

Галина СТАРУШЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Валентина МОРЕНКО

Державна податкова інспекція Жовтневого району м. Дніпропетровська

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Аналізуються основні принципи відносин органів податкової служби з громадськістю та специфіка діяльності PR-служб у податкових органах. Пропонуються заходи щодо покращення механізму взаємодії органів податкової служби з громадськістю на територіальному рівні.

Ключові слова: громадськість, податкова служба, податкова політика, податок, піар-служба, піар-технологія.

Галина Старушенко, Валентина Моренко. Усовершенствование механизмов взаимодействия территориальных органов налоговой службы с общественностью

Анализируются основные принципы отношений органов налоговой службы с общественностью и специфика деятельности PR-служб в налоговых органах. Предлагаются мероприятия по улучшению механизма взаимодействия органов налоговой службы с общественностью на территориальном уровне.

Ключевые слова: общественность, налоговая служба, налоговая политика, налог, пиар-служба, пиар-технология.

Halyna Starushenko, Valentyna Morenko. Improvement of mechanisms of co-operation of territorial bodies of tax service with the public

The basic principles of relations of tax authorities with the public and the specific activities PR-services with the tax authorities are analysed. The measures to improve the mechanism of interaction between tax authorities with the public at the territorial level are described.

Key words: public, tax office, tax policy, tax, PR-Service, PR-technology.

У другій половині ХХ ст. в багатьох країнах Західної Європи набули поширення нові моделі побудови податкових систем, причому визначальну роль у цих методиках відігравали соціальні компоненти формування податкових інститутів та механізми налагодження ефективної взаємодії з громадськістю.

В Україні об'єктивна необхідність перегляду існуючих механізмів функціонування податкової системи обумовлюється змістом і специфікою соціально-економічних реформ, демократизації суспільних відносин. Основні проблеми функціонування органів податкової служби в масштабах країни в основному пов'язані з неможливістю оперативно перебудовувати організаційну структуру податкового законодавства, яке швидко змінюється, і організувати ефективну систему, що

забезпечуватиме участь громадськості в реалізації та прийнятті рішень у податковій сфері [13].

Здійсненню зв'язків з громадськістю в державних інституціях (державному PR) присвячені праці вітчизняних та закордонних науковців: В. М. Бебик [1], Е. А. Блажнова [2], С. Блек [3], Ф. Буарі [4], В. Г. Королько [8], Т. Лебєдевої [9], Н. Лук'янченко [10], К. І. Мельникової [11], О. В. Поколодної [14; 15], Є. Б. Тихомірової [17] та ін.

Проте, незважаючи на досить повний опис сутності, принципів та методів державного PR та його впливу на поліпшення взаємодії державних структур та громадськості, відсутнє чітке визначення особливостей PR-механізму стосовно органів податкової служби. Саме цей факт й обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою даної роботи є теоретичне обґрунтування та розробка механізму забезпечення ефективної взаємодії органів податкової служби з громадськістю в Україні.

Особливості інституційних змін в Україні на сучасному етапі розвитку зумовлюють можливість проведення дієвих податкових реформ, пов'язаних із необхідністю гармонійного включення органів податкової служби в соціальну структуру суспільства. Важливо, щоб взаємовідносини держави і платників податків будувалися на основі партнерства, держава та її представники (працівники податкової служби) мають стати рівноправними партнерами громадян у сфері встановлення та збирання податків. З огляду на вищезазначене можна визначити основні принципи, відповідно до яких повинні будуватися відносини органів податкової служби з громадськістю:

- етичність, що передбачає необхідність визначення та дотримання правил взаємодії платників податків з податковими органами, які повинні бути якомога зрозумілішими й сприйматися як необхідні та справедливі;
- рівність, тобто необхідність забезпечення законодавчо встановленої рівності прав платників податків і органів податкової служби;
- відповідність, що передбачає необхідність відповідності санкцій за різні порушення податкової дисципліни, заходам, що вживаються;
- простота й прозорість, що включає чіткий розподіл функцій усередині податкового органу й розуміння платниками податків методів його функціонування [12].

