

УДК 351.713(477)

І. С. ШУЛАТОВА,*аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДЕЯКІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано деякі реорганізаційно-структурні заходи та з урахуванням останніх змін нормативно-правового характеру здійснено пошук нових шляхів удосконалення діяльності сучасної Державної фіскальної служби України, що потребують більш зваженого підходу до їх реалізації, зокрема щодо виправлення висловлених зауважень і запровадження висунутих пропозицій.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, розвиток, організація та діяльність, Державна фіскальна служба України.

Shulatova, I.S. (2016), "Some areas of the development of administrative and legal regulation of the organization and the activities of the State Fiscal Service of Ukraine" ["Деякі напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Державної фіскальної служби України"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 51–55.

Постановка проблеми. Сьогодні Державна фіскальна служба України (далі – ДФС України) потребує суттєвих модернізаційних змін. Такі зміни мають бути спрямовані на підвищення ефективності покладених на службу відповідним Положенням про Державну фіскальну службу України основних завдань щодо реалізації державної політики в найважливіших для держави сферах [1].

Стан дослідження. Базові засади пошуку шляхів удосконалення організації та діяльності ДФС України були досліджені такими вченими, як О. М. Воронкова, Ю. С. Дроговоз, Л. Л. Тарангул, С. І. Лекарь, В. І. Теремецький та ін. Разом із тим, останні зміни нормативно-правового характеру не були розглянуті дослідниками. Тому метою статті є аналіз деяких

сучасних напрямків розвитку адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Державної фіскальної служби України, а також надання з цього приводу відповідних пропозицій.

Викладення основного матеріалу. На сьогодні як недолік все ще констатується, що «нинішня податкова система в Україні виконує суто фіскальну функцію, не стимулює громадян і бізнес чесно сплачувати податки, легалізувати тіньові доходи, бути часткою розбудови фінансово незалежної держави з сильною економікою та справедливою системою оподаткування» [2]. На нашу думку, саме це стало причиною низки організаційних і нормативно-правових змін.

Слід зазначити, що базовим документом для становлення й подальшого розвитку

адміністративно-правового регулювання організації та діяльності сучасної Державної фіскальної служби України слід вважати постанову Верховної Ради України «Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів» від 28.02.2014 № 838-VII [3], якою було рекомендовано «Кабінету Міністрів України при реформуванні системи центральних органів виконавчої влади здійснити комплекс заходів, спрямованих на ліквідацію Міністерства доходів і зборів України та утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики», що, власне, і стало початком створення ДФС України.

На жаль, не всі з передбачених стратегічних і реформаторських заходів пошуку нових шляхів удосконалення діяльності ДФС України були дієвими та результативними [4]. До того ж, сучасна Державна фіскальна служба України та її організації-попередники у планах свого подальшого розвитку переважно вживали лише стратегічні заходи, але, як показав час, таку практику слід вважати недоцільною, виходячи з превентивно незадовільного стану їх реалізації. Більше того, ми скептично відносимось і до пропозицій О. О. Чикаренка щодо створення так званих зон стратегічного розвитку як інструментальної основи організаційно-управлінського механізму управління стратегічним розвитком ДФС України, оскільки він пропонує вирішення таких завдань шляхом «забезпечення вимірювання прогресу стратегічного розвитку ДФС України», де сам розвиток звично отримує назву «стратегічний», а замість його досягання йдеться про «вимірювання прогресу». Крім того, знову проголошується теза надзвичайної актуальності питань «забезпечення результативності управління стратегічним розвитком ДФС України, зокрема на основі проектів і програм» [5, с. 2].

Разом із тим, як показує аналіз проекту «Програма модернізації Державної податкової служби України», який розроблявся до 2011 року, перспективними вважалися такі напрями подальшої роботи: управління процесом впровадження проекту та підзвітність громадськості; вдосконалення процесів адміністрування податків – короткострокові заходи; вдосконалення податкового законодавства; система обслуговування платників податків; створення інтегрованої інформаційної системи; структурне та функціональне реформування органів державної податкової служби; підготовка персоналу державної податкової служби України [6]. Слід зазначити, що ця програма з усіх

заходів розвитку адміністративно-правового регулювання організації та діяльності фіскально-податкових органів була для того часу найбільш ретельно розробленою, а деякі з її напрямів є актуальними і сьогодні. Більше того, для втілення в життя Програми у складі тодішньої Державної податкової адміністрації було навіть створено Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби [7; 8], метою якого було вдосконалення державної податкової служби, стратегічне планування діяльності її органів, впровадження системи управління якістю. Однак сьогодні такого департаменту у складі Державної фіскальної служби України, на жаль, немає. Найбільш близьким за назвою, але зовсім не за призначенням і функціями, можна визнати Департамент матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури. Разом із тим, саме ці перспективні заходи у зв'язку із втратою чинності Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів на 2013–2018 роки так і не були належним чином реалізовані, а тому мають бути повторно переглянуті.

