

## РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Воронкова О.М.

*Статтю присвячено актуальній науково-прикладній проблемі модернізаційного перетворення державної податкової служби України. Предметом дослідження є результати та перспективи модернізації податкової служби в Україні. Метою даної роботи є комплексний аналіз результатів модернізації державної податкової служби України на основі формування системи відповідних оціночних індикаторів, а також обґрунтування основних напрямів перспективних модернізаційних змін вітчизняного податкового відомства. У ході дослідження реального стану модернізації податкової служби в Україні застосовано розрахунково-аналітичні методи спостереження, аналізу та порівняння. При обґрунтуванні основних напрямів модернізаційних змін вітчизняного податкового відомства і формулюванні відповідних пропозицій використовувалися методи логічного узагальнення та екстраполяції.*

*Висвітлено суть, завдання та очікувані результати модернізації державної податкової служби України. Розкрито зміст програми модернізації ДПС України. Охарактеризовано основні напрями розвитку податкової служби відповідно до Стратегічного плану розвитку ДПС України на період до 2013 р. Критично оцінено індикатори успішності реалізації Стратегічного плану розвитку ДПС України, які водночас є індикаторами прогресу впровадження проекту модернізації, з точки зору їх змісту та методики розрахунку. Проаналізовано стан виконання планових завдань вказаних індикаторів. Запропоновано систему оціночних індикаторів розвитку і модернізації податкової служби та проаналізовано їхні фактичні значення у динаміці. На цій основі оцінено результати розвитку і модернізації ДПС України. На основі аналізу результатів опитувань працівників ДПС України, проведених у рамках внутрішнього моніторингу, визначено основні проблеми, які уповільнюють ділову активність податкового персоналу і знижують ефективність його діяльності, що в свою чергу перешкоджає модернізаційному перетворенню податкової служби України. Окреслено основні напрями перспективних модернізаційних змін ДПС України та сформульовано відповідні науково-практичні рекомендації. Запропоновано врахувати вказані рекомендації при розробці нового Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України, який має стати документальною основою подальшого модернізаційного перетворення вітчизняного податкового відомства.*

**Ключові слова:** модернізація, модернізаційні зміни, модернізаційне перетворення, податкова служба, стратегічний план розвитку державної податкової служби, індикатори розвитку і модернізації податкової служби, податковий персонал.

## РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Воронкова Е. Н.

*Статья посвящена актуальной научно-прикладной проблеме модернизационного преобразования государственной налоговой службы Украины. Предметом исследования являются результаты и перспективы модернизации налоговой службы в Украине. Целью данной работы является комплексный анализ*

результатов модернизации государственной налоговой службы Украины на основе формирования системы соответствующих оценочных индикаторов, а также обоснование основных направлений перспективных модернизационных изменений отечественного налогового ведомства. В ходе исследования реального состояния модернизации налоговой службы в Украине использованы расчетно-аналитические методы наблюдения, анализа и сравнения. При обосновании основных направлений модернизационных изменений отечественного налогового ведомства и формулировке соответствующих предложений использовались методы логического обобщения и экстраполяции.

Освещены сущность, задачи и ожидаемые результаты модернизации государственной налоговой службы Украины. Раскрыто содержание программы модернизации ГНС Украины. Охарактеризованы основные направления развития налоговой службы в соответствии со Стратегическим планом развития ГНС Украины на период до 2013 г. Критически оценены индикаторы успешности реализации Стратегического плана развития ГНС Украины, которые одновременно являются индикаторами прогресса реализации проекта модернизации, с точки зрения их содержания и методики расчета. Проанализировано состояние выполнения плановых заданий указанных индикаторов. Предложена система оценочных индикаторов развития и модернизации налоговой службы и проанализированы их фактические значения в динамике. На этой основе оценены результаты развития и модернизации ГНС Украины. На основе анализа результатов опросов работников ГНС Украины, проведенных в рамках внутреннего мониторинга, определены основные проблемы, которые снижают деловую активность налогового персонала и эффективность его деятельности, что в свою очередь препятствует модернизационному превращению налоговой службы Украины. Обозначены основные направления перспективных модернизационных изменений ГНС Украины и сформулированы соответствующие научно-практические рекомендации. Предложено использовать указанные рекомендации при разработке нового Стратегического плана развития государственной налоговой службы Украины, который должен стать документальной основой дальнейшего модернизационного преобразования отечественного налогового ведомства.

**Ключевые слова:** модернизация, модернизационные изменения, модернизационное преобразование, налоговая служба, стратегический план развития государственной налоговой службы, индикаторы развития и модернизации налоговой службы, налоговый персонал.