Розвиток суспільних зв'язків як інформаційного мосту в процесі регулювання відносин між громадянами й державою, поява нових теорій державного управління, необхідність наближення адміністративно-управлінської системи до кращих світових стандартів змушують державу та її органи управління відмовлятися від функцій диктату й примусу як пріоритетних у здійсненні своїх впливів, висуваючи на перші позиції узгодження інтересів і координацію зусиль різних груп населення й

організацій у вирішенні соціально значущих питань, вироблення загальної лінії й стратегії розвитку відносин у тій чи іншій сфері життєдіяльності. Здійснення такої взаємодії, надання їй певних усталених форм вимагає створення в державних органах спеціальних підрозділів, відповідальних за ведення постійного діалогу з населенням і різними громадськими об'єднаннями. Це, безумовно, стосується і органів податкової служби. Довіра й розуміння з боку суспільства можуть бути досягнуті лише в тому випадку, якщо органи податкової служби прагнуть у максимально припустимих межах надавати суспільству об'єктивну інформацію про свої рішення й дії, тобто додержуватися принципів доступності та прозорості діяльності. Реалізація цих принципів багато в чому визначається ефективністю інформаційної та комунікативної політики, яка має реалізовуватися спеціальними службами відповідних організацій.

У практиці роботи органів державної влади й місцевого самоврядування багатьох країн визнано необхідність мати ефективні піар-служби; при цьому, хоча їх назви й коло повноважень можуть бути різними, усі вони покликані забезпечувати регулярне надання інформації щодо результатів діяльності органів влади, їх планів та прийнятих рішень, а також реалізовувати виховну інформаційну функцію, спрямовану на освіту громадськості у сфері відповідальності цих органів. Специфіка діяльності піар-служб у податкових органах обумовлена особливостями місії органів податкової служби в суспільстві. Тому перше, що слід зазначити з приводу діяльності піар-служб у податкових органах, це те, що вони повинні функціонувати за двосторонньою симетричною моделлю зв'язків з громадськістю, яка передбачає організацію й підтримку рівноправного діалогу між громадянами. Головною метою цього діалогу має стати спільний пошук шляхів вирішення проблем у сфері сплати податків. Зміст діяльності PR у досягненні даної мети виявляється:

- у проясненні можливостей і обов'язків платників податків, за які вони несуть відповідальність;
- публічному вираженні й захисті прав платників податків;
- залученні до культури сплати податків усіх громадян, спираючись на підтримку з боку прогресивних представників громадськості [16].

Вирішення даних завдань потребує спланованої й безперервної інформаційно-роз'яснювальної роботи, постійного діалогу з широкою громадськістю. Для цього доцільно створити в кожній обласній податковій адміністрації піар-служби (центри зв'язків з громадськістю), які повинні безпосередньо підпорядковуватися головам цих організацій та існувати на правах самостійного підрозділу. Діяльність таких піар-служб повинна ґрунтуватися на двох фундаментальних принципах: необхідності звітування перед громадянами – платниками податків про свою роботу та забезпеченні підтримки громадськістю діяльності органів податкової служби. Практична реалізація цих принципів передбачає створення

системи офіційних публікацій стосовно податкової політики в питаннях економічного розвитку країни, у соціальній сфері, комунальному господарстві тощо, а також підсистеми зворотного зв'язку, яка дозволила б оперативно приймати інформацію від населення, аналізувати її та передавати до керівництва організації для ухвалення рішень [6].

Глобальні цілі служб зв'язків з громадськістю мають, щонайменше, чотири загальні складники:

- 1) забезпечення прийняття оптимальних управлінських рішень;
- 2) забезпечення суспільної підтримки обраних стратегій і ухвалення рішень;
- 3) забезпечення громадян якомога більш повною інформацією про діяльність організації;
- 4) забезпечення активної участі населення в ініціативах, що висуваються державою у сфері оподаткування (наприклад, пов'язаних з обов'язковим звітуванням про свої доходи).

З огляду на це головними завданнями діяльності піар-служб можна вважати: інформаційне, експертно-аналітичне, консультативно-методичне забезпечення діяльності податкової адміністрації, її підрозділів та підпорядкованих податкових інспекцій; аналіз громадської думки з питань, що стосуються діяльності органів податкової служби; встановлення зв'язків з органами представницької і виконавчої влади, взаємодія з політичними партіями, рухами, громадськими об'єднаннями; участь у податковій освіті громадян, забезпечення своєчасного реагування на зміни в навколишньому середовищі, формування сприятливого іміджу податків та посадових осіб органів податкової служби.

