

УДК 336.225.61

Башинський Ігор Анатолійович

в.о. начальника управління фінансово-бухгалтерського забезпечення
Головного управління ДПС у Херсонській області,
Автономній Республіці Крим та м. Севастополі

АНАЛІЗ ПРИЧИН НИЗЬКОГО РІВНЯ ПОДАТКОВОЇ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

***Анотація.** У статті встановлено проблеми та проаналізовано причини, що гальмують процес формування високої податкової культури населення та виховання сумлінного платника податків. Визначено чинники, з якими пов'язаний низький рівень податкової культури в Україні.*

***Ключові слова:** податки, податкова культура, платники податків, фіскальна служба, податкова служба, державна податкова політика.*

Bashinsky Igor. Analysis of the reasons for a low level of tax culture in Ukraine

***Annotation.** The article deals with the problems and identifies the reasons that hinder the process of development of high tax culture of the population and education of a bona fide taxpayer. The factors with which the low level of tax culture in Ukraine is connected are determined.*

***Key words:** taxes, tax culture, taxpayers, fiscal service, tax service, state tax policy.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. З метою визначення оптимальних шляхів формування податкової культури слід установити проблемні аспекти цього явища та проаналізувати причини низького рівня такої культури в Україні. Світовий досвід у цьому сегменті державного управління свідчить про потребу визначення та однозначного розуміння чинників, з якими пов'язаний низький рівень податкової культури в Україні, вироблення єдиних науково обґрунтованих підходів до формування національної податкової культури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання, пов'язані з дослідженням поняття податкової культури, висвітлено в багатьох фахових виданнях і наукових статтях. Зокрема, на особливу увагу заслуговують праці В.Андрущенка, З.Варналій, А.Василенко, Т.Воїнової, В.Вишневського, Л.Тарангул, Я.Калусяна, О.Кирилова, А.Крисоватого, А.Лаврешова, С.Оншинко, О.Павленко, В.Печуляка, П.Мельника, В.Ручкіної, В.Ткачука, Е.Ткаличевої, Ю.Клепікової-Чижової, В.Хар та ін.

Аналіз наукової літератури засвідчує, що проблема формування податкової культури не отримала системного розв'язання в галузі публічного управління, а тому й надалі залишається актуальною.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на проведені дослідження, залишаються невирішеними питання щодо проведення комплексного аналізу причин низького рівня податкової культури в Україні. Це дозволить визначити механізми імплементації та напрямки розвитку податкової культури з огляду на сучасні пріоритети державної податкової політики на етапі реформування системи державного управління в нашій країні.

Формування цілей статті. Метою цього дослідження є аналіз причин, що гальмують процес формування високої податкової культури населення та виховання сумлінного платника податків в Україні, а також визначення чинників, з якими пов'язаний її низький рівень.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вивчаючи кращу світову практику, можна стверджувати, що національна податкова система розвивається в рідніщі загальних трендів. Більше того, після низки важливих інновацій українські механізми адміністрування податків за багатьма параметрами перевершили деякі країни Євросоюзу. Але при цьому принциповою відмінністю розвиненої держави була податкова культура суспільства, що в Україні перебувала на досить низькому рівні. Працівники податкових органів в Європі і США могли обходитися мінімальною кількістю перевірок і розслідувань, оскільки несплата податків засуджувалася громадянами, а випадки ухилення були швидше винятком, ніж поширеним явищем. Саме тому в Україні формування податкової культури має бути винесено в пріоритетні напрямки реформування всієї системи державного управління.

Проблемі формування та підвищення податкової культури в Україні до останнього часу надавалося недостатньо уваги з боку держави й органів контролю. Лише останніми роками Урядом України перед органами державної

податкової служби поставлено завдання збільшити надходження державного бюджету не за рахунок фіскального тиску, а за допомогою заходів, що стимулюватимуть економічну активність вітчизняного бізнесу. Серед таких заходів визначено п'ять пріоритетних, один із яких – формування нової податкової культури [1].

З метою забезпечення зростання податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів держава постійно намагається відшукати оптимальну модель організації податкових відносин і знайти баланс між клієнтоорієнтованою (сервісною) та фіскально-контрольною (силовою) функціями. У зв'язку з цим здійснюється постійна трансформація податкового відомства через його реорганізацію.

