

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.3.2](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.3.2)

УДК 351

*О. І. Дацій,*

*д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи,  
Міжрегіональна академія управління персоналом  
ORCID: 0000-0002-7436-3264*

*І. І. Туболець,*

*к. е. н., доцент, доцент кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів,  
Університет митної справи та фінансів  
ORCID: 0000-0002-4930-2427*

*Н. І. Шевченко,*

*к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та митного адміністрування,  
Університет митної справи та фінансів  
ORCID: 0000-0001-6386-8198*

## **ІНФОРМАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Oleksandr Datsii*

*Doctor of Economics, Professor,  
Head of the Department of Finance, Banking and Insurance,  
Interregional Academy of Personnel Management  
Iryna Tubolets*

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Department of State, Local and Corporate Finance,  
University of Customs and Finance  
Nataliia Shevchenko*

*Candidate of public management, Associate Professor,  
Associate Professor, Department of Public Administration and Custom Administration,  
University of Customs and Finance*

### **INSTITUTIONAL MECHANISM FOR DEVELOPMENT OF STATE TAX POLICY AT THE TERRITORIAL LEVEL**

*Визначено, що взаємодія територіальних податкових органів з платниками податків повинна відбуватися в межах певної організаційної структури, яка забезпечує функціональну єдність компонентів.*

*Запропоновано розроблення ефективних заходів щодо вдосконалення інформаційної взаємодії податкових органів з платниками податків, які сприяють: підвищенню ефективності механізмів податкового адміністрування; спрощенню виконання податкових обов'язків; скороченню розмірів витрат бюджетів всіх рівнів, пов'язаних з ухиленням платників податків від виконання ними податкових обов'язків; поліпшенню обслуговування платників податків на основі створення комплексної системи обліку платників податків і*

моніторингу їх діяльності, системи інформаційно-аналітичного забезпечення податкових перевірок, формування та надання податкових декларацій у електронному вигляді.

Для організації інформаційної взаємодії у територіальних органах державної фіскальної служби (ДФС) запропоновано використовувати програмно-апаратні комплекси та канали зв'язку. Особливостями пропонованої схеми взаємодії та використання технічних засобів є: наявність окремої регіональної мережі передачі даних, що підвищує системи в цілому захищеність переданої інформації та надійність функціонування; використання для зв'язку як виділених каналів, так і модемних телефонних з'єднань, що дозволяє працювати практично зі всіма зовнішніми організаціями; організація захисту внутрішньої локальної мережі з використанням між мережевого екрану; організація захисту переданої інформації по відкритому сегменту мережі з використанням криптографії; можливість включення у відомчу телефонну мережу IP- телефонії; можливість проведення відео конференцій на рівні регіонів та ДФС.

*It is determined that the interaction of territorial tax authorities with taxpayers should take place within a certain organizational structure, which ensures the functional unity of the components. It is proposed to develop effective measures to improve the informational interaction of tax authorities with taxpayers, which promote: increase of efficiency of mechanisms of tax administration; simplification of tax duties; reduction of budget expenditures at all levels related to the evasion of taxpayers from their tax responsibilities; Improvement of taxpayers' service on the basis of creation of a comprehensive system of tax payers accounting and monitoring of their activities, systems of information and analytical support of tax audits, formation and submission of tax returns in electronic form.*

*To organize information interaction in the territorial bodies of the state fiscal service, it is proposed to use software and hardware complexes and communication channels.*

*It has been determined that the key task of the current stage of tax reform in Ukraine is the creation of an effective system of state tax regulation, which is a subsystem of tax administration that can cope with such important problems for society as increasing the filling of the budget through collection and collection of taxes and fees; counteracting evasion of taxpayers from taxation. Solving the tasks that will enable the state to consistently pursue its economic interest in shaping the necessary revenue base of the budget to generate transformational changes within the regional tax systems in accordance with defined development goals. The qualitative improvement of the tax administration system is now an objective basis for ensuring Ukraine's economic security and sustainable economic development.*