Ці завдання розкриваються у функціях, які такі служби, за визначенням, повинні здійснювати у своїй практичній діяльності:

- оперативне поширення через інформаційні агентства, друковані видання, радіо і телебачення заяв, повідомлень, прес-релізів, інших матеріалів, що роз'яснюють діяльність держави в податковій сфері взагалі та податкової адміністрації зокрема;
- організація прес-конференцій, брифінгів, зустрічей з українськими і закордонними журналістами, підготовка заяв для ЗМІ;
- організація виступів керівників податкової служби на радіо, телебаченні, у пресі з висвітленням проблем діяльності органів податкової служби;
- підготовка друкованих і фотоматеріалів, що висвітлюють діяльність органів податкової служби, їх здобутків та успіхів;
- розвиток інформаційних зв'язків із прес-службами інших органів влади;
- аналіз і узагальнення публікацій ЗМІ про діяльність органів податкової служби;
- встановлення зв'язків із союзами журналістів, іншими творчими

союзами, редакціями газет, журналів, інших періодичних видань, радіо, телебаченням;

– узагальнення позитивного досвіду з інформаційного забезпечення діяльності інших органів державної влади;

– інформування громадськості щодо сутності рішень, які приймаються у сфері оподаткування;

– встановлення зв'язків з органами місцевого самоврядування;

– здійснення зв'язків із громадськими об'єднаннями, партіями, рухами з метою залучення представників громадськості до проведення заходів, що сприяють створенню позитивного іміджу податківців;

– забезпечення керівництва інформацією про громадську думку, реакцію на діяльність органів податкової служби;

– проведення днів «відкритих дверей»;

– випуск рекламно-інформаційної продукції, зорієнтованої, насамперед, на дітей та молодь;

– інформаційне наповнення Веб-сайту податкової адміністрації.

Для успішного виконання своїх функцій і досягнення поставлених перед ними цілей доцільним вважається надаватися піар-службам право:

– запитувати інформацію в структурних підрозділах податкової адміністрації та інспекції, одержувати необхідні документи й відомості;

– направляти своїх представників для участі в конференціях, семінарах, науково-комунікативних заходах;

– контактувати з органами державної влади, їх керівництвом, прес-центрами, прес-службами;

– вести переговори з громадськими організаціями, окремими особами, у встановленому порядку укладати з ними договори й угоди;

– контактувати з установами освіти, науки, ЗМІ;

– проводити наукові дослідження й брати участь в експертизі матеріалів з питань, що належать до компетенції Центру;

– вносити керівництву організації пропозиції щодо вдосконалення діяльності організації загалом і Центру зокрема [5].

Важливу роль у реалізації зв'язків з громадськістю в податковій сфері відіграють ЗМІ. Можна виділити три основні аспекти діяльності ЗМІ щодо взаємодії органів податкової служби з громадськістю: інформаційний, іміджевий, просвітницько-орієнтуючий. Їх сутність полягає в такому:

1. Інформування про повсякденну діяльність органів податкової служби за такими основними напрямками:

– привернення інтересу громадськості до окремих дій податківців або заходів, які ними проводяться;

– підтримка зусиль з інформаційного забезпечення процесу оподаткування;

– забезпечення прозорості діяльності, відкритості податківців для громадян;

– інформування громадськості щодо прийнятих рішень.

2. Забезпечення позитивного іміджу податківців за допомогою ЗМІ через інформування про здобутки організації, її внесок у забезпечення добробуту населення, надходжень до бюджетів усіх рівнів, інформаційні матеріали щодо кращих працівників органів податкової служби.

3. Участь у податковій освіті громадян, яка виявляється насамперед у допомозі платникам податків в освоєнні податкового законодавства, підтримці інтересу до нього, висвітленні прикладів високої податкової культури, сприянні консолідації суспільної думки з приводу змісту та особливостей вітчизняного оподаткування.