## **RESULTS AND PERSPECTIVES OF THE UKRAINE STATE TAX SERVICE MODERNIZATION**

**Voronkova O. M.**

*The article is dedicated to the actual scientific and applied problems of modern transformation of the Ukraine State Tax Service. The subject of the study is the results and perspectives of the Ukraine Tax Service modernization. The aim of this work is a complex analysis of the modernization results of the State Tax Service of Ukraine on the forming basis of the corresponding evaluation indicators and grounding the main directions of perspective modernization changes of the national tax authority. During research the actual state of the modernization of the tax service of Ukraine used calculation and analytical methods of observation, analysis and comparison. Methods of logic synthesis and extrapolation are used in grounding of the main directions of modernization changes of the national tax authority and the formulation of the relevant proposals.*

*The essence, objectives and expected results for the Ukraine State Tax Service modernization are shown. The program content of the Ukraine State Tax Service modernization is revealed. The main directions of tax service development accordingly the Strategic plan for the Ukraine State Tax Service development for the period until 2013 are characterized. The indicators of success realization by the Strategic plan for the Ukraine State Tax Service development, which are both indicators of the progress realization by the modernization project, in terms of their content and calculation methods are estimated. The effectuations condition of the targets these indicators. The system of evaluation indicators of the tax service development and modernization are proposed and their factual values are analyzed in dynamics. The results of the Ukraine State Tax Service development and modernization are estimated on this basis. The main problems that slow business activity tax staff and reduce the efficiency of its operations, which also impeding the modernization transformation of the Ukraine Tax Service are defined by analyzing the results of tax employees polls within the internal monitoring. The basic directions of perspective modernization changes of the Ukraine State Tax Service are outlined and the relevant scientific and practical recommendations are formulated. These recommendations are offered to consider for creating a new Strategic plan of the Ukraine State Tax Service development, it had to become documentary basis for further modernization transformation of the national tax department.*

**Key words:** *modernization, modernization changes, modern transformation, tax service, strategic plan of the state tax service development, indicators of development and modernization of the tax service, tax staff.*

**I. Вступ.** Інтеграційний курс України до європейського співтовариства обумовлює необхідність реформування суспільних інститутів, зокрема податкової служби. Сучасна податкова служба має бути органом, що динамічно розвивається і модернізується у відповідності до новітніх умов суспільного життя. Податкова служба незалежної України нещодавно подолати двадцятирічний рубіж свого існування, безсистемно розвиваючись і працюючи, як правило, за методом „спроб та помилок”. За такий нетривалий період існування вітчизняне податкове відомство неодноразово змінювало свою організаційну форму та вектор розвитку – від структурного підрозділу Міністерства фінансів до окремого Міністерства доходів і зборів, від силової структури – до сервісної служби. Остання трансформація триває і зараз – Міністерство доходів і зборів України, проіснувавши трохи менше року, ліквідується із відновленням діяльності Державної податкової служби та Державної митної служби. Істотно впливає на діяльність цього відомства також політична ситуація в країні – як правило, його очолює висуванець провладної політичної партії. Така нестабільність і політична забарвленість державної податкової служби в Україні зумовила як неефективність її діяльності, так і негативне сприйняття її суспільством. В той же час органи державної податкової служби є важливою складовою суспільної системи публічної влади, відповідно, рівень їх роботи свідчить про загальний рівень демократії та державного управління в країні. Тому в сучасних умовах важливим є позитивне визнання суспільством податкової служби, основою якого є її ефективна діяльність та постійний модернізаційний розвиток. Результати соціологічних опитувань свідчать про те, що вітчизняна податкова служба сприймається громадянами негативно як неефективна та корумпована структура недосконалого організаційного зразка, який не відповідає сучасним вимогам. Тому актуальною залишається проблема модернізаційного перетворення державної податкової служби в Україні. Окремі аспекти цієї проблеми досліджувалися відомими вітчизняними вченими В. Андрущенком, О. Бандуркою, З. Варналієм, Ю. Івановим, А. Крисоватим, М. Кучерявенком, Я. Лебедзевич, В. Мельником, В. Онищенком, А. Соколовською, О. Тимченко, О. Чикаренком, Шаровим та ін. В

своїх працях вони розглядали питання розбудови та організації державної податкової служби, ефективності роботи податкових органів, кількісного вимірювання успішності досягнення стратегічних орієнтирів розвитку ДПС України, зарубіжний досвід діяльності податкових відомств та її організації. Віддаючи належне результатам проведених досліджень, слід зауважити, що модернізаційні зміни державної податкової служби жодного разу не були предметом окремої наукової розробки. Це зумовлює необхідність дослідження результатів і перспектив модернізації державної податкової служби в Україні, що в свою чергу потребує формування системи оціночних індикаторів, які б комплексно характеризували ці зміни.

