

УДК 342.9

Кузьменко О.В.,*доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ*

ЩОДО ПЕРЕВАГ СТВОРЕННЯ МІНІСТЕРСТВА ДОХОДІВ І ЗБОРІВ УКРАЇНИ

Потреба у реформуванні системи центральних органів виконавчої влади існує в Україні досить тривалий час. Вона обумовлена низкою факторів, серед яких: занадто велика кількість органів, які координуються безпосередньо Кабінетом Міністрів України; нераціональне поєднання функцій у центральних органах виконавчої влади, які конфліктують одна з одною; дублювання одних функцій різними органами, які відповідають за суміжні сфери публічного управління тощо. Такий стан речей відповідно обумовив потребу визначення нових принципів, засад і механізмів упорядкування системи та структури центральних органів виконавчої влади в Україні. Тому, починаючи з 2010 року Президентом України було прийнято низку указів, що спрямовані на раціоналізацію використання бюджетних коштів, оптимізацію чисельності апаратів центральних органів виконавчої влади або їх регіональних відділень, усунення міжвідомчих конфліктів і, як результат – підвищення якості публічного управління та надання адміністративних послуг. Одним з ключових у сфері реформування центральних органів виконавчої влади можливо відзначити Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726/2012, яким було утворено Міністерство доходів і зборів України, шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України [1].

Утворення Міністерства доходів і зборів у суспільстві викликає жваве обговорення протягом останнього місяця. Разом з тим, щодо даного питання погляди та думки не є одноставними, оскільки представники державної влади, політичні сили й громадськість визначають дану подію по-різному. Так сьогодні існують як позитивні відгуки так і вкрай негативні. Зупинимося на перевагах запровадження даного органу.

До позитивних здобутків слід віднести те, що об'єднання податкових та митних органів у єдине міністерство дозволить скоротити витрати і бюрократичні процедури, усунути дублювання діяльності двох відомств, а це відповідно сприятиме підвищенню ефективності роботи. Наприклад, на даний час як у податкової так і у митної служби є власна розгалужена система територіальних органів. Створення єдиного відомства надасть змогу їх реорганізації в територіальні органи єдиного підпорядкування. Таким чином в подальшому можливо здійснити об'єднання місцевих податкових адміністрацій з митницями (зокрема обласних податкових адміністрацій з митницями, які розташовані у тих же областях), що дозволить оптимізувати управлінський апарат та зменшити кількість працівників, що є одним основних завдань в умовах оптимізації органів виконавчої влади.

Крім того, за рахунок об'єднання податкових та митних органів можливо досягти зниження загальної кількості видатків на їх утримання. Наприклад, в результаті створення Міністерства доходів і зборів об'єднано в одному відомстві працівників територіальних органів Державної податкової служби (приблизно 54 тис. осіб) та а територіальних органів Державної митної служби (приблизно 15 тис. осіб), крім того у зазначене міністерство будуть відноситись 1,8 тис осіб, що працювали у центральних апаратах зазначених служб. За повідомленнями прес-служби Міністерства доходів і зборів, загальна кількість працівників цього міністерства результаті склала близько 71,2 тис. осіб, а поєднання двох відомств дозволить скоротити кількість працівників на 5,8 тис. осіб (8,2%) до 65,4 тис.

В той же час створення Міністерства доходів і зборів призведе до об'єднання структурних підрозділів та інформаційних ресурсів податкових та митних органів, що обумовлює покращення обміну необхідною інформацією та розроблення єдиних методологічних підходів до роботи. Як приклад можливо навести те, що останнього часу податкові та митні органи співпрацювали в напрямку доступу до інформації про ризиковані імпорتنі операції (представники податкової служби брали участь у проведенні митних оглядів на кордоні), в умовах створення Міністерства доходів та зборів потреба у такій співпраці автоматично зникає. Об'єднання інформаційних ресурсів матиме позитивний вплив на швидкість відшкодування податку на додану вартість суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності.

Також у результаті створення Міністерства доходів і зборів зменшиться адміністративний тиск контролю та нагляду у сфері підприємницької діяльності, адже в результаті поєднання податкових і митних органів повинна зменшитись існуюча кількість суб'єктів проведення перевірок та кількість самих перевірок, що також забезпечує виконання заявлених урядом стандартів щодо оптимізації контрольно-наглядової діяльності публічних органів управління.

