



інформаційному листі ВАС України, ми стикнемося з цілим рядом проблемних питань, на які не знаємо чіткої та однозначної відповіді. Наприклад, згідно зі ст. 60 ПК України податкове повідомлення-рішення вважається відкликаним у випадку, якщо контролюючий орган зменшує нараховану суму грошового зобов'язання раніше прийнятого податкового повідомлення-рішення. При цьому контролюючий орган видає нове повідомлення-рішення на меншу суму. З якого моменту буде обраховуватися встановлений за логікою ВАС України «строк давності» (адже суд виступає проти застосування місячного строку, визначеного п. 56.19 ПК) – з моменту прийняття нового рішення чи першого рішення? І якщо з моменту прийняття другого повідомлення-рішення, то чому законом встановлюються різні строки звернення до суду: для особи, адміністративна скарга якої була частково задоволена (на відміну від інших платників), цей строк фактично подовжується на строк адміністративного розгляду справи? Крім того, чи подовжуються строки звернення до суду у випадках, встановлених ст.102 ПК України для зупинення відліку строків давності? На зазначені запитання відсутні відповіді в межах чинного правового поля.

Водночас, якщо застосувати інший підхід до тлумачення норм закону, ми з легкістю знайдемо відповіді на всі запитання, більшість з яких навіть не виникне в цьому випадку.

Ураховуючи зазначене, позиція ВАС України, викладена у листі від 01.11.2011 р. №1935/11/13-11, підлягає істотному коригуванню.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України.
2. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 р. № 2755-VI, із змінами і доповненнями.
3. Академічний тлумачний словник. Словник української мови : в 11 томах. – 1979. – Т. 10. – 474 с.
4. Архипов А. А. Строки в налоговом праве : [монографія] / Архипов А. А. – М. : Статут, 2011. – С. 37.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sim.law.uu.nl/sim/caselaw/Hof.nsf/1d4d0dd240bfee7ec12568490035df051d3a0da61897346cc5690b004a9e6f?OpenDocument>

Стаття надійшла до редакції 12.01.2013 р.

УДК 336.221.4 (477)

С. І Лекарь,

*к.е.н., заступник Міністра внутрішніх справ
України – керівник апарату*

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ – ЗАПОРУКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

У статті розкрито пріоритетну роль Державної податкової служби України у забезпеченні національної безпеки держави в економічній сфері. Розглянуто широкий спектр внутрішніх загроз економічного характеру, на подолання яких безпосередньо спрямована діяльність податкової служби.

В статье раскрыта приоритетная роль Государственной налоговой службы Украины в обеспечении национальной безопасности государства в экономической сфере. Рассмотрен широкий спектр угроз экономического характера, на преодоление которых непосредственно направлена деятельность налоговой службы.

The article revealed the primary role of the State Tax Service of Ukraine in ensuring the national security in the economic sphere. Considered a wide range of economic threats at overcoming that activities of tax authorities directly aimed

Ключові слова: Державна податкова служба України, податок, подолання економічних загроз, податкове законодавство.

Сучасний світ характеризується процесами глобалізації та формування нової геополітичної структури, що зумовлює зростання загроз політичного, екологічного, інформаційного і насамперед економічного характеру для молодих незалежних країн. У зв'язку з цим у процесі європейської інтеграції існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави багато в чому залежать від здійснення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів. Основні принципи такої політики визначає Закон України «Про основи національної безпеки України» [1].

Національна безпека, як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, є необхідною умовою збереження та примножен-

ня духовних і матеріальних цінностей. Концепція національної безпеки України повинна забезпечувати:

- єдність принципів формування і проведення державної політики національної безпеки;
- поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і вітчизняних програм у різних сферах національної безпеки [2].

Національні інтереси будь-якої країни піддаються впливу широкого спектра як зовнішніх, так і внутрішніх загроз. Виходячи з того, що сьогодні для України пряма воєнна загроза малоімовірна, а можливості політичного тиску з боку іноземних держав хоча існують, але обмежені, сьогодні більш нагальними залишаються внутрішні ви-



клики національній безпеці. Серед них передусім потрібно виділити економічну складову. Не випадково стаття 17 Конституції України проголошує, що забезпечення економічної безпеки є однією з найважливіших функцій держави [3].