**II. Постановка завдання.** Завданням даної роботи є комплексний аналіз результатів модернізації державної податкової служби України на основі формування системи відповідних оціночних індикаторів, а також обґрунтування основних напрямів подальших модернізаційних змін вітчизняного податкового відомства.

### **III. Результати дослідження.**

В Україні наприкінці 90-х років було прийнято державне рішення про всебічну реформу податкової служби. Основним методом її реалізації було обрано модернізацію. Модернізація взагалі визнається фахівцями однією з фундаментальних проблем суспільного розвитку і пов'язана з переходом від менш організованих до більш досконалих форм. Довідникова література трактує модернізацію як процес зміни, оновлення або вдосконалення відповідно до сучасних вимог, як один із напрямів посилення інтенсивного розвитку та зростання ефективності [1, с. 683]. На модернізаційній концепції базується більшість сучасних реформаційних процесів, які стосуються усіх аспектів соціально-економічного життя суспільства й урядової політики зокрема. Не є винятком з цього й реформаційні процеси, пов'язані з розвитком і вдосконаленням державної податкової служби.

Відповідно до вимог часу у 1998 р. назріло прийняття рішення щодо підготовки та впровадження Програми модернізації Державної податкової служби України. Протягом п'яти наступних років тривав підготовчий період розробки Проекту „Програма модернізації ДПС України”. У лютому 2003 р. Державний комітет економічного розвитку та з питань європейської інтеграції ухвалив відповідний Проект та виніс його на розгляд Кабінету Міністрів України. Зважаючи на те, що реалізація відповідних заходів у межах Проекту вимагала значних фінансових вкладень, уряд прийняв рішення про залучення позики Світового банку в межах міжнародної технічної допомоги Україні.

4 вересня 2003 р. було підписано Кредитну угоду щодо фінансування проекту з модернізації Державної податкової служби України на суму 40 млн. дол. США. 20 листопада 2003 р. Верховною Радою України прийнято Закон „Про ратифікацію Угоди про позику (Проект „Програма модернізації Державної податкової служби України – 1)” між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку”. Проект „Програма модернізації Державної податкової служби України” формувався в контексті європейського підходу до налагодження таких відносин між податковою службою та її клієнтами, які б давали максимальну змогу без створення соціальної напруги в суспільстві наповнювати державну казну.

Метою модернізації було визначено трансформацію державної податкової служби у провідний орган європейського рівня розвитку; створення у суспільстві нової атмосфери взаєморозуміння, довіри між державою і громадянами у питаннях оподаткування; встановлення партнерських відносин між податковими органами і платниками податків, заснованих на принципах доброчесності, неупередженості, прозорості та законності. У результаті модернізації податкової служби очікувалися стабільні надходження податків і зборів до бюджету та їх щорічний приріст, збільшення рівня добровільної сплати податків, зменшення заборгованості та

випадків ухилення від сплати податків, досягнення прозорості і доброчесності податкової системи, відданість податківців своїй справі.

Реалізація Проекту „Програма модернізації Державної податкової служби України” була розрахована на 10 років. Водночас цей термін розподілено на два етапи. Відповідно до Угоди про позику між Україною та МБРР від 4.09.2003 р. № 698-UA, під час першого, який тривав з 2004 по 2007 рік, передбачалося два напрями діяльності: 1) модернізація організаційної структури та управління; 2) модернізація операцій. У межах першого напрямку планувалась розробка і впровадження системи управління проектом модернізації, зокрема, затвердження стратегічного плану розвитку ДПС України, організаційна консолідація структури ДПС України, посилення потенціалу управління людськими ресурсами, підвищення потенціалу адміністративного управління та управління середньої ланки, вдосконалення законодавчого і статистичного аналізу та покращання відносин з партнерами. У межах другого напрямку передбачалось проведення пілотних проектів з модернізації основних операцій податкової служби (зокрема, реєстрації платників податків та опрацювання податкової звітності), введення в дію центрів обслуговування клієнтів, посилення нагляду за виконанням програми модернізації і підтримка підрозділів по роботі з великими платниками податків.

Протягом другого етапу, з 2008 р. по 2013 р., планувалося завершити реорганізацію податкових органів і модернізацію операційних та управлінських процедур, впровадити загальнодержавну інформаційно-аналітичну систему державної податкової служби, створити ефективну адресну систему обслуговування платників податків, а також суттєво підвищити рівень професійної компетенції працівників податкових органів.

Послідовні заходи з модернізації ДПС України мали здійснюватися згідно Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р., остання редакція якого була затверджена Наказом ДПА України від 20.09.2005 р. № 420. Зазначений план передбачав 3 основні напрями розвитку податкової служби:

1. забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків та забезпечення повного, своєчасного надходження законодавчо встановлених податків та зборів;

2. забезпечення прозорості, компетентності, передбачуваності та неупередженості діяльності податкової служби;

3. створення високопрофесійної, інформаційно розвиненої державної податкової служби шляхом розробки та впровадження програми розвитку інформаційної інфраструктури.

