УДК 35.078.3

А. П. Миколаєць,
здобувач, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У РОЗВИНУТИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

A. Mykolayets,
applicant, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

FEATURES STATE CONTROL IN DEVELOPED FOREIGN COUNTRIES

Проаналізовано основні засади організації податкового контролю в розвинутих зарубіжних країнах. На підставі критичного аналізу з'ясовано основні форми та напрями здійснення державного контролю в досліджуваних країнах. Розглянуто нормативно-правову базу та інституційне середовище забезпечення процесу державного контролю. Запропоновано рекомендації, реалізація яких могла б сприяти удосконаленню процесу національного державного контролю в Україні у відповідності до європейських стандартів.

The basic principles of the organization of tax control in developed foreign countries. Based on a critical analysis found the basic forms and directions of state control in the countries surveyed. Considered legal framework and institutional environment to ensure the process of state control. Recommendations whose implementation would contribute to improve the process of national state control in Ukraine according to European standards.

It is emphasized that a comprehensive financial control of public money transactions by tax authorities, and through them — and the law enforcement agencies and intelligence services in countries with developed market economy was made possible through the rapid development of cashless payments with the widespread use of computer systems. Giving tax authorities of these countries the rights and responsibilities of law enforcement agencies, including the creation of their financial units under investigation using specific methods, characteristic of intelligence, made it possible to significantly improve the efficiency of financial control in the field of taxation. A close interaction between tax authorities with law enforcement, especially in terms of information exchange, contributed to notable intensify the fight against certain types of crimes.

Through analysis of the organization of tax control in the studied countries outlined the main directions of its organization: focus on the harmonization of the relationship between taxpayers and public authorities; gradual reduction of the tax burden through the simplification of procedures administration as taxes and fees, and tax control; a structure of the tax department with a focus on certain categories of taxpayers; forming a complete electronic database for storage, processing and storage of data on each taxpayer account of its tax liabilities in general and for individual taxes, ongoing monitoring of performance indicators; anti-corruption measures implementing programs to eliminate the possibility of corruption among tax authorities, especially during field checks.

Ключові слова: контроль, державний контроль, податковий контроль, валютний контроль, міграційний контроль, митний контроль, Європейський Союз, система державних органів, повноваження державних структур.

Key words: control, state control, tax control, currency control, immigration control, customs control, the European Union, the system of government, the powers of state structures.

ВСТУП

Багатовікова історія державотворення України підтверджує висновок науки державного управління стосовно того, що контроль є однією з найважливіших його функцій. Нині, коли значення держави та її інститутів є дуже вагомим у регулюванні економічних, соціальних відносин і процесів, які відбуваються в Україні, та їх реформуванні, підтриманні стабільності в суспільстві, враховуючи кризові явища в політичному житті країни, особливої актуальності набуває питання комплексної перебудови існуючої системи державного управління і становлення адекватних їй інститутів. Зокрема має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій державних органів влади і управління як безпосередньо за дотриманням Конституції та законів, інших нормативно-правових актів, так і щодо здійснення державного управління у сферах їхньої компетенції. У свою чергу, підгрунтям удосконалення всієї системи державного контролю мають стати поліпшення нормативно-правового забезпечення контрольної

діяльності у сфері державного управління, впорядкування системи контрольних органів та їх належне матеріально-технічне та кадрове забезпечення, упровадження системи електронного документообігу, нових форм і методів державного контролю.

Відтак, прагнення до побудови в нашій країні ефективної системи держаного контролю спонукає до вивчення іноземного досвіду організації державного контролю з метою пошуку найбільш раціональних ідей, підходів, методів його здійснення та виявлення можливостей їх застосування у вітчизняній практиці.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Специфіка функціонування органів державної влади в умовах економічної та політичної кризи в Україні зумовлює необхідність, актуальність і важливість аналізу стану й прогнозування перспектив розвитку державного контролю, науково обгрунтований вибір пріоритетних напрямів модернізації, практичну розробку цільових комплексних програм і стратегій управління здійснюваними змінами із залученням передового зарубіжного досвіду функціонування та модернізації контрольної діяльності.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вважаємо, що для більш глибокого розуміння сутності відносин у сфері контрольної діяльності та з метою вдосконалення національної системи державного контролю є доцільним вивчення практики здійснення різних видів державного контролю у розвинутих зарубіжних країнах.