Однією зі складових концепції роботи Міністерства доходів і зборів є скорочення перевірок суб'єктів підприємництва. За повідомленнями самого міністерства план-графік перевірок у 1 кварталі 2013 року було скорочено на 24% у порівнянні з 1 кварталом 2012 року (з 2,1 тис. суб'єктів підприємництва до 1,6 тис. суб'єктів). Об'єднання податкових та митних органів дозволить розробити ефективні методи ризико-орієнтованої системи відбору суб'єктів підприємництва, що підлягають перевірці. Такі методи широко використовують у тих країнах де існує єдиний фіскальний орган, що поєднує податкову та митну функції (Англія, Франція, Канада тощо). Система даних методів дозволяє сконцентрувати увагу фіскального органу безпосередньо на ризикових суб'єктах підприємництва, де можуть мати місце порушення податкового чи митного законодавства, одночасно ресурси та час не будуть витрачатись на перевірки тих суб'єктів підприємництва, де за наявною інформацією порушення не допускається. Відбір кандидатів на перевірку можливо проводити автоматизовано використовуючи інформаційні ресурси податкової та митної служб (раніше, наприклад, податкова служба здійснювала автоматизований відбір використовуючи лише власні дані), тому поєднання інформаційних ресурсів, про яке вже зазначалось вище, та створення єдиного міністерства сприятиме зменшенню кількості перевірок суб'єктів підприємництва та знизить тиск на бізнес в Україні.

У сфері правового регулювання митних та податкових відносин можливо очікувати удосконалення відповідного законодавства, усунення прогалин і суперечностей, а також запобігання їх виникненню, оскільки основним розробником митного та податкового законодавства буде єдиний суб'єкт.

Щодо сфери надання адміністративних послуг, то позитивними тенденціями є те, що внаслідок створення Міністерства доходів і зборів, усі адміністративні послуги що раніше надавались окремо податковими та митними органами будуть надаватись одним відомством. Таким чином податкові та митні послуги поступово будуть приведені до єдиного стандарту, а суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності матимуть змогу отримати в одному місці усю сукупність необхідних послуг.

Одночасно необхідно наголосити, що за прогнозами розробників концепції створення Міністерства доходів та зборів та згідно з їх виступами у засобах масової інформації, створення зазначеного міністерства сприятиме збільшенню до 10% кількості грошових коштів, що надходять до бюджету.

Також слід зазначити, що вперше з часів здобуття незалежності Україною керівник податкового/митного органу входить до складу Кабінету Міністрів України (так як ні голова Держмитслужби, ні керівник Податкової служби членами уряду до цього часу ніколи не були), що, на нашу думку, збільшить загальний рівень координації взаємодії податкової та митної служб безпосередньо з Кабінетом Міністрів України та іншими міністерствами.

Разом з тим, необхідно зазначити, що створення Міністерства доходів і зборів викликало негативну в реакцію у суспільстві, яку можливо пов'язати з наступними негативними тенденціями.

Створення Міністерства доходів і зборів, а саме прийняття Указу президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» 24 грудня 2012 року № 726/2012, створює низку правових колізій та суперечностей.

Згідно діючого законодавства Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (Указ Президента України «Про Положення про Державну митну службу України» 12 травня 2011 року №582/2011). Державна податкова служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (Указ Президента України «Про Положення про Державну податкову службу України» 12 травня 2011 року №584/2011).

Спрямування та координація через Міністра фінансів України відповідно до названих указів означає, що вказаний міністр має низку суттєвих повноважень щодо: затвердження планів, отримання звітів, кадрових призначень, створення та ліквідації підрозділів тощо.

Крім того, Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації податкової та митної політики (Указ Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України» від 8 квітня 2011 року N 446/2011), що також відображено у низці положень зазначеного указу та інших нормативних актах.

Тому існує нагальна потреба внесення змін до чинного законодавства щодо визначення правового статусу новоствореного Міністерства доходів і зборів, а також розмежування його компетенції та компетенції Міністерства фінансів.

У зв'язку зі створенням Міністерства доходів та зборів, залишається нез'ясованим питання щодо формування податкової та митної політики в Україні.

Важливим питанням є проблема потенційного конфлікту інтересів між збором податків і мит, а також розробленням політики в даній сфері. Відповідно Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 року № 3166–VI, в Україні міністерства мають право розробляти політику у профільній сфері. Тобто, Міністерство доходів та зборів буде займатись не лише збором податків та мит, а також і формувати політику держави у цьому питанні. Якщо фіскальним органам буде необхідно збільшити надходження до державного бюджету, вони зможуть збільшити розміри зборів, оскільки ними ж безпосередньо будуть розроблятися та впроваджуватися відповідні нормативно-правові акти. Це викликає побоювання у суб'єктів підприємництва, оскільки, новостворене міністерство отримує можливість до створення фіскального тиску, на свій розсуд, в окремих галузях підприємництва.

Одночасно Міністерство фінансів буде позбавлене права формувати податкову та митну політику, а тому фактично не матиме можливості впливати на доходи державного бюджету та належним чином контролювати його виконання (до 75% надходжень держбюджету відбуваються за рахунок сплати податків та мит). Міністерство фінансів, зі створенням Міністерства доходів і зборів, фактично перетворюється на технічну службу. у плані доходів Міністерство фінансів виконуватиме бухгалтерську функцію, тобто займатиметься лише обліком, а тому більше не впливатиме на фінансову політику.