Цим наказом також була затверджена система індикаторів успішності реалізації Стратегічного плану розвитку ДПС України (віповідно, і прогресу впровадження проекту модернізації), яка включала:

- показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань;
- показник витрат по виконанню вимог податкового законодавства платниками податків;

- показник ймовірності виявлення випадків ухилення від сплати податків та неплатежів;

- індикатор якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам [6].

Щодо показника добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань (добровільної сплати податків), ми вже пропонували власний підхід до його вдосконалення [2, с.73]. Некоректним нам здається і визначення показника витрат по виконанню вимог податкового законодавства платниками податків як середнє арифметичного відсотків платників, що дали заперечувальні відповіді на

запитання: "Чи вважаєте Ви обтяжливими витрати на: ведення податкового обліку, подання податкової звітності, взаємодію з податковими органами?". Діапазон припустимих значень індикатора – від 0 до 100 %, причому прогресивним вважається наближення індикатора до 100 %. Дана методика не відповідає міжнародним стандартам, зокрема методиці Світового банку, де цей показник визначається прямими й супровідними витратами платників податків, пов'язаними з виконанням податкових зобов'язань, і, відповідно, прогресивним вважається його зменшення.

Недоцільним для використання з метою оцінки стану розвитку та модернізації податкової служби та некоректним з точки зору його визначення вважаємо індикатор ймовірності виявлення випадків ухилення від сплати податків та несплатежів. Обидві методики розрахунку даного індикатора (2005 р. і 2007 р.) пропонують визначати його за результатами відповідей платників на запитання „Як ви оцінюєте спроможність податкових органів виявляти ухилення від сплати податків?”. На нашу думку, логічним буде визначення ймовірності виявлення випадків ухилення від сплати податків як відсоткове відношення кількості платників податків, у яких було виявлено факти ухилення, до загальної кількості платників, по відношенню до яких було застосовано відповідні перевірочні дії або податкове розслідування.

Недоцільним для використання даний індикатор стає через складність визначення фактів саме ухилення від сплати податків, пов'язаних із законодавчим визначенням даної правової категорії. Згідно Кримінального кодексу України, ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) є кримінальним злочином, тому постає справедливе питання – вважати факт ухилення як повну або часткову несплату податків, або притягнення платника до кримінальної відповідальності за таке діяння. Тому більш доречним в цьому випадку може бути використання показника рівня виявлення прихованих податків, запропонованого О. Тимченко [7, с. 21].

Відносно прийнятним і зрозумілим ми вважаємо індикатор якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам, включаючи методику його визначення.

У рамках співпраці з ДПС України для визначення результатів її модернізації та досягнення прогресу реалізації Стратегічного плану розвитку компанія „ГФК ЮКРЕЙН” проводила загальноукраїнські опитування платників податків з метою визначення вищевказаних індикаторів. Ми доповнили заплановані наказом ДПА України показники їх розрахунковими значеннями із врахуванням змін методики їхнього розрахунку (таблиця 1).

Таблиця 1

**Індикатори успішності реалізації Стратегічного плану розвитку (прогресу впровадження проекту модернізації) ДПС України\***

№ з/п	Найменування індикаторів	Значення індикаторів							
		база 2001	план 2007	факт 2007	факт 2008	факт 2009	факт 2010	факт 2011	план 2012
1	Показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань, % (за методикою 2005 р.)	54,5	65,0	88,9	81,6	90,6	91,8	91,7	80,0
	- за методикою 2007р.			64,1	64,7	57,1	39,2	47,1	
2	Показник витрат по виконанню вимог податкового законодавства платниками податків, %	56,1	65,0	63,8	60,2	61,1	51,2	55,1	75,0
3	Ймовірність виявлення випадків ухилення від сплати податків та несплатежів, % (за методикою 2005 р.)	51,7	60,0	58,0	58,0	56,9	58,8	58,6	75,0
	- за методикою 2007р.			6,4	7,0	4,2	6,7	6,5	
4	Якість функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам, %	33,6	55,0	66,1	62,3	60,5	62,0	65,1	80,0

\*Джерело: складено автором за [4; 5; 6].

Ми не змогли знайти результати відповідних опитувань за 2012 р. За результатами 2012 р. було прораховано показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань за методикою 2005 р. (він склав приблизно 96%).