Зарубіжний досвід валютного контролю в країнах із розвинутою економікою доцільно розглянути, перш за все, на прикладі Франції, оскільки, як справедливо зазначають спеціалісти, державне управління у сфері валютних відносин у Франції є одним із таких, що найбільш ефективно функціонує.

Однією з найбільш жорстких систем валютного контролю в Європі є італійська система валютного контролю. Взагалі процес лібералізації валютного контролю в Італії завершено, однак окремі елементи системи фактично продовжують застосовуватися. Зокрема ефективно використовуються та поповнюються інформацією про валютні операції банки даних в Італійському валютному бюро та Фінансовій гвардії за допомогою різних методів валютного контролю, у тому числі й за активною участю деяких інших державних органів (митних органів під час здійснення експортно-імпортних операцій). Основною метою застосування елементів системи контролю за валютними операціями відповідними державними органами є вирішення завдань фінансового моніторингу у частині контролю за виконанням валютного законодавства.

Доцільним також вважаємо дослідження особливостей системи валютного контролю у Великобританії. До органів валютного контролю належать Казначейство, Банк Англії та уповноважені банки, які мають валютну ліцензію, а також органи митниці та акцизів. Британське казначейство є головним органом валютного контролю. Однак більшу частину своїх повноважень воно делегувало Банку Англії, який безпосередньо й здійснює валютний контроль.

Таким чином, у Великобританії продовжують застосовуватися окремі елементи системи валютного контролю. Так, існують обмеження у сфері обігу валютних цінностей, здійснюється контроль за інвестиціями в іноземній валюті, активно проводиться боротьба з легалізацією злочинних доходів, у якій беруть участь Об'єднана робоча група та Національна служба Великобританії з фінансових розслідувань [1].

Зупинимося також на системі валютного контролю у Німеччині. Одним із основних принципів економіки у Німеччині є свобода руху капіталу. Проте, незважаючи на лібералізацію руху капіталу, ведеться суворий контроль у вигляді обліку капіталів, що перетинають державний кордон. Цим питанням займаються переважно банки, а також інші кредитні організації, які передають зібрану та узагальнену інформацію до центральних банків земель або безпосередньо до центрального банку країни. Такий збір та аналіз даних за рухом капіталу дозволяє розробляти при необхідності конкретні заходи з регулювання валютного ринку.

На підставі проведеного вище аналізу можна зробити висновок, що на етапі економічного розвитку суспільства, при вирішенні важливих економічних та соціальних проблем, валютний контроль стає важливим інструментом державного управління.

Слід також зазначити, що навіть у випадку формальної відміни валютного контролю, як правило, здійснюється як мінімум статистичний нагляд за валютними операціями, що можна розглядати як застосування такого методу валютного контролю, як спостереження за проведенням валютних операцій.

Досвід розвинутих європейських країн свідчить, що головними органами валютного контролю є державні органи у сфері управління фінансами (Міністерство фінансів, Казначейство) та центральні банки. Такі органи здійснюють свої повноваження у тісній співпраці, при якій відповідні державні органи у галузі управління фінансами навіть можуть делегують свої повноваження у сфері валютного контролю центральним банкам (Великобританія). Окремі напрями валютного контролю реалізуються і через митні органи, які, як правило, є організаційно підпорядкованими державним органам управління у галузі фінансів. Агентами валютного контролю, які не є державними органами, але через які реалізовуватися окремі заходи валютного контролю виступають уповноважені банки. Лише в окремих країнах, окрім органів загального валютного контролю, створені спеціальні органи, як, наприклад, в Італії — Італійське валютне бюро. Однак навіть за наявності таких спеціалізованих органів заходи валютного контролю здійснюються через відповідні банківські установи (у першу чергу, центральні банки держави) [4].