Діяльність ЗМІ в суспільстві розгортається завдяки широкому комплексу функцій, методів і форм, що забезпечує їх значний вплив на суспільну думку, свідомість та поведінку людей. Застосування цих методів і форм впливу підвищує ефективність роботи відділів зі зв'язків з громадськістю й ЗМІ податкових служб. Управлінський ефект служби зі зв'язків з громадськістю виявляється в зміні поширених соціальних практик, а саме в зміні ставлення суспільства взагалі і окремих громадян до сплати податків, а також підвищенні податкової дисципліни.

Зазначимо, що в багатьох країнах Європейського співтовариства в органах влади поширюється практика створення інформаційних бюро, що відповідають на інтернет-запити громадян. Позитивний результат діяльності таких бюро виявив необхідність інституціоналізації відносин між органами влади та громадськістю, що сприяло виникненню так званого електронного PR. Інтенсивне застосування в суспільних відносинах нових інформаційних технологій, перш за все мережі Інтернет, дозволило створити передумови для внесення істотних змін у систему відносин органів державного управління з громадськістю.

Піар-дії в мережі Інтернет, правильно сплановані й реалізовані, можуть принести користь, порівнянну за віддачею з достатньо масштабною рекламною кампанією; при цьому проведення таких акцій, як правило, потребує набагато менших витрат (що особливо важливо в умовах нестачі коштів у бюджетних організаціях). До найбільш поширених сьогодні піар-заходів у мережі Інтернет можна віднести:

– розміщення матеріалів і новин у ЗМІ мережі Інтернет, у мережних оглядачів, на сайтах інформаційних агентств, спеціалізованих і тематичних серверах;

– роботу з аудиторією в on-line конференціях, дискусійних листах, розсилках;

– здійснення контактів з представниками громадськості, іншими державними та недержавними організаціями;

– проведення в мережі різноманітних рекламних акцій, конкурсів і нагороджень.

Перевагою мережі Інтернет є також можливість здійснення адресної розсилки певних запрошень, повідомлень конкретній категорії споживачів даної інформації [7].

Проведення Інтернет-конференцій з використанням сучасних інтерактивних технологій дозволяє не тільки вести пряму трансляцію з різних заходів (про різні події), але й безперешкодно задавати запитання їх учасникам, одержувати стенограми всіх виступів. При цьому кількість учасників такої конференції не обмежена жорстко рамками запрошених осіб, у ній можуть брати участь усі зацікавлені. Тематика конференцій, що проводяться, може стосуватися актуальних проблем діяльності та розвитку податкових служб чи вдосконалення податкового законодавства.

Отже, застосування мережі Інтернет у діяльності органів податкової служби дозволяє виділити три основні позитивні аспекти:

- інтерактивність – можливість для клієнтів отримати інформаційну послугу в реальному часі (on-line);

- моніторинг клієнтів – можливість одержувати інформацію про уподобання, інтереси й очікування клієнтів і на цій основі будувати адміністративний е-піар;

- вибірковість – можливість проводити е-піар з певними категоріями клієнтів шляхом адресної розсилки необхідної інформації тощо.

Таким чином, зазначимо:

1. Головними функціями піар-діяльності у сфері оподаткування є:

- аналітично-прогностична (оцінка стану громадської думки, соціальних настроїв населення, підготовка аналітичних даних для ухвалення ефективних управлінських рішень, розробка концепції інформаційної політики, її стратегії й тактики);

- організаційно-технологічна (організація та проведення комунікативних заходів);

- інформаційно-комунікативна (тиражування, поширення інформації);

- комунікативно-методична (розробка концептуальних моделей здійснення інформаційних впливів, програм, акцій і піар-кампаній налагодження ефективного соціального партнерства).

2. Розгляд особливостей функціонування системи оподаткування в умовах демократичної, правової соціальної держави дозволив, окрім загальноновизнаних принципів її функціонування (економічних, правових і організаційно-функціональних), виділити ще дві групи ознак: загальносистемні та соціальні.

До загальносистемних належать принципи, що забезпечують функціонування системи оподаткування, а саме:

- своєчасності сплати податків;
- рентабельності податкових заходів;
- єдиного підходу, наукової обґрунтованості й гнучкості системи оподаткування.

Соціальні – це принципи, які дозволяють органічно інтегрувати систему оподаткування у структуру суспільних відносин:

- поєднання інтересів держави, регіонів і територіальних громад;

- доступності для громадськості;

- сприяння соціально-економічному розвитку.