Дати однозначну оцінку наведених показників дуже складно, зважаючи на некоректність їх визначення і зміну методики розрахунку. На основі показників, розрахованих за методикою 2005 р., можна стверджувати, що в цілому три з чотирьох індикаторів так і не наблизилися до планових значень, і тільки показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань значно перевищив запланований показник (хоча податкові реалії свідчать зовсім про інше).

Про інше свідчать і показники, розраховані за методикою 2007 р., які суттєво відрізняються від планових, причому у гіршу сторону. Окремі показники 2011 р. нижчі навіть за базові показники 2001 р. Звідси можна зробити висновок про те, що державна податкова служба не набагато зрушила у своєму розвитку, запланованому Стратегічним планом, хоча до 2013 р. вона мала його вже завершити.

Тому ми вважаємо за необхідне знову наголосити на недосконалості запропонованих індикаторів успішності реалізації Стратегічного плану розвитку ДПС України, які водночас є показниками модернізації податкової служби. І основна причина недосконалості полягає не у незрозумілості індикаторів або некоректному їх визначенні, а у їх невідповідності поставленим перед податковою службою завдань щодо її розвитку та модернізації. Ми пропонуємо систему показників, які, на нашу думку, є оціночними індикаторами розвитку і модернізації податкової служби, у своїй більшості об'єктивними за змістом і для розрахунку яких наявні відповідні статистичні дані (таблиця 2). Через відсутність статистичних даних поза аналізом залишаються індикатори удосконалення податкового законодавства, звітування у електронній формі, інформаційного забезпечення податкової роботи, результативності масово-роз'яснювальної роботи та задоволеності платників податків наданими їм податковими консультаціями. Через відсутність результатів загальноукраїнських соціологічних опитувань неможливо оцінити якісні показники функціонування податкової служби у 2012 р.

В ході аналізу запропонованих показників вважаємо за необхідне зауважити на наступних моментах. Насамперед треба відмітити суттєве зниження рівня затратності податкового адміністрування органами ДПС України. До речі, у 2011 р. робота податкових органів забезпечувалася на належному рівні 93-ма відсотками працівників від штатного розпису, хоча в середньому за аналізований період відношення кількості фактично працюючих спеціалістів ДПС України до їх штатної чисельності коливалося на рівні 97 %. До того ж наявна істотна різниця між кількістю зареєстрованих платників податків та кількістю платників податків, які їх сплачують, на одного фактично працюючого податківця. Тому логічно постає питання про удосконалення підходу до визначення оптимальної чисельності працівників податкових органів.

Зважаючи на показники позовної роботи юридичних підрозділів податкових органів, можна зробити висновок про значний прорив у цьому напрямі діяльності, про що свідчить зростання її фінансової результативності майже у три рази за період з 2001 р. до 2011 р. Істотне ж зниження цієї результативності у 2012 р. пов'язано із зменшенням масштабів позовної роботи та зниженням рівня обґрунтованості донарахованих сум. Позитивною, хоча і не однозначною, вважаємо також динаміку показників адміністрування податкового боргу – рівень податкового боргу з 2001 р. зменшився у 4 рази, проте фінансова результативність його погашення залишається доволі низькою.

### Динаміка індикаторів розвитку та модернізації ДПС України\*

№ з/п	Індикатори	Роки						
		2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Кількість фактично працюючих спеціалістів ДПС, тис. осіб	57,3	58,9	58,8	58,7	58,9	55,8	51,0
	% до штатного розпису	98	97	98	98	98	93	95
2	Фактичні витрати на керівництво та управління у сфері контролю за дотриманням та виконанням податкового законодавства, млрд грн	0,8	3,0	4,1	3,5	3,9	3,8	4,0
3	Фактичні витрати на модернізацію податкової служби, млн грн	-	45,8	21,5	66,8	83,6	84,7	72,9
4	Фактичне надходження податкових платежів, які контролюються ДПС, млрд грн	36,2	120,5	182,8	171,8	206,4	223,6	228,9
5	Рівень затратності податкового адміністрування органами ДПС, %	2,2	2,5	2,2	2,0	1,9	1,7	1,7
6	Фактичне надходження податкових платежів, які контролюються ДПС, на одного працюючого спеціаліста ДПС, млн грн	0,6	2,1	3,2	3,0	3,5	4,0	4,5
7	Коефіцієнт загального контролюючого впливу ДПСУ за рахунок перевірочних заходів із врахуванням рівня обґрунтованості донарахованих сум, %	17,9	4,3	3,6	5,0	6,1	3,7	0,03
8	Кількість зареєстрованих платників податків на одного фактично працюючого спеціаліста ДПС, осіб	32	51	55	56	57	59	65
9	Кількість платників податків, які їх реально сплачують, на одного фактично працюючого спеціаліста ДПС, осіб	24	47	53	54	50	51	55
10	Кількість документально перевірених платників податків на одного фактично працюючого спеціаліста ДПСУ, одиниць (інтенсивність перевірок)	4	14	14	16	18	16	0,4
11	Загальна результативність однієї документальної перевірки, тис. грн	22,3	7,4	10,1	15,5	21,8	10,5	0,4
12	Реальна результативність однієї документальної перевірки, тис. грн	19,1	6,4	7,9	9,3	11,9	9,0	0,3
13	Рівень обґрунтованості донарахованих сум, %	86,0	87,5	77,8	59,8	54,6	85,4	81,6
14	Рівень податкового боргу, %	17	5	5	7	8	4	4
15	Фінансова результативність примусового погашення податкового боргу, %	26	128	164	58	28	40	59
16	Фінансова результативність позовної роботи, грн	95	103	167	362	345	270	11
17	Рівень добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань, %	54,5	95	88	81	81	85	89
18	Рівень виявлення прихованих податків**, %	20,7	8,4	11,0	18,3	26,5	8,5	2,7
19	Якість функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам, %	33,6	66,1	62,3	60,5	62,0	65,1	н/д