Саме тому проблемам захисту економічної безпеки України присвячено праці як вітчизняних науковців, так і політичних діячів країни, таких як В. Ф. Янукович, М. Я. Азаров, О. М. Бандурка, В. М. Геєць, А. В. Головач, М. В. Куркін, В. І. Мунтіян та ін. Але глобальна фінансово-економічна криза зумовила невизначеність перспектив багатьох національних економік і спонукала країни до модернізації як усього господарського механізму, так і перебудови діяльності окремих органів державної влади. При цьому, як заявив Президент України у щорічному посланні до Верховної Ради, особлива увага приділяється розвитку українського податкового законодавства [4].

Метою статті є окреслення напрямів діяльності Державної податкової служби України з метою зміцнення національної безпеки країни та побудови сучасної європейської моделі оподаткування.

Серед основних загроз національній безпеці України в економічній сфері можна виділити:

- неефективність системи державного регулювання економічних відносин;
- наявність структурних диспропорцій, монополізму виробників, перешкод становленню ринкових відносин;
- невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн;
- низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції, переважання у структурі промисловості галузей з невеликою часткою доданої вартості;
- неконтрольований вплив за межі України інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів;
- високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшення тіньової зайнятості;
- неефективне використання коштів державного та місцевих бюджетів тощо.

Так, результати досліджень вітчизняних учених свідчать, що близько 55 % підприємств у нашій країні повністю або частково працюють у тіні. І, як стверджує М. В. Куркін [5, с. 53], сьогодні масштаби тіньової економіки, а також обсяги продукції і фінансових ресурсів, що обертаються у цьому секторі економіки, не можуть не враховуватися при прийнятті управлінських і законодавчих рішень на всіх рівнях владних структур. Тіньова економіка (економічні процеси, що приховуються її учасниками, не контролюються державою і суспільством, не фіксуються державною статистикою) в Україні створює реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку, негативно впливає на суспільне життя: економіку, політику, соціальну та правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини.

У зв'язку з цим основним напрямом діяльності Державної податкової служби, за словами її Голови О. В. Клименка, є розробка мапи платників податків, які використовують тіньові схеми. А, на

переконання керівника податкової міліції А. В. Головача [6], системний аналіз діяльності окремих фінансово-промислових груп з метою виявлення та руйнування тіньових схем, які ведуть до ухилення від сплати податків та мінімізації податкових зобов'язань, дає можливість спрямувати до бюджету близько 700 млн грн.

Найбільш небезпечним наслідком тіньової економіки є криміналізація суспільства в цілому, що веде до втрати державою своїх регулятивних та контрольних функцій. Такі поняття, як криміналізація та тінізація економіки, тісно пов'язані між собою: тіньовий сектор є наслідком криміналізації економіки та суспільства в цілому і водночас однією з причин цього процесу та його каталізатором. Отже, поки в Україні існуватиме потужний тіньовий економічний сектор, доти не бракуватиме роботи у податкової міліції як важливої ланки зміцнення економічної безпеки. Причому, вибудовуючи модель цивілізованого європейського правоохоронного органу, податкова міліція прагне використовувати лише правові заходи у боротьбі з порушниками податкового законодавства, а штат міліції лише у 2011 році було скорочено на 20 % [6].

Основним завданням у зміцненні національної безпеки країни податкова міліція, як один з підрозділів податкової служби, бачить виконання дохідної частини державного бюджету.

Передусім мова йде про спільні дії з Національним банком щодо встановлення перепон незаконному виведенню валюти за кордон та боротьбу з пільговим оподаткуванням суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Відпрацювання цих операцій сприятиме орієнтовно збільшенню бази оподаткування з податку на прибуток на 4–5 млрд грн та збільшенню надходжень валютної виручки, що позитивно вплине на зовнішньоекономічний баланс.