*The results of the analysis allow to define the concept of development of tax relations between business entities as taxpayers and state tax authorities of Ukraine, which includes the following main priority directions: raising taxes; reduction of the number of tax disputes concerning the application of tax legislation; reducing the cost of tax administration. Reducing the administrative burden on the taxpayer and creating a favorable administrative climate for him; raising the quality of informing the taxpayer on issues of tax legislation; increasing the tax culture of the tax authorities and the taxpayer.*

**Ключові слова:** державна податкова політика, інформаційний механізм, податкова служба, територіальний рівень.

**Keywords:** state tax policy, information mechanism, tax service, territorial level.

### **Вступ**

В умовах глобальних економічних потрясінь та їх внутрішньо-економічних наслідків ефективні механізми реалізації державної податкової політики мають стати основою антикризової політики України. Україна після відновлення незалежності розбудовувала податкову систему на західних зразках. Проте фундаментальною проблемою є відсутність адекватних дієвих механізмів реалізації державної податкової політики. Крім того, через незавершеність реформ та збереження адміністративної ідеології управління

внутрішній зміст податкової системи не відповідає її прогресивній формі. Як наслідок, податкова політика є не сумісною з довгостроковими пріоритетами розбудови інвестиційно-інноваційної моделі економіки України.

З огляду на високий рівень тінізації економіки при одночасному перманентному дефіциті бюджетних коштів і критичному рівні зовнішніх боргових зобов'язань країни в цілому, модель наповнення місцевих бюджетів за рахунок адекватної податкової політики на територіальному рівні є ефективною.

#### **Постановка завдання**

Метою статті є визначення передумов формування ефективного інформаційного механізму податкового регулювання, розроблення підходів до формування інформаційного механізму податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління.

#### **Результати**

Певні заходи у напрямі удосконалення механізму розвитку системи податкового регулювання в територіальних податкових органах можуть бути реалізовані і без внесення змін до законодавства. На основі виявлених системних властивостей територіальних податкових органів визначено, що їх взаємодія з платниками податків повинна відбуватися в межах певної організаційної структури, яка забезпечує функціональну єдність компонентів (податкових органів, суб'єктів господарювання. Реалізація закономірності інтегративності, що полягає у взаємодії податкових органів з платниками податків, проявляється у тому, що регіональні податкові органи, володіючи повною інформацією про структуру надходження податків(зборів) для наповнення бюджету регіонів, стимулюють суб'єктів господарювання, а також формують схему заохочення до спільної участі у важливих для регіону проектах (соціальних, екологічних, інфраструктурних). Отже, доцільним є розроблення ефективних заходів щодо вдосконалення інформаційної взаємодії податкових органів з платниками податків, які сприяють:

- підвищенню ефективності механізмів податкового адміністрування;
- спрощенню виконання податкових обов'язків;
- скороченню розмірів витрат бюджетів всіх рівнів, пов'язаних з ухиленням платників податків від виконання ними податкових обов'язків;
- поліпшенню обслуговування платників податків на основі створення комплексної системи обліку платників податків і моніторингу їх діяльності, системи інформаційно-аналітичного забезпечення податкових перевірок, формування та надання податкових декларацій у електронному вигляді.

Система інформаційної взаємодії платників податків та податкових органів складається з двох взаємозв'язаних підсистем:

- підсистема надання звітності в електронному вигляді;
- підсистема інформаційних сервісів.

Для платників податків корисний ефект від впровадження нових способів інформаційної взаємодії полягає у скороченні витрат часу, підвищенні якості підготовки декларацій та зниженні погрози санкцій за технічні помилки, отриманні додаткових послуг, таких як доступ до інформації про стан розрахунків, автоматизація звірок та видача довідок про відсутність заборгованості перед бюджетом за податками і зборам.

Для податкових органів перехід на нові технології приведе до скорочення ручних операцій при введенні та обробці даних звітності, зниженню відсотка помилок, і, як наслідок, – скороченню термінів введення та обробки декларацій. Це надасть можливості для перенесення акценту з рутинних операцій на контрольну роботу та сервіси, включаючи консультування платників податків.

