DOI: 10.34015/2523-4552.2019.1.14

УДК 342.9 (477)

Віннік С. О.,
здобувач Інституту права
та суспільних відносин Відкритого
міжнародного університету розвитку
людини «Україна»
ORCID ID: 0000-0001-6889-3990

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, а також норм чинного законодавства України, визначено та охарактеризовано напрями вдосконалення діяльності Державної податкової служби, як суб'єкта здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Серед таких напрямів названо: по-перше, поліпшення кадрової політики та кадрової роботи у системі органів ДПС, а по-друге, подальший розвиток системи оцінювання якості та ефективності діяльності даної служби; по-третє, удосконалення її організаційно-управлінської структури.

Ключові слова: Державна податкова служба; суб'єкт; контроль; нагляд; підприємницька діяльність.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых, а также норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы направления совершенствования деятельности Государственной налоговой службы как субъекта осуществления контроля и надзора за предпринимательской деятельностью. Среди таких направлений названы: во-первых, улучшение кадровой политики и кадровой работы в системе органов ГНС, а во-вторых, дальнейшее развитие системы оценки качества и эффективности деятельности данной службы; в-третьих, совершенствование ее организационно-управленческой структуры.

Ключевые слова: Государственная налоговая служба; субъект; контроль; надзор; предпринимательская деятельность.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день, в умовах соціальної, економічної та політичної нестабільності, здійснення нагляду і контролю за підприємницькою діяльністю має особливе значення, оскільки

саме через контроль вбачається можливим запобігти тінізації діяльності останніх, а як результат підвищити об'єм надходжень до державного бюджету. Втім, здійснення нагляду і контролю неможливе без ефективної

роботи відповідних державних органів, серед яких важливе місце належить Державній податковій службі України (далі – ДПС), від роботи якої напряму залежить реалізація державної фіскальної політики. Звідси цілком очевидно, що проблеми і недоліки у діяльності даного органу влади негативним чином позначаються на стані податкової політики в цілому. Протягом останніх 4 років владою було розроблено та запроваджено цілу низку важливих заходів, спрямованих на вдосконалення як податкової сфери в цілому, так і діяльності ДПС зокрема. Аналіз змісту заходів, мір, закріплених і різного роду стратегіях, програмах, планах свідчить про їх актуальність та доцільність, а вивчення звітів КМУ та ДПС про виконання відповідних заходів, досягнення ключових значень показників ефективності підтверджують те, що зміни та перетворення успішно реалізуються згідно поставлених цілей і пріоритетів [1; 2]. Однак, результати незалежних опитувань платників податків, представників бізнес спільноти є менш оптимістичними, і хоча вони також засвідчують позитивні зрушення у роботі ДПС, втім вказують на те, що проблеми, притаманні даному органу у попередні роки, існують і сьогодні, незважаючи на проведену реформу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що вдосконаленню нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності неодноразово приділяли увагу у своїх наукових працях: В. Б. Авер'янов, Г. М. Білецька, В. М. Гаращук, О. О. Дмитрик, Т. А. Єфанова, О. Г. Комісаров, Д. М. Лук'янець, О. М. Музичук, А. С. Нестеренко, Р. А. Сербин, З. К. Шмігельська,

О. О. Шишов, О. С. Юнін, Ю. Ю. Якимчук і багато інших. Утім, незважаючи на суттєві здобутки вказаних вище науковців, слід відзначити, що їх праці в переважній більшості випадків були спрямовані на покращення форм, методів, а також організаційних заходів здійснення контролю. Однак при цьому вони фактично залишили по за увагою такий важливий напрямок удосконалення контрольно-наглядової діяльності як покращення роботи органів ДПС.

Постановка завдання. Визначити напрями вдосконалення діяльності Державної податкової служби України, як суб'єкта здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю.

Виклад основного матеріалу. За даними аналітики «Європейської Бізнес Асоціації» 2018 року кількість незадоволених якістю податкових сервісів зменшилася – таких наразі тільки 26% (минулого року – 52%). Натомість 33% опитаних підтвердили, що задоволені якістю податкового обслуговування і ще 40% продемонстрували нейтральне ставлення [3]. Окрема увага була приділена фіскальному тиску, прояви якого у зазначеному році відчули на собі 29% опитаних (минулого року цей відсоток сягнув 45%). 28% повідомили про те, що тиск був майже відсутній і 21% експертів взагалі не зіштовхнулися з цим явищем впродовж досліджуваного періоду. Серед методів тиску, які все ще спостерігаються, бізнес назвав такі: необґрунтовані трактування податкового законодавства контролюючими органами та несприйняття ними контраргументів/пояснень; необґрунтовані інформаційні запити; «пропозиції» сплати податків аван-

сом; упереджені рішення податкових органів [3].