Залежно від політичної кон'юнктури змінюються керівники податкового відомства. Так, з грудня 2012 року податкова та митна служби були об'єднані в Міністерство доходів і зборів України. Керував Міндоходів О. Клименко, який після усунення від влади команди Януковича залишив Україну (втік) й оголошений у розшук за звинуваченнями в корупційних махінаціях [2].

Після перемоги Єврореволюції та задекларованого новою владою бажання знищити старі корупційні схеми 1 березня 2014 року Міністерство доходів і зборів України було ліквідовано рішенням Уряду Яценюка. У травні 2014 року Міністерство доходів і зборів України реорганізовано в Державну фіскальну службу України [2]. За п'ять років у Державній фіскальній службі України змінилося чотири керівники.

І. Білоус – голова ДФС України з 4 червня 2014 року до 23 березня 2015 року. Відсторонений Прем'єр-міністром А. Яценюком 24 лютого 2015 року у зв'язку з оприлюдненою у ЗМІ інформацією про зловживання в ДФС, на митниці, у податковій міліції.

Р.Насіров – голова ДФС України з 5 травня 2015 року до 3 березня 2017 року. Затриманий НАБУ 2 березня 2017 року. Відсторонений наступного дня. Звільнений 31 січня 2018 року.

М. Продан – в.о. голови ДФС України з 3 березня 2017 року до 5 вересня 2018 року. Звільнився за власним бажанням після повідомлення підозри в незаконному збагаченні.

О. Власов – в.о. голови ДФС України з 5 вересня 2018 року до 17 липня 2019 року. Звільнився за власним бажанням після скандалу з Президентом України В. Зеленським [2].

Щорічна зміна керівництва в податковому відомстві та конфлікти довкола їхнього звільнення не сприяли підвищенню довіри до роботи державних органів та фіскальної служби зокрема, а мали швидше негативний ефект.

У грудні 2018 року Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про реорганізацію Державної фіскальної служби шляхом поділу та утворив Державну податкову службу й Державну митну службу [3]. Передбачається докорінно змінити ставлення суспільства до податкової служби, що має перетворитися з фіскального органу на сервісну службу.

Незважаючи на деякі позитивні зрушення, процес формування податкової культури в Україні до останнього часу стикався з багатьма проблемами, серед яких слід відзначити такі:

1. Відсутність політичної волі вищого керівництва органів державної влади щодо проведення реальних змін і здійснення реформи податкової системи України.

2. Податкова система України пов'язана з високими витратами для держави і для платників, а основний акцент у податковому адмініструванні робиться на фіскальній функції [4].

3. Значний часовий розрив між виникненням проблем бізнесу та нормативним реагуванням на них органами, відповідальними за податкову політику держави [5]. Водночас не припинялася ганебна практика внесення системних змін до Податкового кодексу України без обговорення з учасниками ринків.

4. Надмірне податкове навантаження призводить до таких негативних наслідків, як зниження ділової активності суб'єктів господарювання, «тінізація» економіки, відтік національних капіталів за кордон [6].

5. Відсутність соціальної справедливості в оподаткуванні. Бідні громадяни в Україні сплачують у 50 разів більше податків, ніж багаті громадяни (у перерахунку на гривню доходу), що становить загрозу національній безпеці держави та соціальній стабільності [6].

6. Стрімкий розвиток «тіньової» економіки, «офшоризація» діяльності підприємств. За результатами міжнародних досліджень, рівень податкової сумлінності перебуває у зворотній залежності від розмірів тіньової економіки. За попередніми розрахунками Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України рівень тіньової економіки 2018 року склав 30% від обсягу офіційного ВВП [7].

7. Відсутність прозорості та зрозумілої для кожного платника податків інформації про напрямки та ефективність використання сплачених податків та зборів [8].

8. Недовіра значної частини населення до держави, державних установ і фіскальних органів, зокрема відсутність між ними реального діалогу й компромісу [8].

9. Негативне ставлення більшості населення до сплати податків, достатньо низький рівень переконання платників у потребі сплати податків та відсутність моральної відповідальності за ухилення від оподаткування або його «мінімізацію», акцент лише на особистий, а не суспільний прибуток абсолютної більшості громадян.

10. Масштабні ухилення від сплати податку на доходи фізичних осіб як з боку роботодавців, так і найманих працівників, а також неправдиве складання податкових декларацій про отримані доходи [4].