Не менш важливим напрямом роботи є контроль за надходженням до місцевих бюджетів, де щорічно втрачається 18–20 млрд грн, а також за витратами з державного бюджету, де розкрадання коштів наближається до 55–60 млрд грн. Податкова міліція зосередить особливу увагу на діяльності державних монополій та відшкодуванні податку на додану вартість під час експортно-імпорتنих операцій.

Міняє свої акценти податкова міліція і у боротьбі з так званими конвертаційними центрами. Тут будуть відпрацьовуватися підприємства реального сектору економіки, які є замовниками у таких центрах. Не залишиться поза увагою правоохоронців і ринок підакцизних товарів, де незаконний обіг лише алкогольної продукції становить приблизно 2 млрд грн.

Пріоритетним завданням податкової міліції із забезпечення національної безпеки держави є, безсумнівно, виявлення податкових злочинів, пов'язаних з використанням новітніх електронних технологій. Для цього у структурі податкової міліції створюються окремі підрозділи, які будуть протистояти кіберзлочинності, пов'язаній з порушеннями податкового законодавства, оскільки нині ринок обігу електронних грошей, різних платіжних систем, електронних ваучерів, операторів мобільного зв'язку та інтернет-магазинів швидко зростає.

На жаль, як зазначено у новій редакції Стратегії



національної безпеки України [7], ухвалена вперше у 2007 році Стратегія національної безпеки не стала керівним документом для практичної діяльності органів державної влади, цьому завдала їхня зосередженість на досягненні короткострокових політичних і економічних цілей, а не на вирішенні проблем стратегічного розвитку суспільства і держави. Унаслідок цього посилюються загрози національній безпеці, послабилася спроможність України захищати свої національні інтереси.

Використання витратної економічної моделі, відсутність стимулів до інноваційних процесів і динамічного розвитку нових технологічних укладів унеможливають кардинальне підвищення рівня та якості життя населення, провокують посилення соціального напруження і поширення протестних настроїв у суспільстві.

У зв'язку з цим стратегічний курс України на забезпечення національної безпеки в економічній сфері не в останню чергу пов'язаний з посиленням соціального захисту населення та підвищенням стандартів життя. І саме в цьому полягає ідея нової соціальної політики, запропонована Президентом України. Реалізація цих соціальних ініціатив є доволі складним завданням і потребує значних фінансових ресурсів. А Державна податкова служба України відіграє велику роль у забезпеченні необхідних додаткових надходжень до державного бюджету для успішного виконання завдань Президента у сфері соціальної політики, які мають стратегічне значення для національної безпеки країни.

Природно, що реальним економічним підґрунтям для неухильного підняття соціальних стандартів малозабезпечених українців є стабілізація економічної ситуації у країні та зростання показників економічного розвитку. Так, у 2010–2011 роках валовий внутрішній продукт в Україні зростав на 4,1 та 5,2 % відповідно. Це зростання дає можливість уряду спрямовувати майже всі додаткові кошти на посилення соціального захисту, а це становить понад 14 млрд грн.

Другим джерелом коштів для розвитку соціальної інфраструктури країни є введення податку на багатство, за рахунок якого можна отримати до бюджету додатково 800–900 млн грн. Для цього урядом повинні бути підготовлені відповідні зміни до Податкового кодексу.

Крім введення податку на багатство в Україні, з метою послаблення соціального напруження потрібно якомога швидше відновити прогресивну шкалу оподаткування доходів фізичних осіб. Адже у 2010 році 50 % найбільш незаможних українців сплатили 36 % податків, тоді як у США – лише 2,3 %. А 10 % найбагатших американців платять 70 % податків (в Україні – відповідно 20 %). Для цього потрібно, на думку автора, запровадити 3–4 види податкових ставок, починаючи з 10-відсоткової ставки. А розмір максимальної ставки податку не повинен перевищувати мінімальну більше, ніж у 2–2,5 разу. Визначити ставку потрібно стосовно мінімальної заробітної плати, розмір якої, відповідно до статті 3 Закону України «Про оплату праці» [8], встановлюється чинним законодавством. Розмір такої мінімальної заробітної ставки повинен щорічно переглядатися

і становити не менше 50 % від середньої заробітної плати в економіці країни. До речі, у країнах ЄС справедливим вважається співвідношення, коли розмір мінімальної заробітної плати становить 60 % від середньої зарплати у відповідній країні. При цьому потрібно пам'ятати, що податок з багатства – це не те саме, що прогресивний податок з доходів фізичних осіб.