Означена ситуація потребує подальшого вдосконалення організаційно-правових засад діяльності органів ДПС. Одними із ключових питань, яким, на нашу думку на даному слід приділити особливу увагу: по-перше, поліпшення кадрової політики та кадрової роботи у системі органів ДПС, а по-друге, подальший розвиток системи оцінювання якості та ефективності діяльності даної служби; по-третє, удосконалення її організаційно-управлінської структури.

Необхідність вдосконалення організаційно-правових засад діяльності ДПС за першим напрямом обумовлена тим, що значна частина нарікань, невдоволень і зауважень з боку платників податків стосується саме низького рівня професійності працівників контролюючих органів (невірне застосування правових норм, неякісні консультації та роз'яснення та ін.), перевищення ними своїх службових обов'язків, застосування надмірного тиску, замість використання переконання. Існування цих та інших даних проблем значним чином обумовлене недостатньою увагою влади до питань кадрової політики та роботи в органах ДПС, що є суттєвим недоліком, оскільки саме працівники, рівень якості, ефективності та результативності їх роботи у кінцевому рахунку визначає показники ефективності виконання органом влади своїх завдань та функцій.

В. К. Колпаков з цього приводу зазначає, що кадровий склад (персонал) є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада,

втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення, і від того, як кадровий склад розуміє і виконує свою роботу, наскільки чітко і правильно діє, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади [4, с. 144].

Якість керівництва та рівень добробуту суспільства, слушно підкреслює В. Г. Федоренко залежать від якості управлінських кадрів. Тому кадрова політика є наріжним каменем державного управління. Її результативність визначає ефективність державного управління, формує «обличчя влади», визначає ступінь довіри до неї. Чітка і послідовна кадрова політика, що ґрунтується на державницькій патріотичній ідеології і спрямована на реалізацію національних інтересів та забезпечення добробуту суспільства, принципово відрізняється від маніпулювання кадрами в інтересах перерозподілу сфер впливу й адміністративних ресурсів [5]. О. В. Антонюк акцентує увагу на тому, що формування сучасної кадрової політики – ключова проблема зміцнення українського державотворення. Існує безпосередня залежність стабільного розвитку держави від якісного складу її кадрового корпусу. Від професійної компетентності, наявності прогресивних орієнтацій, патріотизму, енергійності, відповідальності сучасних керівників в значній мірі залежить становлення нової держави, доля ринково-демократичних перетворень, що здійснюються у суспільстві [6].

Акцентуючи увагу на проблемах ДПС у кадровій сфері не справедливим буде не відмітити того, що керівництво даного органу досить

активно вживає заходи у напрямку роботи із персоналом. Втім прогалиною їх підходу, на нашу думку, є відсутність чіткої та зрозумілої концепції кадрової політики у ДПС, в наслідок чого означені заходи мають розрізнений характер і не забезпечують проведення цілеспрямованої, комплексної системної, послідовної роботи із кадрами. Варто зазначити, що думки дослідників щодо тлумачення поняття «кадрова політика» різняться, зокрема в силу того, що наразі серед дослідників немає однозначної позиції щодо розмежування таких понять як «кадрова політика», «кадрова функція», «робота з кадрами» «управління персоналом», «кадровий менеджмент», «кадрова робота», які застосовуються і як синоніми, і як самостійні поняття. На нашу думку кадрова політика є найбільш загальною категорією, яка уособлює ті ідеї, глибинні принципи та пріоритети, на яких має ґуртуватися й розвиватися система управління персоналом у ДПС відносно тривалий період.

Наразі існує Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки (затверджену Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012), в якій закріплено, що метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою [7]. При цьому реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення: в соціальному аспекті – високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної

самореалізації, гідної оплати праці; в економічному аспекті – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення; в інституційному аспекті – удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті; в організаційному аспекті – розбудови системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави й суб'єктів підприємницької діяльності [7]. Однак цей документ, хоча й містить актуальні й нині положення, втім має доволі загальний характер і не враховує специфіки функціонально-цільового призначення та діяльності окремих державних органів, зокрема ДПС України.

Заходи щодо зміцнення кадрового потенціалу ДПС України орієнтовані, переважно, на протидію корупції у її системі та підвищення задоволеності умовами праці з боку службовців даного органу, у зв'язку із чим впроваджуються відповідні тематичні освітньо-виховні заходи, розробляються нові підходи до заохочення працівників, посилення їх професійної дисципліни. При цьому значно менше уваги приділяється такому аспекту як задоволеність платників податків спілкуванням із працівниками органів ДПС, оцінка першими рівня професійності других. Звідси, розробляючи концепцію кадрової політики у ДПС ключовими ідеями мають бути, професійність, доброчесність, відкритість, ініціативність, доброзичливість, сумлінність, неупередженість, дисциплінованість. Дуже важливо, щоб кадрова політика була спрямована не на «виращуван-

ня» звичайних «зручних» (лояльних до керівництва, готових беззаперечно виконувати будь-які вказівки згори) виконавців, а на підготовку об'єктивно висококваліфікованих фахівців, орієнтованих у своїй роботі у рівній мірі як на якісний контроль за законністю у податковій сфері, так і надання всебічної професійної допомоги платникам податків. Тож, концепція кадрової політики у ДПС має враховувати не лише суто професійний, але й морально-етичний аспект.

