 19. – С.15.
5. Білоус В.Т., Лісовська Н.Л. Правові заходи щодо збереження дорогоцінних металів та каміння, виробів з них та вирішення проблем оподаткування у сфері їх обігу //Науковий вісник Українського фінансово-економічного інституту. – 1998. – № 1. – С.128-129.
6. Білоус В.Т. Злочинність у сфері оподаткування періоду трансформаційних процесів у структурі економіки України //Науковий вісник Українського фінансово-економічного інституту. – 1998. – № 1. – С.136 - 139.
7. Білоус В.Т. Місце сучасної податкової політики серед чинників детінізації економіки //Науковий вісник Українського фінансово-економічного інституту. – 1998. – № 2. – С.16 - 19.
8. Типові дії працівника податкової поліції (міліції): Навч. посібник /Білоус В.Т., Чабан В.П., Шамрай В.О., Жаріков О.Ю., Кочетов В.І., Проценко Т.О.; Під ред. В.Т.Білоуса. - К.: Логос, 1997. – 93 с. Розділи 1,3.
9. Міжнародні економічні відносини - кримінологічний аспект: Навчально-практичний посібник /Білоус В.Т., Бутенко Л.І., Попович В.М., Куліш А.В., Мироненко В.П., Ситник О.В.; Під ред. Шакуна В.І., Мельника П.В., Поповича В.М. - К.: Правові джерела, 1997. – 168 с. Розділ 4.
10. Білоус В.Т. Злочинність у сфері застосування податкового законодавства у період трансформаційних процесів у структурі економіки України. Наукові доповіді Міжнародної науково-практичної конференції “Трансформаційні процеси в

господарстві регіонів Східної Європи”(м. Ірпінь, 10-12 вересня 1997 р.). - К.: ПВКП “Укртиппроєкт” - 1997. – С. 55-56.

АНОТАЦІЯ

Білоус В.Т. Управління податковою службою в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – галузеве управління: управління економікою. – Українська Академія державного управління при Президенті України, Київ, 1999.

Дисертацію присвячено дослідженню формування податкової системи в Україні та її впливу на організацію діяльності податкової служби. Шляхом порівняння основних процесів із закономірностями функціонування податкових систем і відповідних служб розвинутих країн визначені ключові напрямки оптимізації завдань і структури податкової служби в Україні. Внесені пропозиції із цих питань сприйняті і знайшли відображення в законодавчих актах. Обґрунтовано необхідність подальшого законодавчого забезпечення управління діяльністю податкової служби щодо створення системи прогнозування надходжень до бюджету, підвищення ефективності контролю, розширення бази оподаткування за рахунок сектору тіньової економіки, запровадження світового досвіду роботи з кадрами та платниками податків.

Ключові слова: фіскальна достатність, оподаткування і детінізація економіки, оптимізація діяльності податкової служби, робота з платниками податків.

АННОТАЦИЯ

Белоус В.Т. Управления налоговой службой в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.05 – отраслевое управление: управление экономикой. - Украинская Академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, 1999.

Диссертация посвящена исследованию формирования налоговой системы в Украине и ее влияния на организацию деятельности налоговой службы. Путем сравнения основ этих процессов с закономерностями функционирования налоговых систем и соответствующих служб развитых стран определены ключевые направления организационно-правового обеспечения процесса совершенствования управления налоговой службой. Внесенные предложения по этим вопросам нашли отражение в ряде законодательных актов. Обосновано необходимость дальнейшего развития законодательного обеспечения управления налоговыми органами в части создания системы прогнозирования поступлений в бюджет, повышения эффективности контроля, расширения базы налогообложения за счет теневого сектора экономики, внедрения мирового опыта работы с кадрами и налогоплательщиками.

Ключевые слова: фискальная достаточность, налогообложение и детенизация экономики, оптимизация деятельности налоговой службы, работа с плательщиками налогов.

SUMMARY

Victor T. Bilous. State Tax Administration in Ukraine. – Manuscript.

This Thesis for a Candidate of Sciences in Public Administration, by Speciality 25.00.05 - Branch Administration: economic administration - Ukrainian Academy of Public Administration, Office the President of Ukraine, Kyiv. 1998.

The key directions of the law-organizing guaranteeing process of the Tax Service Administration in Ukrainian were pointed out by studying the main regularities connected with formation of Ukraine tax policy and establishment of tax service, comparison that took the market way of development.

The Parliament and the Cabinet of Ministers in Ukraine positively accepted suggestions on these problems.

They were taken into consideration in a number of legislative acts concerning the formation of the tax service or the basis of tax inspections and tax militia.

Some bills have been developed that had a positive influence on the tax service activity as a whole.

A number of directions connected with legislative assurance of tax militia activity were further developed such as the formation of investigation division, a department for defining nondirect methods of recording tax evasion, international links and cooperation and providing new forms and methods in training tax militia staff.

A conclusion has been made that the essence of the tax service activity improvement the ways of its providing are conditioned by implementation of market self-regulation, the necessity of legal optimization of economic state administration that must be based of stimulating financial, monetary, foreign economic and tax policies, the main objective must be the economic development of the state.

The main directions have been determined in combining the efforts of the tax service institutions and new formations – tax militia divisions.

The primary functional directions of the tax service activity were formulated such as:

- development of monitoring methods and localization of shadow economy forming sources;

- widening of tax base by means of directing of general efforts of Tax administration to localise the most dangerous and criminogenous income sources of hidden sector of shadow economy;

- establishing of centralized system of obtaining, storing and developing information on businesses income in order to stop mass unsuccessful examinations and substantialless intrudance into business activity;

- providing steps to reduce employers' expenses and state expenses for fulfillment of taxation in the way decreasing tax record and simplifying the mechanism of calculation.

The analysis of law relations between the tax service and tax payers was pointed out that they may lead to a conflict.

That's why it is necessary to educate people in law to guarantee their constitutional rights: the right for information and help, to appeal to pay no more than in accordance with a law etc.

A number of new forms and methods of training and advancing improving professional skills of Tax administration staff are provided on the basis of learning of world-wide experience in this sphere.

The necessity to apply reasonable stimulation with making a career, salary conditions effective counteraction to professional degradation of tax administration staff and provision of its professional growth, creation of data bank of qualified specialist for tax service are defined.

Key words: fiscal sufficiency, taxation and revealing of shadow economy, optimization of Tax Service activity, agent work with taxpayer.

Підписано до друку 30.12.98 р. Формат 60x90 /16. Папір др. апарат
Надруковано на різнографі. Ум. друк. арк. 1.0. Облік. вид. арк. 1.2. Тираж
100. Зам. № 1033.

Редакційно видавничий відділ УФЕІ ДПА України Київська обл.,
м. Ірпінь, вул. К. Маркса, 31.