Значним джерелом надходжень для забезпечення економічної безпеки та виконання соціальних ініціатив Президента України може бути налагодження «цивілізованих» відносин між українськими та офшорними компаніями. Адже, на думку голови комітету економістів А. Новака, власники найбільших фінансово-промислових груп України вже не приховують, що 90 % операцій вони проводять через офшори, тоді як в цивілізованих державах офшорні зони використовують лише частково з метою оптимізації собівартості, і підприємства таких країн здійснюють там 10–15 % своїх трансакцій. Саме тому Міністерство соціальної політики розробило проект змін до Податкового кодексу України щодо запровадження механізму контролю за трансфертним ціноутворенням в угодах з контрагентами, зареєстрованими в офшорних зонах. Уряд також уже готує проект розширення офшорних зон з 33 до 68.

Але основні внутрішні загрози національній безпеці України пов'язані із структурними перекосами та деформаціями на ринку праці. По-перше, на ринку праці з'явилося поняття «неконкурентоспроможна робоча сила». Це переважно молодь віком 15–24 роки та люди, старші за 50 років. Рівень безробіття в цих категоріях сягає 20 %. По-друге, це невідповідність системи підготовки кадрів потребам сучасної економіки. Так, 40 % випускників вищих навчальних закладів влаштовуються не за фахом. І головне, з 20 млн працездатних громадян в Україні офіційно працює лише 13 млн. Водночас у державі існує тисячі вакансій висококваліфікованих інженерних і робітничих професій. А офіційну роботу незайнятим громадянам, зареєстрованим у державній службі зайнятості як безробітні, пропонують з низьким рівнем заробітної плати, важкими та шкідливими умовами праці на застарілому обладнанні. Питома вага витрат на робочу силу в Україні у собівартості виробництва становить близько 9 %, тоді як у країнах ЄС вона сягає 45 %. Саме тому поширеною залишається тіньова зайнятість, коли роботодавець не несе жодних соціальних зобов'язань як перед найманими працівниками, так і перед державою. Це при тому, що, за офіційними даними, в Україні щороку витрачається 6 млрд грн на реалізацію політики зайнятості.

Основним джерелом поповнення дохідної частини бюджету для втілення в життя соціальної справедливості є виведення з тіні зарплат найманих працівників. Так, тільки протягом першого півріччя 2011 року контролюючими органами, за даними Державної інспекції України з питань праці, було проведено 22904 перевірки додержання законодавства про працю на 19869 підприємствах, в установах та організаціях. При цьому було виявлено 81340 порушень трудового законодавства. Як правило, порушувалися норми трудового законодавства щодо оплати праці, укладання і виконан-



ня трудових договорів. Найбільша частина таких порушень припадає на підприємства й установи приватної форми власності.

Саме тому новелою Податкового кодексу України (який набрав чинності з 1 січня 2011 року) стало посилення статусу Державної податкової служби України (порівняно із правами, які надавав їй Закон «Про державну податкову службу в Україні») за рахунок залучення цієї служби до перевірок окремих питань дотримання трудового законодавства. Так, згідно зі статтею 75 Податкового кодексу України [9] Державна податкова служба України має право проводити камеральні, документальні та фактичні перевірки. А предметом документальної перевірки, як підкреслює О. Бандурка [10, с. 137], саме і є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати зарплати, податків і зборів, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладання трудового договору, оформлення трудових відносин із працівниками.