Найпоширенішим способом представлення податкової звітності в даний час є представлення її на папері з дублюванням на магнітних носіях (спосіб «дискета+папір»). Але у такого способу є певні недоліки: необхідний особистий контакт платника податків або його представника із співробітниками податкових органів; зберігається необхідність роботи з паперовим архівом.

Все більше розповсюдження у теперішній час отримав такий спосіб як представлення звітності в електронному вигляді по каналах зв'язку з застосуванням електронного цифрового підпису.

Разом з тим, потенціал електронного надання звітності використовується недостатньо. Слабо розвинена система інформаційного обслуговування з використанням електронно-цифрових технологій і не до кінця вирішена проблема створення інформаційної бази за платниками податків. Найскладніше в процесі створення інформаційної бази – знайти той єдино правильний елемент зв'язку, який повинен ідентифікувати та поєднати усі фрагменти інформації, що відноситься до конкретного платника податків. Роль цього елемента буде виконувати спеціальне програмне забезпечення, наприклад, з використанням спеціальних методів, таких як «розшукова кореляція», «виявлення у мережі» тощо. При цьому обов'язково, щоб відомості знаходилися у базі даних. Достатньо, щоб вхідна інформація подавалася у вигляді зв'язного тексту.

Таким чином, у податкової служби з'явиться фактична можливість управлінського та фіскального пофакторного аналізу діяльності практично всіх платників податків та зв'язку окремих юридичних і фізичних осіб з глобальними негативними економічними проблемами, що суперечать інтересам держави.

Крім того, буде виявлений зв'язок конкретних операцій (динаміки транзакцій капіталу) з конкретними суб'єктами (фізичним або юридичною особою, виділення його з групи розподілених осіб), у тому числі з прив'язкою за просторово-часовими параметрами на полі фінансового та матеріального потенціалу економіки країни. Фактичний обсяг щодо прозорих фінансово-господарських операцій, які знаходяться у сфері реального

контролю фіскальних органів охопить фінансові та матеріальні ресурси, які, на жаль, в даний час звертаються поза зоною податкового контролю.

Для організації інформаційної взаємодії у територіальних органах державної фіскальної служби (ДФС) можна запропонувати використовувати програмно-апаратні комплекси та канали зв'язку. Обмін інформацією здійснюється за двома каналам із швидкістю до 2 мБіт/сек: один з них слугує для зв'язку з ДФС та зовнішніми абонентами, а інший – для організації регіональної мережі передачі даних, в яку включені всі податкові органи області. Для обміну електронною поштою використовується власний поштовий сервер з публічною IP-адресою, що дозволяє обмінюватися поштою як із зовнішніми відкритими джерелами, так і з поштовими серверами територіальних податкових органів.

Особливостями запропонованої схеми взаємодії та використання технічних засобів є:

- наявність окремої регіональної мережі передачі даних, що підвищує системи в цілому захищеність переданої інформації та надійність функціонування;
- використання для зв'язку як виділених каналів, так і модемних телефонних з'єднань, що дозволяє працювати практично зі всіма зовнішніми організаціями;
- організація захисту внутрішньої локальної мережі з використанням міжмережевого екрану;
- організація захисту переданої інформації по відкритому сегменту мережі з використанням криптографії;
- можливість включення у відомчу телефонну мережу IP- телефонії;
- можливість проведення відеоконференцій на рівні регіонів та ДФС.

Для розвитку та поліпшення технічних можливостей інформаційної взаємодії необхідно збільшити пропускну здатність каналів, мати резервні канали зв'язку, а також ширше використовувати технології он-лайн доступу, електронно-цифрових підписів.

Інформаційний обмін із зовнішніми організаціями дозволяє підвищити якість контрольної роботи, направленої на виявлення порушень податкового, валютного законодавства тощо.

Зокрема, взаємний обмін з органами внутрішніх справ інформацією про наявність у діях платників податків ознак злочинів, дозволяє своєчасно виявляти дії платників податків, що направлені на ухилення від оподаткування та незаконне відшкодування з бюджету податку на додану вартість.

Слід зазначити, що з одного боку податкове адміністрування не повинно бути обтяжливим ні для держави, ні для бізнесу, а з іншої сторони – вимагає значних витрат на підготовку кадрів, на впровадження системи щодо розвитку інформаційної взаємодії.