11. Недостатня просвітницька робота з майбутніми платниками податків щодо формування високої податкової культури.

Досліджуючи проблеми, з якими стикається процес формування і розвитку податкової культури, не можна не відзначити одну з найактуальніших [8]: громадяни України ще не до кінця приймають фундаментальні й загальноприйняті в ринковому суспільстві політичні цінності – наприклад те, що податки – це не просто обов’язок, а почесний обов’язок, оскільки сумлінне виконання обов’язку платника податків кожним громадянином є запорукою зміцнення державності та економічною передумовою формування громадянського суспільства в країні. Ментальність українця ще не дозволяє говорити йому від імені платника податків.

В Україні несплата податків практично не впливає на імідж, ділову репутацію платника. Населення вважає чинну систему оподаткування доходів та розподілу видатків економічно необґрунтованою та соціально несправедливою. Переважна більшість платників вважає нинішню податкову систему неефективною і не очікує поліпшення умов для розвитку підприємництва в найближчій перспективі.

В Україні більшість громадян з об’єктивних чинників (фінансова криза, погіршення економічного становища, скорочення підприємств і працівників, збільшення безробіття, зменшення реального рівня заробітної плати, значне зростання цін на товари і послуги) та суб’єктивних причин (недовіра до держави та її установ, недостатня правова та економічна грамотність, байдужість до майбутнього) досить толерантно ставиться до такого явища, як отримання «чорної» заробітної плати, та остаточно не усвідомлює її негативні наслідки в майбутньому. Складається хибне коло: чим менше офіційна зарплата – тим менше відрахування податків до бюджетів, чим нижче рівень життя людини – тим неохоче вона сплачує податки з економічних міркувань. Чим більше недовіра громадян до влади, чим більше розшарування доходів населення – тим менше податків сплачується громадянами, які вважають себе бідними з морально-етичних міркувань. Розуміння своєчасного і повного виконання податкових зобов’язань перед державою навряд чи можливе за умов фіскального пресингу. Розірвати це хибне коло дуже важко, якщо Україна буде

залишатися демократичною, соціальною та правовою державою лише декларативно, на папері [8].

Отже, аналізуючи проблемні аспекти формування податкової культури вітчизняних платників податків, слід наголосити, що її низький рівень пов'язаний з чинниками, які можна умовно об'єднати в чотири групи: чинники економічного, соціального, організаційно-управлінського та нормативно-правового характеру.

Чинники економічного характеру пов'язані з прорахунками в податковій та бюджетній політиці, недосконалою податковою системою, дефіцитом бюджету, високим рівнем податкового навантаження суб'єктів господарювання, кризою платежів, інфляційними процесами, зниженням платоспроможності населення, погіршенням фінансового стану суб'єктів господарювання, діяльністю суб'єктів, що ведуть незареєстровану належним чином господарську діяльність, функціонуванням суб'єктів, які мають ознаки фіктивності та інші.

Соціальні чинники визначені диспропорцією в розподілі доходів серед населення, значним рівнем споживчих витрат, невисоким рівнем зайнятості громадян, низьким рівнем податкової свідомості населення та довіри до державних органів влади.

До чинників організаційно-управлінського характеру відносять: недосконалість системи податкового контролю за діяльністю платників податків; недостатній рівень юридичної, економічної та психологічної підготовки працівників фіскальної служби, низьку соціальну мотивацію, значну плинність кадрів у державних податкових інспекціях, недостатню захищеність від фізичного й економічного тиску.

Чинники нормативно-правового характеру до останнього часу також не сприяли підвищенню податкової культури в суспільстві. Упродовж усіх років незалежності українське податкове законодавство відзначалося безсистемністю та високим рівнем нестабільності. До моменту ухвалення Податкового кодексу України діяльність у сфері оподаткування регулювалася значною кількістю

нормативно-правових актів. Суттєвим недоліком були розбіжності й суперечності в чинному законодавстві, надто висока об'ємність, а також його невідповідність економічним і соціальним реаліям.

Низький рівень податкової культури, податковий та правовий нігілізм, недосконалість правової бази, дефективність сформованих у суспільстві соціальних відносин зумовлюють небажання повної або часткової сплати податку, що призводить до правопорушень або ухилення від сплати податків – учинення певних заходів, що суперечать загальноприйнятим, законодавчо встановленим нормам податкової поведінки [9].