Державний міграційний контроль існує в різних формах у кожній країні і сприяє розв'язанню проблем соціально-економічного характеру, пов'язаних з глобальною інтеграцією.

Більшість країн Європейського співтовариства при проведенні імміграційного контролю переважно використовують селективний підхід. Відсіювання небажаних іммігрантів здійснюється на основі вимог щодо кваліфікації, освіти, віку, на основі квотування, прямих і непрямих заборон на в'їзд, а також тимчасових або інших обмежень. Що стосується реміграції, то її стимулювання здійснюється через оплату матеріальної компенсації мігрантам, які виїжджають, професійну підготовку іммігрантів, створення нових робочих місць, надання економічної допомоги країнам масової еміграції.

Одним з важливих елементів міграційної політики зарубіжних країн є квотування імміграції. Необхідно відмітити, що введення квот для певних або для всіх категорій мігрантів є виправданою і така практика поширена в світі, особливо серед розвинутих країн. На нашу думку, введення обмежень на кількість людей, що іммігрують в країну було б корисною мірою для України, що надало б можливість контролювати міграційні потоки і заповнювати вакансії, які є в надлишку на ринку праці, а також понизити дестабілізацію, спричинену неврегульованими потоками міграції.

У питаннях позитивного досвіду проведення міграційного контролю варто звернутися до досвіду Польщі, яка має довгу історію залучення іммігрантів з інших країн. У Польщі справами іноземців займаються як органи державного, так і регіонального та місцевого рівнів. Умовами легалізації перебування іноземців займаються перед усім Воєводські управління, які співпрацюють з Воєводськими комендатурами поліції.

Головним завданням митної служби Польщі є контроль законів митного права і інших законів, пов'язаних з ввозом та вивозом товарів, розміром і збором податку з назви імпорту товарів та запобігання митним злочинам.

У рамках митного контролю, митний орган може виконувати усі дії митного контролю, які визнає за відповідні, згідно з законами митного права, у кожному місці, що знаходиться на території Польщі або, якщо міжнародна угода це передбачає, поза нею. У випадку товарів, що ввозяться на митну територію Спільноти або вивозиться з цієї території подорожуючими, митний орган має право ідентифікувати особу, крім того, перевірити документи, що надають право на перетин державного кордону, провести митну перевірку багажу і обшукати особу. Варто також відзначити, що митна служба на північному і східному кордоні Польщі виконує контролюючі функції для зовнішніх кордонів ЄС.

За своєю структурою митна служба поділена на митні палати, яким підлягають митні управління і митні відділи. У структурі митної служби також функціонують лабораторії, які дають змогу збільшити контрольні можливості митної служби і результативність боротьби зі злочинністю.

Системи податкового контролю країн світу формувалися під впливом різних економічних, політичних і соціальних умов. Однією з найдавніших є податкова система Франції, Податковий кодекс якої регламентує організацію податкового контролю, передбачає необхідні методи та механізми для боротьби з ухиленням від оподаткування. Контроль оподаткування фізичних осіб, які отримують високі доходи здійснює Управління перевірок податкового стану.

Показником ефективності податкового контролю у Франції є кількість перевірок, здійснених одним податковим інспектором в рік.

До якісних показників податкових перевірок належать: сума донарахованих податків з обов'язковим зазначенням причини донарахувань (наприклад, умисне/неумисне ухилення від сплати податків тощо) та заходів, вжитих для того, аби податки були сплачені в повному обсязі; співвідношення між затраченими ресурсами і загальним обсягом донарахованих податкових зобов'язань. Це насамперед дозволяє порівняти діяльність різних податкових управлінь.

В економічному та політичному вимірах однією з найбільш розвинутих країн світу є Сполучені Штати Америки. Контроль за дотриманням податкового законодавства та збиранням федеральних податків здійснює Служба внутрішніх доходів (СВД).