\*Джерело: складено і розраховано автором за даними ДПС України.

\*\*До 2008 р. – розрахунки О. Тимченко, з 2008 р. – автора.

Також можна відмітити зниження якісних показників перевіркової роботи податкової служби при значних показниках її інтенсивності. Якщо взяти до уваги рівень добровільності виконання платниками своїх податкових зобов'язань і зростання індикатора якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам, підтвердимо висновок про те, що і податкова служба модернізується насамперед за рахунок посилення сервісної, а вже потім фіскальної складової.

Ми вже зауважували на тому, що ефективність податкової служби, а відповідно і її розвиток, значною мірою залежать від зацікавленості та вмотивованості



податкового персоналу у результатах його діяльності. З метою дослідження проблем, наявних в системі управління персоналом, що мають негативний вплив на діяльність персоналу ДПС, за ініціативою Департаменту розвитку та модернізації ДПС України організовано проведення з червня 2006 р. (наказ ДПА України від 5 червня 2006 р. № 317 „Про організацію внутрішнього моніторингу”) щорічних опитувань працівників органів ДПС. Основні результати таких щорічних опитувань надано в таблиці 3.

Таблиця 3

**Динаміка змін основних показників щорічних опитувань працівників ДПС України\***

Суть проблеми	% негативних відповідей респондентів							
	I етап 19.06.06 03.07.06	II етап 19.12.06 15.01.07	III етап 15.10.07 26.10.07	IV етап 20.10.08 02.11.08	V етап 19.10.09 02.11.09	VI етап 18.10.10 01.11.10	VII етап 17.10.11 30.10.11	VIII етап 15.10.12 28.10.12
Інтенсивність праці	97	96	97	96	97	97	97	95
Забезпечення комп'ютерами та оргтехнікою	71	69	55	57	62	68	67	68
Поточні зміни в організаційній структурі	62	58	63	62	59	65	69	69
Автоматизація робочих процесів	56	54	49	48	48	57	57	61
Оплата праці	76	61	71	70	73	87	89	91
Діяльність профспілок	49	42	55	52	48	62	63	67
Рівномірність навантаження персоналу	34	33	32	31	30	42	43	43

\*Джерело: аналітичний звіт про результати восьмого етапу опитування в межах внутрішнього моніторингу, проведеного в органах ДПС України [4; 5].

Вищезазначені результати щорічних опитувань працівників ДПС України дозволяють визначити основні проблеми, які уповільнюють ділову активність податкового персоналу і знижують ефективність його діяльності, а саме:

1. висока інтенсивність праці та нерівномірність навантаження на персонал, що значно посилює навантаження на окремих працівників;
2. незадовільний рівень оплати праці та соціального забезпечення;
3. недосконала організаційна структура податкових органів;
4. недостатня забезпеченість сучасною комп'ютерною та оргтехнікою, недостатній рівень автоматизації робочих процесів.

Більшість визначених проблем можна було б вирішити шляхом належного фінансування діяльності органів ДПС, зокрема, за рахунок кредитних коштів, призначених для модернізації податкової служби. Проте результати аналізу фінансового супроводження проекту модернізації податкової служби вказали на його незадовільний стан, що підтвердилося висновками аудиту, здійсненого Рахунковою палатою України. Динаміка витрат за бюджетною програмою 3507600 „Модернізація податкової служби” неоднозначна і не має адекватного зв'язку із показниками діяльності податкової служби. Матеріали другого аудиту річних фінансових звітів у рамках проекту „Модернізація державної податкової служби України”, проведеного Рахунковою палатою за результатами 2010 р., засвідчили неповне та неефективне використання модернізаційної позики [3]. Оскільки термін позики закінчився, то тепер треба сподіватися на власні сили.