Крім того, у статті 78 Кодексу сказано, що підставою для проведення документальних позапланових перевірок є отримання інформації про ухилення від оподаткування виплаченої найманим особам (у тому числі без документального оформлення) заробітної плати. А згідно зі статтею 80 Податкового кодексу України однією з підстав для проведення фактичної перевірки є відомості, отримані в установленому законодавством порядку, про використання праці найманих робітників без належного оформлення трудових відносин.

За оцінками Міжнародної організації праці, рівень нелегального працевлаштування в нашій країні становить від 2 до 4,7 млн осіб і в тіні сьогодні перебуває близько 140 млрд грн заробітної плати. А штрафні санкції за нелегальну зайнятість в Україні становлять лише 1700 грн, тоді як у Польщі – 85 тис. (у перерахунку на гривні), у Словаччині – до 2 млн за кожного «нелегала». А у Франції за нелегальну зайнятість взагалі передбачена відповідальність до 5 років ув'язнення.

Отже, треба значно підвищити відповідальність роботодавців за нелегальну зайнятість, адже вся Європа нині посилила боротьбу з цим явищем. І якщо застосування кримінальної відповідальності за порушення трудового законодавства є дискусійним питанням, то посилення фінансової санкції за нелегальне працевлаштування сьогодні є вже необхідним засобом.

Боротися із зарплатою «в конвертах» лише фіскальними методами непродуктивно. Сутність проблеми полягає в тому, щоб знизити навантаження на фонд оплати праці та стимулювати роботодавців виплачувати легальну заробітну плату, оскільки в Україні навантаження на фонд оплати праці інколи перевищує 50 %, хоча в Європі воно не більше 24–27 %. Тому для стимулювання роботодавців до підвищення заробітної плати своїм працівникам статтею 200 Податкового кодексу України встановлено, що одним із критеріїв для автоматичного відшкодування податку на додану вартість є перевищення середньої заробітної плати на цьому підприємстві мінімально встановленого законодавством рівня, не менше ніж у 2,5 разу. І якщо в січні 2011 року після запровадження цієї норми право на автоматичне відшкодування

отримало всього 24 платники податків, яким повернули 457 млн грн, то вже в кінці року кількість підприємств, яким податок на додану вартість повертали, автоматично зросла майже в 10 разів, а загальна компенсація в автоматичному режимі зросла до 20 млрд грн. Крім того, уряд планує запровадити спеціальні стимули для роботодавців, які будуть працевлаштовувати молодь, інвалідів, осіб передпенсійного віку, сиріт та інші вразливі категорії. А Міністерство соціальної політики розробило ряд законопроектів щодо детінізації доходів та відносин у сфері зайнятості населення.

І всі ці перелічені вище заходи з фінансового забезпечення національної безпеки держави повинні погоджуватися з Державною податковою службою України, оскільки, відповідно до Положення про державну податкову службу [11], саме цей орган виконавчої влади забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики.

Список використаної літератури

1. Про основи національної безпеки України : Закон України : від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : затв. Постановою Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
3. Конституція України. – К., 1996. – 79 с.
4. Янукович В. Ф. Будь-який тиск на підприємця вважаю неприпустимим / В. Ф. Янукович // Урядовий кур'єр. – 2012. – 4 липня.
5. Контроль та захист економічної безпеки діяльності підприємств : навчальний посібник / [Куркін М. В. та ін.]. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2010. – 388 с.
6. Головач А. Пріоритет – руйнування тіньових схем / А. Головач // Урядовий кур'єр. – 2012. – 28 січня.
7. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється» : Рішення Ради національної безпеки і оборони України : від 08.06.2012 р. (у редакції Указу Президента України від 08.06.2012 р. № 389/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – 26 червня.
8. Про оплату праці : Закон України : від 20.04.1995 р. № 144/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/108/95-вр>
9. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>
10. Податкове право : науково-практичний посібник / [Бандурка О. М. та ін.]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 312 с.
11. Про Положення про Державну податкову службу України : Указ Президента України : від 12.05.2011 р. № 584/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 31 травня.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013 р.