Щодо наказу ДФС України «Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки» від 12.02.2015 № 80 [9], депередбачалося «визначення базових принципів, стратегічних напрямів, цілей та завдань розвитку Державної фіскальної служби України, виконання яких забезпечить реалізацію державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування ..., державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України у перспективі до 2018 року», то за ним втрачали чинність тут не розглянуті накази Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 № 887 «Про затвердження Порядку адміністрування ключових показників діяльності» та № 893 «Про затвердження Порядку стратегічного планування у Міністерстві доходів і зборів України», а також наказ від 28.01.2014 № 91 «Про затвердження Паспортів стратегічних ініціатив». Особливістю цього Стратегічного плану є те, що ним детально визначалися лише заходи на 2015 рік, заходи на наступні роки треба було, вочевидь, розробляти щорічно разом зі звітом про виконання заходів щодо

виконання Стратегічного плану розвитку ДФС України за поточний рік.

Слід зауважити, що Стратегічним планом визначалося усього 25 так званих стратегічних цілей, серед яких, наприклад: «підвищення рівня культури сплати податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування...», заходом (стратегічною ініціативою) виконання чого протягом 2015–2018 років позначалася «систематизація роботи з майбутніми платниками»; «формування інформаційного поля про діяльність ДФС України», з позначкою такого заходу ДФС України, як «пропаганда добровільної сплати податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Разом із тим, очевидно, що саме ці стратегічні цілі, як і заходи (стратегічні ініціативи) ДФС України щодо їх виконання, не мають жодного прямого відношення до анонсованого розвитку Державної фіскальної служби, тим паче у Стратегічному плані розвитку ДФС України на 2015–2018 роки.

На наш погляд, більш влучними слід вважати такі нечисленні стратегічні цілі плану, як «розроблення і впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу», «розвиток митної логістики», «оптимізація організаційної структури ДФС», «забезпечення комплексної автоматизації ключових процесів у ДФС України» та деякі інші. Саме вони сьогодні повинні бути покладені в основу напрямків розвитку адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Державної фіскальної служби України.

Щодо Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015 рік, то незрозумілими були, наприклад, такі його заходи, як «забезпечення єдиного підходу (слід вважати, органами ДФС! – *Авт.*) до застосування законодавства» (немов може бути інакше), чим протягом 2015 року мали займатись аж три Департаменти ДФС; або «розроблення та впровадження комплексної системи протидії корупції у ДФС України», яким Державна фіскальна служба України не тільки опосередковано визнає наявність корупції в ДФС, але й планувала розробку власної антикорупційної програми на 2015 рік, можливо, з наступним дублюванням і на 2016–2018 роки.

На жаль, ми не поодинокі у критиці означеного Стратегічного плану. Так, О. А. Хотенко зазначає, що «суспільна цінність амбіційної Стратегічної цілі розвитку ДФС полягає у підвищенні транспарентності та підвітності

функціонування служби шляхом імплементації системи КРІ¹ ... нівелюється практикою реалізації даної цілі. Механізм побудови системи оцінювання результативності діяльності ДФС України схожий на не дуже якісне копіювання системи КРІ, що застосовуються переважно більшістю фіскальних адміністрацій у світі». І далі, власне, стосовно цього вчена надає шість розлогіх критичних зауважень [10]. Тому, виходячи з потреби їх реалізації, вважаємо за доцільне негайне створення керівництвом Державної фіскальної служби України компетентної групи для оцінки та запровадження запропонованої Інститутом податкових реформ моделі оцінки діяльності ДФС на базі 14 функціональних сфер із відбиттям цього питання у відповідному наказі.

Крім того, до заходів з напрацювання напрямків розвитку адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Державної фіскальної служби України можна віднести й законопроектну діяльність Верховної Ради України. На сесії VIII скликання Верховної Ради України було зареєстровано кілька законопроектів, метою яких був пошук шляхів адміністративно-правового регулювання організації та удосконалення діяльності Державної фіскальної служби України. Наприклад, це проект Постанови про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України від 19.06.2015 № 2134а [11], де пропонується відновлення функціонування управлінської моделі організації та реалізації державної митної справи. Із цим повністю корелюють думки Ю. С. Дроговоз: «Реформування служби не буде ефективним без досягнення консенсусу між суспільством та державою, без встановлення довіри бізнесу до влади та укладання своєрідного суспільного договору між бізнесом та контролюючими органами з визначенням прав та обов'язків сторін такого договору» [12].

Крім того, до безсумнівного активу щодо вдосконалення своєї діяльності слід також віднести й повсякденну роботу сучасної Державної фіскальної служби України у вигляді численних нормативних листів. Так, наприклад, тільки за період з 15.11 по 15.12.2016 службою було надіслано 56 таких листів².

¹ КРІ – key performance indicators (англ.) – ключові індикатори оцінювання результативності.

² Див.: Документи // Вісник. Офіційно про податки: офіц. вид. Держ. фіскал. служби України. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/document> (дата звернення: 15.12.2016).