**Висновки.** Проведене дослідження дає змогу сформулювати наступні висновки та пропозиції щодо розвитку і модернізації податкової служби в Україні.

В багатьох країнах, до яких належить і Україна, модернізація є основним методом реформування податкової служби. В основі модернізації лежить безперервний і цілеспрямований процес пошуку новітніх форм і методів, які дозволять підвищити ефективність функціонування податкового відомства та ступінь задоволення усіх членів суспільства його діяльністю.

Реалізація Проекту „Програма модернізації Державної податкової служби України” була розрахована на 10 років і фінансувалася за рахунок позики МБРР. Послідовні заходи з модернізації ДПС України здійснювалися згідно Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року, який передбачав 3 основні напрями, які мали привести до стабілізації податкових надходжень до бюджету та їх щорічний приріст, збільшення рівня добровільної сплати податків, зменшення заборгованості та випадків ухилення від сплати податків, створення високопрофесійної, доброчесної та неупередженої податкової служби, встановлення партнерських відносин між податковими органами і платниками податків.

Для визначення успішності реалізації Стратегічного плану розвитку ДПС України (віповідно, і прогресу впровадження проекту модернізації) у цьому плані було запропоновано 4 індикатори. На нашу думку, більшість з них незрозумілі або некоректні за своїм визначенням, а також неадекватні поставленим перед податковою службою завданням щодо її розвитку і модернізації. До того ж більшість з них потребує проведення загальнодержавних соціологічних опитувань. Для оцінювання реального стану розвитку та модернізаційних змін податкової служби необхідно розширити систему відповідних індикаторів. Тому було запропоновано систему показників, які, на нашу думку, є оціночними індикаторами розвитку і модернізації податкової служби.

Зважаючи на багатогранність модернізаційного розвитку податкової служби, його результати доцільно визначати за змінами як кількісних, так і за якісних індикаторів. Кількісні індикатори свідчать про ефективність діяльності податкової служби і визначаються на основі статистичної інформації. Якісні індикатори визначаються на основі інформації, отриманої за результатами соціологічних досліджень як з зовнішніх (опитування платників податків), так і внутрішніх (опитування працівників податкових органів) джерел. Наявні результати таких опитувань прямо вказують на те, що модернізація вітчизняного податкового відомства має рухатися у напрямі передових світових взірців податкової служби, зокрема, провідних країн Євросоюзу. Отже, актуальним є питання щодо використання міжнародного досвіду модернізації податкової служби.

Аналізуючи динаміку наявних і запропонованих нами індикаторів розвитку і модернізації податкової служби, необхідно зазначити, що планові показники в цілому не виконано, а зміни фактичних показників мають неоднозначний характер, які не можливо повністю оцінити позитивно. Зважаючи на незадовільний стан фінансового супроводження проекту модернізації, можна зробити висновок, що модернізаційні зміни податкової служби України проведено з низькою ефективністю. А в умовах жорсткої бюджетної економії подальші модернізаційні зміни потрібно буде проводити за рахунок внутрішніх резервів.

В цьому напрямі насамперед необхідно розробити і запровадити сучасну методику визначення оптимальної чисельності працівників податкової служби, що дозволить оптимізувати навантаження на персонал та витрати на фінансове забезпечення його діяльності.

Дослідження показало, що податкова служба модернізується насамперед за рахунок посилення сервісної, а вже потім фіскальної складової. Тому пропонується

пропонується прийняте державне рішення про визначення пріоритетними напрямками діяльності ДПС України консультативно-навчальний і масово-роз'яснювальний, з поступовим позбавленням пріоритетності контролюючо-перевірочного напрямку, що, у свою чергу, вимагатиме реструктуризації штатного розпису податкових органів у напрямі збільшення чисельності працівників відповідних підрозділів.

Результати динамічного аналізу основних показників діяльності ДПС України свідчать про необхідність удосконалення перевірочної роботи на основі модернізації підходів до відбору платників податків для проведення у них податкових перевірок. Модернізації потребує також система адміністрування податкового боргу, що не тільки зменшить податкову заборгованість перед бюджетом, а й позитивно вплине на стан позовної роботи податкової служби.

Дослідження показало, що проведення аналізу індикаторів розвитку та модернізації податкової служби, результати якого є аналітичною основою для прийняття відповідних управлінських рішень, істотно ускладнюється відсутністю належної податкової інформації. Тому актуальним завданням у цьому аспекті є розробка і затвердження стандартних форм статистичної звітності про результати діяльності податкової служби, введення в дію електронної бази даних „Статистична податкова звітність”, а також посилення інформаційного забезпечення діяльності податкових органів шляхом чіткої регламентації обміну інформацією між ними та відкритого доступу центрального органу ДПС України до комп'ютерних баз даних податкових органів регіонального та місцевого рівнів.