Далі, звернемо увагу на розвиток системи оцінювання діяльності ДПС України як напрямок удосконалення організаційно-правових засад функціонування даного органу. Оцінювання є надзвичайно важливим аспектом управління діяльністю будь-якого органу держави, оскільки саме завдяки його проведенню встановлюється ступінь та ефективність виконання державним органом покладених на нього завдань та поставлених перед ним цілей. Задля удосконалення оцінки роботи органів ДПС України була запроваджена методика оцінювання KPI, розроблена на підставі аналізу провідного світового досвіду. Дослідження зарубіжної практики функціонування систем KPI податкових адміністрацій базується на основі методу порівняльного аналізу з метою виявлення сучасних принципів та організаційних підходів до їх побудови та коректної імплементації у діяльність органів ДПС України. За допомогою методу абстракції виявлені основні організаційні рівні, на яких може запроваджуватися у діяльність податкової адміністрації система KPI. Шляхом синтезу результатів дослідження особливостей оцінювання результа-

тивності податкових органів розвинених країн з науковими положеннями теорії менеджменту, обґрунтовано, що оптимальним підходом до побудови системи KPI органів ДПС є функціональний підхід [8]. У межах запропонованого підходу до організації системи KPI здійснено розподіл діяльності ДПС України на основні функціональні сфери, що являють собою сукупність однорідних операцій, які є невід'ємною складовою безперебійного функціонування організації та репрезентують конкретний етап процесу адміністрування податків і зборів. Для кожної з функціональних сфер запропоновано від одного до п'яти показників KPI, що побудовані відповідно до принципів SMART. Кожен KPI містить детальну характеристику, яка включає алгоритм розрахунку, цільове значення, методологічний коментар та вказівку на джерела статистичної інформації, що необхідна для його обчислення [8].

В цілому позитивно оцінюючи запроваджену методику KPI, втім вважає за необхідне звернути увагу на те, що об'єктивність даного оцінювання викликає певні сумніви, оскільки і вироблення критеріїв оцінювання, і проведення останнього здійснюється самою ДПС України. Звідси постає цілком логічне питання про те, чи здатна система самостійно об'єктивно та неупереджено оцінити успіхи й недоліки у своїй діяльності? Переконані, що для забезпечення отримання максимально об'єктивних та достовірних результатів вироблення критеріїв оцінювання ефективності діяльності ДПС має проводитися якщо й не без участі останньої, то із залученням представників громадськості, зокрема

бізнесу і наукових кіл. Щодо проведення оцінювання, то воно має реалізовуватися сторонньою структурою, організацією, що не належить до системи ДПС.

Ще одним аспектом, на який слід звернути увагу у контексті досліджуваної проблематики є вдосконалення організаційно-управлінської структури ДПС. Організаційно-управлінська структура являє собою сукупність вертикальних і горизонтальних зв'язків, що забезпечують упорядкованість, координацію та регулювання діяльності організації з досягнення її цілей. Основою організаційно-управлінської структури є відносини ієрархічної співвідпорядкованості. Вони, у свою чергу, впливають на організаційно-управлінські відносини безпосередньої взаємодії, як на вертикальні – між вищими і нижчими ланками управління, так і на горизонтальні [9]. Враховуючи стратегічні напрями та перспективи розвитку ДПС України, вбачається найбільш доцільним посилити вплив саме функціонального принципу у питанні перебудови структури означеного державного органу, як його центрального апарату, так і територіальних підрозділів. Це дозволить сформувати високопрофесійний функціональний апарат зазначеної служби, кожна ланка якого буде орієнтована на кваліфіковане вирішен-

ня спеціальних завдань. Такий підхід цілком відповідає вищезгаданому курсу розвитку кадрової політики у системі ДПС. У межах окремих функціональних підрозділів, між тим, має зберігатися жорстка централізація управлінської влади. Посилюючи функціональний розподіл у межах структури ДПС, слід особливу увагу приділити чіткому розподілу повноважень між функціональними підрозділами та встановленню тісних і дієвих координаційних зв'язків між ними, із тим, щоб забезпечити належну оперативність обміну інформацією, прийняття рішень та недопущення виникнення різного роду конфліктів та суперечностей.