Ці явища мали місце в Україні у 90-х роках минулого століття, загострилися під час світової фінансової кризи 2008 року, анексії Криму та окупації окремих районів Донецької та Луганської областей 2014 року й не зникли до сьогодні, а тому потребують вирішення в найближчій перспективі.

Запровадження на державному рівні програми дій щодо формування податкової культури населення та виховання нової генерації сумлінних платників податків дозволить нейтралізувати економічні, соціальні, організаційні й правові чинники зазначених проблем в Україні [8].

Висновки з даного дослідження. Таким чином, наявність комплексу зазначених проблем значно підірвала довіру громадян до дій владних інституцій і податкової політики держави зокрема. Відсутність системних, рішучих, дієвих і неформальних заходів для подолання зазначених проблем стане гальмом на шляху задекларованих Президентом України соціально-економічних реформ і перетворення України на економічно розвинену країну з високим рівнем податкової культури.

Перспективи подальших досліджень. Спираючись на проведене дослідження, можна визначити перспективу подальших наукових пошуків, що полягає в розробленні концептуальної моделі формування високої податкової культури населення як одного з пріоритетних напрямків реформування всієї системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Офіційний веб - сайт Державної податкової служби України //Головна/ /Новини/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/56410.html>.
2. Державна фіскальна служба України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Державна_фіскальна_служба_України#cite_ref-polozh_4-0.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від від 18 грудня 2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-p/print>.
4. Башинський І.А. Формування податкової культури в Україні // Зб. наук. праць Херсонського національного технічного університету. - Вип.2 (5). - Херсон, 2011.– С.9-14.
5. Ручкіна В.М. Формування податкової культури в Україні та аналіз її складових частин // Економіка промисловості.- 2013.- № 1-2 (61-62) С.194-200.
6. Офіційний веб-портал Верховної Ради України // Законотворчість/ Законопроекти/ Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України" № 4855 від 13.05.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=50880.
7. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Офіційний веб-сайт / Тенденції тіньової економіки України у 2018 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>.
8. «Проблемні аспекти формування податкової культури в Україні» Журнал «Суспільство за культурний і науковий прогрес в Східній і Центральній Європі». Міжнародна наукова конференція 16 листопада 2014 р. м. Будапешт., [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://scaspee.com/6/post/2014/11/problematic-aspects-of-tax-culture-in-ukraine-bashynskyy-ia.html>.
9. Іванов Ю.Б., Крисоватий А.І., Кізіма А.Я., Карпова В. В. // Податковий менеджмент// Навчальний посібник /Київ - Знання- , 2008.- 525 с.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-9832.html>.

Statement of the problem and urgency. The world experience in this segment of public administration testifies to the necessity of defining and unambiguous understanding of the factors, which are associated with the low level of tax culture in Ukraine, the development of unified scientific - based approaches to the formation of national tax culture taking into account the economic, financial, demographic and social features of the state development.

The purpose of this article is to analyze the reasons that hinder the process of formation of a high tax culture and education of a bona fide taxpayer in Ukraine, as well as to identify the factors that cause its low level.

Summary. It is necessary to distinguish four groups of factors that are associated with a low level of tax culture in Ukraine: economic, social, organizational and regulatory. Economic factors: errors in tax and budget policies, imperfection of

the tax system, budget deficit, high tax burden, payment crisis, inflation, decreased solvency of the population, worsening financial condition of business entities, economic activity of unregistered or fictitious enterprises. Social factors: disproportion in the distribution of income among the population, a significant level of consumer spending, low employment of citizens, low tax awareness of the population and trust in state authorities. Organizational and managerial factors: the imperfection of the tax control system over the activities of taxpayers; insufficient level of legal, economic and psychological training of fiscal service workers, low social motivation, high staff turnover in tax inspections, inadequate protection from physical and economic pressure. Regulatory factors: a high level of instability and a large amount of tax legislation, the lack of a systematic approach to lawmaking, disagreements and contradictions in the current legislation, as well as its inconsistency with economic and social realities.

Conclusions and outcomes. The presence of these problems significantly reduced the confidence of citizens in public authorities and tax policy of the state. The absence of systematic, decisive, effective and informal measures to overcome these problems will not allow to carry out socio-economic reforms in Ukraine.