Таким чином, ключовим завданням сучасного етапу податкової реформи в Україні стає створення ефективної системи державного податкового регулювання, елементом якої є підсистема податкового адміністрування, що здатна справитися з такими важливими для суспільства проблемами, як підвищення наповнення бюджету через справляння та збір податків і зборів; протидія ухиленню платників податків від оподаткування. Вирішення завдань, що стоять, дозволить державі послідовно реалізовувати свій економічний інтерес при формуванні необхідної прибуткової бази бюджету для генерування трансформаційних змін у межах регіональних податкових систем у відповідності до визначених цільових орієнтирів розвитку. Якісне поліпшення системи податкового адміністрування стає на сьогодні об'єктивною основою для забезпечення економічної безпеки України та стійкого економічного розвитку.

Результати проведеного аналізу дозволяють визначити концепцію розвитку податкових взаємовідносин підприємницьких структур як платників податків та державних податкових органів України, яка включає наступні основні пріоритетні напрями:

- підвищення рівня збору податків;
- скорочення кількості податкових суперечок з питань застосування податкового законодавства;
- зменшення витрат на проведення податкового адміністрування. Скорочення адміністративного навантаження на платника податків та створення сприятливого для нього адміністративного клімату;
- підвищення якості інформування платника податків за питаннями застосування податкового законодавства ;
- підвищення податкової культури податкових органів та платника податків.

У численних публікаціях останніх років впорядкування податкової системи в Україні стало одним з найактуальніших тем [1, 2, 3]. Це пов'язано як з необхідністю створення в країні податкового середовища, що стимулює розвиток інвестиційного процесу на інноваційній основі, так і з посиленням міжнародної конкуренції. Рівень конкурентоспроможності податкової системи країни залежить не тільки від податкової привабливості зовнішніх інвестицій, але і інвестицій з власних внутрішніх джерел, а також від сформованості умов для протидії відпливу капіталу.

Об'єктивні умови вимагають інтенсивної роботи з вдосконалення системи оподаткування, посилення державного та громадського контролю за правильністю податкових ставок, раціональним використанням податкових надходжень в інтересах економічного розвитку країни та зростання добробуту народу. Наголошуємо, що податкова система повинна перетворитися по-перше, в ефективний механізм стимулювання економічного зростання та, по-друге, в систему, здатну в достатній мірі забезпечити формування централізованих фінансових фондів держави (перш за все, бюджету) для реалізації соціальних завдань та інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку економіки.

На даний момент можна стверджувати, що : 1) проблеми України в сфері побудови ефективної податкової системи, насамперед, пов'язані з відсутністю чіткої економічної доктрини, виходячи з конкретного сценарію господарського розвитку і типу регулювання економіки; 2) внаслідок цього істотно гальмується формування чіткої стратегії розвитку економіки, виникає нестабільність податкової системи та діючої податкової політики, що негативно впливає на фінансово-економічний стан країни; 3) при створенні національної системи оподаткування, адекватної вимогам сучасного ринкового господарства, недоцільно сліпо копіювати чужий досвід або впроваджувати рекомендації теорії без врахування того, наскільки реально існуюча податкова система відповідає запропонованим моделям; 4) необхідно забезпечити несуперечність окремих компонентів податкової системи, їх взаємну відповідність, інакше результати її функціонування можуть виявитися протилежними очікуванню; 5) в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів, викликаного трансформаційною системною кризою, податкова політика, стратегія і тактика її проведення повинні відповідати оптимальному сполученню критеріїв стабільності, еластичності при реалізації основних пріоритетів соціально-економічного розвитку суспільства перехідного типу.

З'ясовано, що передумовою формування ефективного податкового механізму, а відповідно і податкового регулювання є оптимальне поєднання інтересів держави, підприємців та найманих робітників. Нами розроблено підходи до формування інформаційного механізму складу податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління.