На рівні штатів існують податкові служби, які здійснюють контроль за сплатою податків і зборів, що введені в цих штатах, на місцях — місцеві податкові органи, які контролюють сплату податків, що вводяться місцевими органами влади.

Для наведеної організаційної побудови системи контролюючих органів США характерною особливістю є їх тісна взаємодія. Таку взаємодію, як приклад, можна охарактеризувати регулярним проведенням зустрічей представників СВД, податкових служб штатів та місцевих податкових органів. Підсумками таких зустрічей, як правило, є узгоджені рекомендації щодо методичної взаємодії перелічених органів, які б давали змогу підвищити ефективну діяльність таких органів на всіх рівня.

Позитивним моментом у роботі податкових інспекторів СВД США є те, що для кожного виду перевірки, яку вони проводять, розроблено спеціальну докладну інструкцію. Такі інструкції спеціально розроблені для всіх галузей економіки і практично для кожної професії. На жаль, в податковому законодавстві України відсутній системний підхід до проведення податкових перевірок. Відтак, на етапі податкових трансформації вітчизняний законодавець повинен врахувати вищесказане.

В основу побудови структури податкових управлінь Служби внутрішніх доходів США покладено функціональний принцип. Можна виділити наступні структурні підрозділи, які функціонують в межах розглядуваних управлінь: служби та відділи. В межах нашого дослідження, найбільшу цікавість складають структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі здійсненням контрольних повноважень. Так, перевірку податкових декларацій, які надходять до відповідних управлінь, здійснює Служба перевірки податкових декларацій. У випадку неналежного (невчасного та/або неповного) виконання платником податків свого обов'язку, стягнення несплачених чи недоплачених податків проводиться Службою стягнення податків.

Високою ефективністю характеризується система податкового контролю Канади. Це зумовлено раціональною та гнучкою податковою політикою, зосередженою на гармонізації інтересів платників податків, держави та місцевих громад. Канадські платники податків мають право вести весь облік господарських операцій і здійснювати формування податкової звітності в електронній формі. Це дозволяє мінімізувати витрати платника на оформлення документів, а органам податкового контролю — знизити витрати та трудомісткість контрольної роботи, підвищити можливість інформаційно-аналітичного забезпечення процесів контролю у сфері оподаткування.

За рівнем економічного розвитку та фінансового потенціалу Федеративна Республіка Німеччина — найпотужніша країна Європейського Союзу. Роботу зі стягнення податків і зборів, податкового контролю, примусового стягнення заборгованості і розслідування фактів порушення податкового законодавства тут виконують податкові інспекції.

Німеччина підтримує жорстку політику у відносинах між платниками податків і податковими органами. Ефективність податкового контролю істотно підвищує наявність у країні податкової поліції — "штойфи", працівники якої наділені правами правоохоронних органів.

Основною формою контрольної діяльності німецьких податкових органів є податкова перевірка. В розпорядженні про її призначення вказуються правові основи проведення, види податків, що підлягають перевірці, звітні періоди, які охоплюються перевіркою. До документу про призначення перевірки додаються роз'яснення щодо основних прав і обов'язків платника податків при проведенні перевірки. Характерним є те, що виїзні перевірки податкові органи мають право здійснювати без попередження платника податків. Обмеження строку проведення таких перевірок відсутні.

Система органів податкового контролю Японії сформувалась у середині XX ст., зазнавши на сьогодні лише незначних організаційних і законодавчих змін. Зокрема усі контрольні функції покладені на Національне податкове управління, що структурно входить до Міністерства фінансів Японії.

У складі Управління діють районні податкові управління, окружні податкові служби і податкова служба острова Окінава. Одним із головних принципів діяльності зазначених органів є довіра до платника податків, що має переважати над прагненням до застосування покарання за податкові правопорушення. Таким чином, домінантами японської системи податкового контролю є простота, демократичність і досконалість.