Досвід розвинутих зарубіжних країн свідчить про доцільність дещо іншого досвіду. Так у Великобританії створена у 2006 році Служба Доходів та Мит (Her Majesty's Revenue and Customs) формально не відноситься до компетенції Міністерства фінансів, а виступає окремим органом влади, проте визнає вище політичне становище Мінфіну і може лише надавати рекомендації з податкової політики. у Канаді Агентство з Доходів (Revenue Agency) забезпечує адміністрування податків, але не може впливати на податкову політику.

Якщо новостворене міністерство буде лише забезпечувати адміністрування податкової та митної політики, а не формувати її, конфлікту інтересів не виникне, проте одразу виникає питання про доцільність його створення.

Окрім цього, на виконання Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 було реорганізовано низку органів виконавчої влади, у тому числі, це торкнулось податкової та митної служб. Також було прийнято нові Податковий та Митний кодекси, що також вплинули на організаційно-правові засади діяльності фіскальних органів. Тобто можливо стверджувати, що протягом 2010–2013 років відбувається майже безперервний процес реформування цих органів, що призводить до низки негативних наслідків:

- загальне зниження ефективності діяльності митних та податкових органів (через правову невизначеність чи відсутність в деяких випадках налагодженої системи взаємодії);
- низька мотивація службовців (оскільки через реорганізацію вони повинні виводитись поза штат та попереджатись про можливість звільнення);
- додаткові витрати пов'язані з необхідністю здійснення організаційних змін тощо.

Ситуація ускладнюється тим, що утворення Міністерства доходів і зборів призводить до продовження такого режиму роботи для фіскальних органів, ще на більш тривалий період.

Також постає проблема забезпечення кадрового потенціалу та належної кваліфікації службовців. За умови об'єднання податкових та митних органів на багатьох посадових осіб покладатиметься виконання двох основних функцій різного виду, що потребуватиме наявності різних знань та навичок. Недосконале знання податкового чи митного законодавства такого роду посадовими особами, наприклад, може призвести до виникнення необґрунтованих претензій до підприємців, які будуть зобов'язані сплачувати штрафи чи донарахування.

Література

1. Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>
2. Указ Президента України «Про Положення про Державну митну службу України» від 12 травня 2011 року №582/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>
3. Указ Президента України «Про Положення про Державну податкову службу України» від 12 травня 2011 року №584/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/584/2011>
4. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство фінансів України» від 8 квітня 2011 року N 446/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>
5. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166–VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 38. – Ст. 385.
6. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
7. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів»» від 8 квітня 2008 року № 311/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>
8. Her Majesty's Revenue and Customs / Офіційний сайт Податково–митної служби Її Величності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hmrc.gov.uk/>
9. Internal Revenue Service / Офіційний сайт Податкового управління США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irs.gov>
10. U. S. Customs and Border Protection / Офіційний сайт Служби прикордонного та митного захисту США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cbp.gov>
11. Canada Revenue Agency / Офіційний сайт Агентства доходів Канади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cra-arc.gc.ca>

12. Department of Finance Canada / Офіційний сайт Департаменту фінансів Канади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fin.gc.ca>
13. Canada Border Services Agency / Офіційний сайт Агентства прикордонних послуг Канади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cbsa-asfc.gc.ca>

Анотація

Кузьменко О.В. Щодо переваг створення Міністерства доходів і зборів України. – Стаття.

В статті аналізуються питання реформування системи центральних органів виконавчої влади в Україні. Обґрунтовується необхідність внесення змін до чинного законодавства щодо визначення правового статусу новоствореного Міністерства доходів і зборів, а також розмежування його компетенції та компетенції Міністерства фінансів.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, адміністративно-правовий статус, Міністерство доходів і зборів, Міністерство фінансів.

Аннотация

Кузьменко О.В. О преимуществах создания Министерства доходов и сборов Украины. – Статья.

В статье анализируются вопросы реформирования системы центральных органов исполнительной власти в Украине. Обосновывается необходимость внесения изменений в действующее законодательство касательно определения правового статуса вновь созданного Министерства доходов и сборов, а также разграничения его компетенции и компетенции Министерства финансов.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, административно-правовой статус, Министерство доходов и сборов, Министерство финансов.

Annotation

Kuz'menko O.V. On the advantages of creating the Ministry of Taxes and fees of Ukraine. – Article.

The paper analyzes the issues of reforming the system of central bodies of executive power in Ukraine. The necessity of making changes to the existing legislation concerning the legal status of the newly created Ministry of income and fees, as well as the delineation of its competence and the competence of the Ministry of Finance.

Key words: central executive, administrative and legal status, Ministry of income and taxes, Ministry of Finance.