Висновок. Можемо зазначити, що реорганізаційно-структурні заходи та пошук нових шляхів удосконалення діяльності сучасної Державної фіскальної служби України потребують більш зваженого підходу, зокрема щодо виправлення висловлених зауважень і запровадження висунутих пропозицій.

Список бібліографічних посилань

1. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. *Офіційний вісник України*. 2014. № 55. Ст. 1507.
2. Які головні проблеми ДФСУ та шляхи їх вирішення? Відповідає віце-президент УСПП, кандидат на посаду голови ДФС Юлія Дроговоз // Український союз промисловців і підприємців: сайт. 20.04.2015. URL: <http://uspp.ua/vm%D1%96vsa%D1%96.html> (дата звернення: 15.12.2016).
3. Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів: постанова Верховної Ради України від 28.02.2014 № 838-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 232.
4. Шулатова І. С. Аналіз деяких шляхів удосконалення діяльності Державної фіскальної служби України // Форум права. 2016. № 3. С. 283–288. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_52.pdf (дата звернення: 15.12.2016).
5. Чикаренко О. Державна фіскальна служба України: аспекти стратегічного розвитку // Науково-практична інтернет-конференція за міжнародною участю «Управління інноваційним розвитком територій», 30 жовт. – 30 листоп. 2015 р.: матеріали конф./Дніпропетровськ. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 5 с. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/mup_konf_2015/pdf/10.pdf (дата звернення: 15.12.2016).
6. Мова SQL . Формування запитів до баз даних Oracle: дистанц. курс. Модернізація державної податкової служби України на сучасному етапі // Національний університет державної податкової служби України, Інститут післядипломної освіти: http://tc.nusta.com.ua/Kursi_2013/8_SQL/sqldk/01/temu/-1.2.1.html#55 (дата звернення: 15.12.2016).
7. Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби: постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2000 № 1454. *Офіційний вісник України*. 2000. № 38. Ст. 1624.
8. ДПА: Виповнилося десять років Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби/Прес-служба ДПА // Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України/Кабінет Міністрів України. 28.09.2010. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=243683052 (дата звернення: 15.12.2016).
9. Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки: наказ ДФС України від 12.02.2015 № 80 // Державна фіскальна служба України: офіц. портал. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63703.html> (дата звернення: 15.12.2016).
10. Хотенко О. Оцінка якості роботи ДФС за методикою КРІ: імітація чи вихід? // Інститут податкових реформ: сайт. 15.04.2016. URL: <http://ngoipr.org.ua/blog/otsinka-yakosti-roboti-dfs-za-metodikoyu-kri-imitatsiya-chi-vihid> (дата звернення: 15.12.2016).
11. Про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України: проект постанови Верховної Ради України від 19.06.2015 № 2134а // База даних «Законодавство Україна»/Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55669&pf35401=348139> (дата звернення: 15.12.2016).
12. Дроговоз Ю., Черніков Д. Як та навіщо реформувати Державну фіскальну службу України (Policy Paper). Київ: Європ. інформ.-дослідн. центр, 2015. 32 с.

Надійшла до редколегії 18.12.2016

ШУЛАТОВА І. С. НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Проанализированы некоторые реорганизационно-структурные меры и с учётом последних изменений нормативно-правового характера выполнен поиск новых путей совершенствования деятельности современной Государственной фискальной службы Украины, требующих более взвешенного подхода к их реализации, в частности относительно исправления высказанных замечаний и внедрения выдвинутых предложений.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, развитие, организация и деятельность, Государственная фискальная служба Украины.

SHULATOVA I. S. SOME AREAS OF THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ORGANIZATION AND THE ACTIVITIES OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE

It has been demonstrated that the shortcomings of the organization and activities of the modern State Fiscal Service of Ukraine (hereinafter – SFS of Ukraine) are associated with the fulfillment of a

purely fiscal functions, which does not encourage citizens and business to pay taxes honestly and legalize shadow incomes. This requires substantial upgrading of the SFS of Ukraine.

Unfortunately, not all of the anticipated strategic and reforming measures in finding new ways of improving the activities of the SFS of Ukraine were efficient and effective. As an example, the author has considered the project “Modernization Program of the State Tax Service of Ukraine”, which was developed before 2011. In this regard, the author has suggested to restore the Department of development and modernization of the State Tax Service within the structure of the SFS of Ukraine, the objective of which should be the improvement of the State Tax Service, strategic planning of the activities of the State Tax Service, implementation of the system of management over the quality, etc.

The author has analyzed and stated on the general crudity of the order of the SFS of Ukraine dated from February 12, 2015 No. 80 “On Approval of the Strategic Plan of the Development of the SFS of Ukraine for 2015–2018” on the number and nature of the so-called strategic goals.

The author has supported the need to create competent group by the SFS leadership for the evaluation and implementation of the evaluation model of the SFS activities based on the 14 functional areas offered by the Institution of tax reforms.

It has been concluded that there is a need for further reorganization and structural measures and finding new ways of improving the current activities of the SFS of Ukraine, taking into account the comments and put forward suggestions.

Keywords: *administrative and legal regulation, development, organization and activity, the State Fiscal Service of Ukraine.*