

УДК 35.082(477):339.543

**А. В. Лепеха**, здобувач кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

## **ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

*Розкрито напрями реформування Державної фіскальної служби України у контексті системних реформ, які відбуваються в країні. Автор звертає увагу на трансформації фіскального відомства у соціальний інститут сервісу. Важливим напрямом реформ, на думку автора, є також запобігання корупції. Запропоновано конкретні антикорупційні заходи.*

Ключові слова: державна фіскальна служба; інститут; сервіс; реформування; запобігання корупції.

*In the article directions of reform of the State Fiscal Service of Ukraine in the context of systemic reforms underway in the country. The author draws attention to the transformation of the fiscal department of social services institution. An important direction of reforms, the author believes, is the prevention of corruption. A specific anti-corruption measures.*

Key words: State Fiscal Service; institute; service; reform; prevention of corruption.

**Постановка проблеми.** Світовий та український досвід розвитку свідчить, що політика економічного зростання може стати результативною лише за умови посилення дієздатності держави, ефективного виконання нею своїх функцій. Одним із ключових важелів посилення цієї дієздатності, безумовно, є підвищення ефективності роботи органів державного управління, в чому і полягає мета системних реформ, розпочатих в Україні. Актуальність обраної проблеми визначається необхідністю модернізації фіскальної служби, наближенням її до світових стандартів, що передбачено Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”, рекомендаціями Міжнародного валютного фонду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку Державної фіскальної служби України привернули увагу таких науковців, як Ю. Васюк, І. Квеляшвілі, В. Ченцов, І. Шулатова та ін.

**Метою статті** є аналіз напрямів реформування Державної фіскальної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** З моменту створення фіскальної служби України теоретичні та практичні аспекти її діяльності стали об’єктом активних досліджень вітчизняних учених.

Незважаючи на невеликий термін існування, нині Державна фіскальна служба України – одна з найбільш функціонально розвинених державних відомств. І це не випадково, адже якщо проаналізувати етапи її діяльності, то помітно, що реформування та вдосконалення фіскальної служби – процес, який відбувається постійно – від моменту утворення рішенням Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 і до етапу комплексного вдосконалення діяльності фіскальної служби, який відбувається зараз [1].

© А. В. Лепеха, 2016

Міністерство фінансів України активно працює над запровадженням інституційних змін Державної фіскальної служби, які дозволять значно підвищити якість надання державних послуг громадянам та бізнесу, ліквідувати можливість для суб'єктивізму та корупції у роботі податкових і митних органів. Для цього із червня 2015 р. Міністерство фінансів здійснює системну реформу ДФС, яку було узгоджено з МВФ та ухвалено Урядом і котра фактично є дорожньою картою у стратегії реформування ДФС на 2 роки [2].

Наказом ДФС України від 12.02.2015 р. № 80 було ухвалено Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 рр., який містить 25 стратегічних цілей, що за змістом і призначенням можна поділити на такі основні напрями: економічний (фіскальний); технологічний; правоохоронний; сервісний; організаційний; кадровий [2].

До економічного належать такі: підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків, посилення централізованої аналітичної функції; до технологічного – розвиток наявних і впровадження інноваційних електронних сервісів для громадян та бізнесу, розвиток митної логістики, розвиток митної інфраструктури, забезпечення комплексної автоматизації ключових процесів у ДФС України, побудова сучасної та динамічної IT-функції, забезпечення високого рівня продуктивності, надійності та безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем; до правоохоронного – неупереджене та справедливе застосування законодавства, підвищення ефективності процедур митного контролю, реформування системи притягнення до відповідальності за порушення митних правил, підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків, посилення функції оцінки та управління ризиками як основи контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів, боротьба зі злочинністю у митній сфері; до сервісного – підвищення рівня культури сплати податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та позиціонування ДФС України як відкритого та готового до конструктивного діалогу з громадськістю і бізнесом органу, формування інформаційного поля про діяльність ДФС України, розроблення і впровадження ефективної моделі надання послуг громадянам та бізнесу; до кадрового – активна взаємодія з міжнародними організаціями, що провадять діяльність з питань протидії корупції, розроблення та впровадження комплексної системи протидії корупції у ДФС України, підвищення ефективності управління персоналом у ДФС України, розвиток системи підвищення рівня професійної компетентності та системи безперервного навчання; до організаційного – забезпечення стратегічного управління організацією, активне співробітництво з податковими та митними службами іноземних держав, міжнародними організаціями, а також застосування провідного міжнародного досвіду, проведення регулярної оцінки ефективності роботи структурних підрозділів ДФС України та її територіальних органів, формування системи управління якістю їх роботи, оптимізація організаційної структури ДФС [2].

Проблемами початкової стадії реалізації реформи була надмірна зосередженість керівництва відомства на змінах податкового законодавства за повної безрезультатності будь-яких реформ у роботі самих податкових органів [3]. Нинішній керівник ДФС України Роман Насіров наступним чином визначає пріоритети реформування відомства: кардинальне покращення сервісів та боротьбу з корупцією, а також про реформування й оптимізацію структури ДФС [4].

Зокрема, передбачається утворення єдиного територіального органу ДФС на рівні регіону, якому будуть підпорядковані митниці та податкові інспекції. Відповідне рішення дозволить оптимізувати територіальні органи ДФС та скоротити чисельність працівників (проект Закону України № 2177а “Про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби”).