Висновки. Отже, резюмуючи вище викладене, можемо констатувати, що організаційно-правові засади діяльності ДПС на сьогодні знаходяться у стані активного розвитку, який супроводжується різного роду організаційними, управлінськими, функціональними та іншими перетвореннями. В цілому обраний курс на реформування ДПС заслуговує позитивної оцінки, однак, у той же час, він не позбавлений певних суттєвих недоліків і проблеми, вирішення яких є необхідною умовою для покращення контрольно-наглядової діяльності вказаного центрального органу виконавчої влади за роботою суб'єктів підприємництва.

Список використаних джерел

1. Звіт про хід виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 No 415-р, за 2018 рік URL : <https://www.minfin.gov.ua/news/view/zvit-pro-khid-vykonannia-planu-zakhodiv-z-realizatsii-strategii-reformuvannia-sistemy-upravlinnia-derzhavny-mi-finsamy-na-roky-za-iii-kvartal-roku?category=organi-v-kompetencii-mfu&subcategory=systema-upravlinnia-derzhavny-mi-finsamy> (дата звернення: 12.09.2019).

2. Звіт про досягнення цільових значень Ключових показників ефективності роботи Державної податкової служби України (КРІ ДПС) URL : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/365940.html> (дата звернення: 12.09.2019).
3. Бізнес покращив оцінку податкової системи України / Європейська Бізнес Асоціація URL: <https://eba.com.ua/biznes-pokrashhyv-otsinku-podatkovoyi-systemy-ukrayiny> (дата звернення: 12.09.2019).
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Федоренко В. Г. Основи менеджменту: підручник. Київ : Алерта, 2007. 420 с.
6. Антонюк О.В. Навчальна програма дисципліни «Адміністративний менеджмент» (для магістрів). Київ: МАУП, 2007. 32 с.
7. Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки» від 01.02.2012 № 45/2012 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 12.09.2019).
8. Концепція запровадження КРІ (KeyPerformanceIndicators) / ГО «Інститут податкових реформ» URL: <https://ngoipr.org.ua/acts/kontseptsiya-zaprovadzhennya-kri-key-performance-indicators/> (дата звернення: 12.09.2019).
9. Гриньова В. М., Салун М. М. Організація виробництва : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.

References

1. Kolpakov, V. K., Kuzmenko, O. V. (2003). *Administrativne pravo Ukrayini*. Kiyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
2. Fedorenko, V.G. (2007). *Osnovi menedzhmentu*. Kiyiv: Alerta [in Ukrainian].
3. Antonyuk, O. V. (2007). *Navchalna programa disciplini Administrativnij menedzhment*. Kiyiv: MAUP [in Ukrainian].
4. Grinova, V. M., Salun, M. M. (2009). *Organizaciya virobnictva*. Kiyiv: Znannya [in Ukrainian].

S. Vinnik, *Postgraduate Student of the Open International University of Human Development "Ukraine"*
ORCID ID: 0000-0001-6889-3990

Improvement of the activity of the State Tax Service as a subject of control and supervision of business activity

In the article, on the basis of analysis of scientific views of scientists, as well as norms of the current legislation of Ukraine, the directions of improvement of activity of the State Tax Service as a subject of control and supervision of business activity are defined and characterized. Among these areas are: first, the improvement of personnel policy and personnel work in the system of the STS bodies, and secondly, the further development of a system for assessing the quality and efficiency of the service; third, improving its organizational and management structure.

It is noted that in developing the concept of personnel policy in the STS of Ukraine, the key ideas should be professionalism, integrity, openness, initiative,

benevolence, honesty, impartiality, discipline. It is very important that the personnel policy is not aimed at “cultivating” the usual “convenient” (loyal to the management, ready to follow any orders from above) executors, but at training objectively highly qualified specialists, oriented in their work equally as for quality control over the legality of the tax field, and the provision of comprehensive professional assistance to taxpayers.

It is emphasized that evaluation is an extremely important aspect of the management of the activity of any body of the state, because it is through its conduct that the degree and effectiveness of the execution of the tasks assigned to it by the state body and its goals are established. The importance of introducing a KPI assessment system is substantiated.

It is substantiated that given the strategic directions and prospects for the development of the State Customs Service of Ukraine, it is considered most expedient to strengthen the influence of the functional principle in the restructuring of the structure of the designated state body, both its central apparatus and territorial divisions. It will allow to create the highly professional functional apparatus of LCA, each link of which will be focused on the qualified solution of special problems.

It is stated that the organizational and legal foundations of the State Tax Service of Ukraine are currently in a state of active development, which is accompanied by various organizational, managerial, functional and other transformations. In general, the course chosen for reforming the STS of Ukraine deserves a positive assessment, however, at the same time, it is not without some significant shortcomings and problems, the solution of which is a prerequisite for improving the control and supervisory activity of the specified central executive body in the work of business entities.

Keywords: *State Tax Service; entity; control; supervision; business activity.*