До інформаційного механізму системи податкового регулювання нами включена підсистема громадського регулювання, що дає змогу забезпечити інституціональні умови реалізації та досягнення цілей відповідного пріоритету регулювання. Вона включає суспільні інститути, що формують позитивно направлену громадську думку.

Дослідження сучасного стану податкової системи свідчить, що на сьогодні залишаються невирішеними питання переорієнтації чинної податкової системи на стимулювання процесів соціально-економічного розвитку країни. Отже, податкову систему України слід реформувати таким чином, щоб вона стала дієвим інструментом підвищення конкурентоспроможності держави та сприяла розвитку економіки України. При цьому різке зниження податкових ставок і загального рівня оподаткування може не призвести до очікуваного зростання інвестицій і темпів економічного зростання. Звичайно, зниження податкових ставок сприятиме зростанню інвестиційних можливостей українських підприємств. Крім того, якщо зниження податкових ставок супроводжуватиметься зростанням бюджетного дефіциту та інфляції, це негативно позначиться на інвестиційній активності суб'єктів господарювання.

Більш перспективною є стратегія поетапного зниження податкового навантаження за рахунок скасування неефективних податків і зборів, підвищення фіскальної ефективності податків на основі розширення бази оподаткування, надання пільг суб'єктам підприємництва, які розробляють і впроваджують інновації та випускають інноваційну продукцію, покращення адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків, формування доходів бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної політики на середньострокову перспективу та спрямування податкових надходжень у сфері, від яких залежить довгострокове економічне зростання.

Отже, місія державного податкового регулювання полягає у забезпеченні цілісності й збалансованості системи як у часі, так і прагматично-функціональному просторі. Тому першочергові зусилля слід докласти до розбудови інституту податкової політики як фундаменту для модернізації формату окремих податків та режимів оподаткування, а також взаємостосунків і взаємовідносин з іншими державними та приватними інституціями.

### **Висновки**

Визначено, що передумовою формування ефективного інформаційного механізму податкового регулювання є оптимальне поєднання інтересів держави, підприємців та найманих робітників. Розроблено підходи до формування інформаційного механізму податкового регулювання, що забезпечує органічність функціонування податкової політики з урахуванням узгодження інтересів усіх ієрархічних рівнів управління. Це забезпечує регуляторну функцію податків через наявні у регіонах оперативні засоби впливу. Серед компонентів механізму ключову роль відведено підсистемі громадського регулювання, що дає змогу забезпечити інституціональні умови реалізації податкової політики та досягнення позитивної траєкторії розвитку регулюючого механізму податків. Вона включає суспільні інститути, що формують позитивно направлену громадську думку.

### **Література.**

1. Соколовська А. М. Концепція ліберальної податкової реформи: доцільність і можливість реалізації в Україні. Фінанси України. 2015. № 12. С. 12–31.
2. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України / за ред. Т. І. Єфименко; ДННУ "Акад. фін. упр.". Київ, 2015. 444 с.
3. Tax Policies in the European Union. 2016 Survey. URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/tax-good-governance/eu-semester/tax-policies-europeanunion-2016-survey\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-good-governance/eu-semester/tax-policies-europeanunion-2016-survey_en).

### References.

1. Sokolovs'ka, A. M. (2015). Koncepciya liberal'noyi podatkovoyi reformy': docil'nist' i mozhly'vist' realizaciyi v Ukrayini [The concept of liberal tax reform: feasibility and opportunity of implementation in Ukraine]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 12, 12–31 [in Ukrainian].
2. Yefy`menko, T. I. (Ed.). (2015). Udoskonalennya upravlinnya derzhavny`my` finansamy` ta reformuvannya podatkovoyi sy`stemy` Ukrayiny` [Improving the management of public finances and reforming the tax system of Ukraine]. Ky`yiv: DNNU “Akademiya finansovoho upravlinnya” [in Ukrainian].
3. European Commission. (n. d.). Tax Policies in the European Union. 2016 Survey. Retrieved from [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/tax-good-governance/eusemester/tax-policies-european-union-2016-survey\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-good-governance/eusemester/tax-policies-european-union-2016-survey_en).

*Стаття надійшла до редакції 20.03.2019 р.*