Однією з найефективніших систем податкового контролю вважається шведська. Високий рівень податкової свободи тут супроводжується і найвищим у світі рівнем свободи від корупції. Повноваженнями зі збору податків, контролю правильності їх нарахування та стягнення податкових недоїмок в країні покладені на Агентство зі сплати податків. У країні існує тенденція жорсткої централізації податкового контролю, зокрема, у питаннях збору декларацій і управління засобами платежу, примусового стягнення й контролю великих підприємств. На противагу цьому, планування податкового контролю залишається децентралізованим, адже шведські податкові органи здійснюють контроль за групами платників податків.

Шведське законодавство регламентує застосування камерального та документального податкового контролю. Характерним є те, що обмежень щодо терміну здійснення виїзних податкових перевірок немає. Якщо у процесі контролю виявляються порушення, то податкові органи мають право вимагати у платника податків, який виявився боржником, будь-які необхідні відомості.

Податкова служба постійно і на високому рівні проводить широку роз'яснювальну роботу з платниками податків, у тому числі і через комп'ютерну мережу.

Загалом шведські податкові органи керуються постулатом, що добровільна сплата податків досягається за рахунок: налагодженого апарату контролю, що характеризується точністю та передбачуваністю, а також широким використанням профілактичних (превентивних) заходів; довіри платників податків, впевнених у правомірній роботі податкової системи та виконанні податковими органами своїх завдань; введення доступних для розуміння правил оподаткування.

У контексті розгляду даного питання, слід підкреслити, що всеохоплюючий фінансовий контроль за грошовими операціями населення з боку податкових служб, а через них — і з боку правоохоронних органів і спецслужб, у країнах із розвиненою ринковою економікою, став можливий на основі бурхливого розвитку систем безготівкових розрахунків із широ-ким використанням комп'ютерних систем. Наділення податкових служб цих країн правами і функціями правоохоронних органів, зокрема створення в їхніх рамках підрозділів фінансового розшуку, які викори-стовують специфічні методи роботи, характерні для спецслужб, надало можливість істотно підвищити ефективність фінансового контролю в галузі оподаткування. А тісна взаємодія податкових служб із правоохоронними органами, насамперед, у частині обміну інформацією, сприяло помітній активізації боротьби з певними видами злочинів.

ВИСНОВОК

Аналіз організації податкового контролю в досліджених країнах дозволяє окреслити основні напрями його організації: орієнтація на гармонізацію взаємовідносин між платниками податків та органами державної влади; поступове зниження податкового тиску за допомогою спрощення як процедур адміністрування податків та зборів, так і здійснення податкового контролю; створення структури податкового відомства з орієнтацією на визначені категорії платників податків; формування повноцінної електронної бази даних для накопичення, обробки та зберігання інформації щодо обліку кожного платника податків, його податкових зобов'язань загалом та за окремими податками, постійного моніторингу показників діяльності; впровадження програм антикорупційних заходів з метою усунення можливості проявів корупції серед податківців, особливо під час виїзних перевірок.

Література:

1. Берггрюен Н. Європа майбутнього / Н. Берггрюен // Зовнішні справи. — 2013. — № 10. — С. 42—45.

2. Малишев А. Характерні аспекти організації державного фінансового контролю за рубежем / А. Малишев // Фінансовий контроль. — 2015. — №11. — С. 126—129.

3. Мих О. Зарубіжний досвід здійснення контролю в органах виконавчої влади / О. Мих // Державне будівництво. — 2009. — № 2. — С. 53—58.

4. Соловйова Ю. Деякі питання організації податкового контролю у країнах світу / Ю. Соловйова // Экономика и право. — 2014. — № 3 (25). — С. 97—101.

References:

1. Berhhryuen, N. (2013), "Europe future", Zovnishni spravy, №10, pp. 42—45.

2. Malyshev, A. (2015), "Typical aspects of state financial control abroad", Finansovyj kontrol', № 11, pp. 126—129.

3. Mih, A. (2009), "Foreign experience of control in the executive branch", Derzhavne budivnytstvo, № 25, pp. 53—58.

4. Solovieva, Yu. (2014), "Some questions of the organization of tax control in the world", Ekonomyka y pravo, № 3 (25), pp. 97—101.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2017 р.