В умовах обмежених матеріальних можливостей продуктивний персонал виходить на перше місце серед факторів успішного розвитку податкової служби. З метою підвищення діяльності працівників податкових органів необхідно:

- забезпечити дотримання принципів прозорості, об'єктивності, кар'єрного зростання при кадрових призначеннях і переміщеннях у податковій службі, а також при прийомі на роботу до її органів;
- запровадити та дотримуватися принципів мотивації працівників податкових органів, спрямованих на досягнення результату;
- посилити соціальне забезпечення та захист податкових службовців (зокрема, шляхом надання пільгових кредитів для вирішення їх соціально-побутових і житлових проблем, а також поновлення черг для отримання службового житла).

Зазначені вище рекомендації пропонується врахувати при розробці нового Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України. Цей план має стати документальною основою подальших модернізаційних змін вітчизняного податкового відомства.

#### **Список використаних джерел**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та СД) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2007. – 1736 с.: іл.
2. Воронкова О. М. Податковий менеджмент в Україні: особливості, проблеми, перспективи: [монографія] / Олена Миколаївна Воронкова; Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2012. – 396 с.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736515>
4. Офіційний сайт Державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sts.gov.ua>
5. Офіційний сайт Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minrd.gov.ua](http://www.minrd.gov.ua)
6. Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року: Наказ Державної податкової адміністрації

України: від 20.09.2005 р. № 420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liga.kiev.ua>

7. Тимченко О. М. Ефективність податкового аудиту в Україні / О. М. Тимченко // Економіка і держава. – 2009. – № 3. – С. 19–22.

### References

1. Velikiy tlumachny slovník suchasnoyi ukrayinskoyi movi [Great Explanatory Dictionary of Modern Ukrainian]. K. ; Irpin: VTF "Perun", 2007. 1736 p.

2. Voronkova O. M. Podatkovy management v Ukrayini: osoblivosti, problemi, perspektivi [Tax management in Ukraine: peculiarities, problems and perspectives]. Irpin, 2012. 396 p.

3. [Electronic resource]: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736515>

4. Ofitsyinyi sait Derzhavnoyi podatkovoyi sluzhbi Ukrayini [Official website of State Tax Service of Ukraine]: <http://www.sts.gov.ua>

5. Ofitsyinyi sait Ministerstva dohodiv i zboriv Ukrayiny [Official website of Ministry of Revenue and Duties of Ukraine]: <http://www.minrd.gov.ua>

6. Pro zatverdzhennya Strategichnogo planu rozvitku derzhavnoyi podatkovoyi sluzhbi Ukrayini na period do 2013 roku: Nakaz Derzhavnoyi podatkovoyi administratsiyi Ukrayiny: vid 20.09.2005 r. № 420 [On approval of the Strategic plan of the Ukraine State Tax Service development for the period until 2013: Order of the State Tax Administration of Ukraine № 420 dated 20.09.2005]: <http://www.liga.kiev.ua>

7. Timchenko O. M. Efektivnist podatkovogo auditu v Ukrayini [The effectiveness of tax audit in Ukraine]. Ekonomika i derzhava [Economy and State], no. 3 (2009): 19-22.

### ДАНІ ПРО АВТОРА

**Воронкова Олена Миколаївна**, доктор економічних наук, доцент,  
начальник відділу дослідження проблем протидії податковим правопорушенням  
Науково-дослідного центру з проблем оподаткування

*Національний університет Державної податкової служби України*  
вул. К. Маркса, 31, м. Ірпін, Київська обл., 08201, Україна

[VoronkovaElena@bk.ru](mailto:VoronkovaElena@bk.ru)

### ДАННЫЕ ОБ АВТОРЕ

**Воронкова Елена Николаевна**, доктор экономических наук, доцент,  
начальник отдела исследования проблем противодействия налоговым  
правонарушениям Научно-исследовательского центра по проблемам  
налогообложения

*Национальный университет Государственной налоговой службы Украины*  
ул. К. Маркса, 31, г. Ирпень, Киевская обл., 08201, Украина

[VoronkovaElena@bk.ru](mailto:VoronkovaElena@bk.ru)

### DATA ABOUT THE AUTHOR

**Voronkova Olena Mykolayivna**, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
head of research department on problems of counteracting tax violations, Research  
Center on problems of taxation

*National University of State Tax Service of Ukraine*  
K. Marx street, 31, Irpin, Kiev reg., 08201, Ukraine

[VoronkovaElena@bk.ru](mailto:VoronkovaElena@bk.ru)