3. На територіальному рівні механізм поліпшення взаємодії органів податкової служби з громадськістю включає такі складники:

- створення в регіональних податкових адміністраціях спеціальних окремих центрів зі зв'язків з громадськістю, основним завданням яких є забезпечення реалізації двосторонньої симетричної моделі взаємодії з громадськістю в межах переходу до нових форм і методів податкового адміністрування;

- налагодження постійної безпосередньої взаємодії з громадськістю;

- активне використання засобів непрямої взаємодії з громадськістю, таких як співпраця із ЗМІ, електронний PR та соціальна реклама;

- розробка на підставі інформації, отриманої через зворотний зв'язок, пропозицій щодо вдосконалення взаємодії з населенням та діяльності територіальних податкових адміністрацій загалом.

Зміна ставлення громадськості до податківців та податкової дисципліни передбачає як одну з найбільш важливих складових діяльності щодо мотивування платників податків, зокрема:

- застосування соціальної реклами, що спирається на соціально значущі норми й цінності;

- позначення умов і способів безпосередньої участі громадян у підтримці життєдіяльності держави;

- формування стійкої причетності громадськості до забезпечення функціонування та розвитку суспільства.

Список використаних джерел

1. **Бєбик В. М.** Служби зв'язків з громадськістю / В. М. Бєбик // Командор. – 2007. – № 1. – С. 29 – 32.

2. **Блажнов Е. А.** Паблік рилейшнз / Е. А. Блажнов. – М. : Маркетинг, 1998. – 152 с.

3. **Блэк С.** Введение в Паблік Рилейшнз / С. Блэк. – Ростов н/Д. : Феникс, 2002. – 320 с.

4. **Буари Ф.** Паблік рилейшнз, или стратегия доверия : пер. с фр. / Ф. Буари. – М. : Консалтинговая группа «Имидж – контакт» : Инфра – М, 2004. – 178 с.

5. **Вдовиченко М. І.** Податкове регулювання: досвід США і його використання в умовах України / М. І. Вдовиченко // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 59 – 71.

6. **Давидова С. М.** Податки й оподаткування : конспект лекцій / С. М. Давидова, Н. А. Бак. – Чернівці : ЧНУ, 2001. – 32 с.

7. **Дмитренко Г.** Проблеми та перспективи пристосування місцевих податків в Україні до вимог Європейського Союзу / Г. Дмитренко // Упр. сучас. містом. – 2008. – № 4. – С. 166 – 170.

8. **Королько В. Г.** Основи паблік рилейшнз : посібник / В. Г. Королько. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2007. – 334 с.

9. **Лебедева Т.** Паблік рилейшнз. Корпоративная и политическая режиссура / Т. Лебедева. – М. : МГУ, 2003. – 350 с.

10. **Лукьянченко Н.** PR по-украински / Н. Лукьянченко // Персонал. – 2007. – № 5. – С. 55–59.

11. **Мельникова К. І.** «Паблік рілейшнз» як функція управління в органах державної влади / К. І. Мельникова, С. Є. Рязанова // Акт. пробл. держ. упр. – Х., 2006. – С. 40–46.

12. **Мірошниченко А.** Складові оптимальної моделі податкового регулювання в Україні / А. Мірошниченко // Економ. часопис. – 2010. – № 1. – С. 40–49.

13. **Опихана Н.** Регіональний податковий потенціал в Україні / Н. Опихана // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 122–126.

14. **Покоłodна О. В.** Особливості здійснення зв'язків з громадськістю в органах державного управління / О. В. Покоłodна // Теорія та практика держ. упр. – 2005. – Вип. 3. – С. 214–218.

15. **Покоłodна О. В.** Оцінка характеру взаємовідносин між органами податкової служби і населенням на місцевому рівні / О. В. Покоłodна // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – З. : Вид-во ГУ «ЗІДМУ». – 2010. – № 3. – С. 153–157.

16. **Тарангул Л. Л.** Оцінка податкоспроможності регіону / Л. Л. Тарангул // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 7–13.

17. **Тихомирова Є. Б.** PR-формування відкритого суспільства / Є. Б. Тихомирова. – К. : Наук.-видавн. центр «Наша культура і наука», 2003. – 198 с.

Надійшла до редколегії 04.04.11