Ще один ухвалений у 1 читанні Верховною Радою 07 липня 2016 р. законопроект передбачає спрощення процедури адміністративного оскарження грошових зобов'язань платниками податків за рахунок установлення однорівневої системи. Згідно з проектом, єдиним рівнем оскарження буде центральний апарат ДФС України, що спростить і прискорить розгляд скарг платників податків (проект Закону України № 2178а “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо мінімізації впливу на адміністрування надходжень бюджету”).

Крім того, було прийнято рішення про збільшення кількості заступників керівників окремих державних органів за функціональним принципом. Відповідно, згідно з рекомендаціями МВФ та з метою забезпечення інституційних змін діяльності ДФС було визначено п'ять функціональних напрямів діяльності ДФС, які мають бути закріплені за відповідною кількістю заступників Голови ДФС (проект Закону України № 2176а “Про внесення зміни до статті 19 Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” щодо заступників керівника центрального органу виконавчої влади”).

Ухвалені на засіданні Кабміну законопроекти були відкликани з Верховної Ради у зв'язку зі зміною складу Уряду і наразі, після перепогодження Урядом, будуть подані на розгляд народних депутатів знову. Міністерство фінансів сподівається на позитивний розгляд законопроектів у Парламенті. Відповідні законопроекти допоможуть перетворити ДФС із контрольного органу на сервісну службу [5].

Отже, ДФС можна розглядати як соціальний інститут сервісу. Значущість соціального інституту сервісу (СІС) як інтегральної структури впливає із різноманіття потреб суспільства і людини й динамічного переходу до “нового глобального суспільства”, що проявляється у формулюванні концепції першої глобальної революції. Інтегральний характер СІС реалізується через сервісну ідеологію, націлену на зняття стресових і конфліктних ситуацій у міжособистісних стосунках. Ознаки сервісної ідеології потребують її структурного аналізу, розкриття реальних можливостей компонентів, обумовлених цілями і суперечностями. До структури ідеології сервісу належать такі організаційні елементи, які представляють у системі сервісу професійну етику, соціально-практичну інтеграційність, необхідність службового обов'язку, інноваційні дії, випереджальну толерантність.

Ураховуючи актуальність реалізації сервісної функції в діяльності ДФС України на сучасному етапі, слід особливо акцентувати увагу на розвитку сервісного аспекту в управлінській культурі керівників органів ДФС. Сервісні орієнтири у стилі керівника – це організаційні принципи в розвитку соціально-економічного цілепокладання, коли потрібно уникати критичних ситуацій, прагматично оцінювати зростання реальних економічних показників. Сервіс у стилі керівника дозволяє йому одержати необхідну інформацію для підтримки високого рівня культури управління, забезпечуючи високу результативність діяльності організації. Цілком природно, що в діяльності соціального інституту сервісу чимала роль приділяється управлінському консультуванню, що являє собою професійну допомогу керівникам у розв'язанні складних неординарних проблем, у зміні стратегії розвитку, у виявленні додаткових джерел зростання тощо.

Слід зазначити, що є певні суб'єктивні загрози на шляху реалізації сервісної ідеології у діяльності ДФС. Під час проведення конкурсу на посаду керівника ДФС здобувачів просили назвати три вимірювані показники ефективності їхньої роботи на посаді. Із цим виявилось ще складніше. На першому місці стояли показники виконання держбюджету. Вони ж стали єдиними вимірюваними та найбільш неправильними індикаторами, тому що саме бажання будь-що виконати план із наповнення бюджету є потужним стимулом тиску фіскальної служби на бізнес [3].

Управлінська культура сервісу в діяльності ДФС за характером та змістом – це компоненти багатоаспектної діяльності, яка складається з чотирьох важливих складових:

$C_1+C_2+C_3+C_4$ . Інтегральний ефект даних компонентів проявляється у міцності комунікаційних зв'язків, формуванні стабільності між суб'єктами відносин. У комунікативному просторі сервісу ДФС  $C_1$  – психологічний аспект, стійкість виконання службових обов'язків;  $C_2$  – етичний аспект, формування антикорупційного середовища;  $C_3$  – культурний чинник у ДФС, який обумовлює культуру взаємодії між посадовими особами ДФС і платниками податків, громадянами;  $C_4$  – сфера організаційної культури, коли стиль обслуговування та професійна етика взаємно корелюють, розширюючи стабільність контактної зони.

Функціонування ДФС як інституту сервісу означає застосування сучасних технологій, щоб управляти її діяльністю, спрямованою на захист економіки й усього українського соціуму.

Саме тому тільки у 2015 р. керівництвом ДФС проведено значну роботу щодо забезпечення реалізації пріоритетних напрямів із реформування податкової системи, зокрема зменшено кількість податків з 22 до 11, спрощено процедури їх адміністрування, запроваджено систему електронного адміністрування ПДВ, оптимізовано податкову звітність, що дало змогу платникам зменшити кількість часу на її підготовку, запроваджено мораторій на два роки на здійснення податкових перевірок малого бізнесу (з обсягом доходу до 20 млн грн на рік) тощо [6].

Нововведенням цього року є запровадження Системи електронного адміністрування реалізації пального (СЕАРП) та Єдиного реєстру акцизних накладних (ЄРАН). Цей сервіс дозволяє уникнути маніпуляцій на ринку пального та забезпечити прозорість адміністрування акцизного податку. Так, станом на 10 березня 2016 р. у СЕАРП зареєстровано близько 2,9 тисяч платників, якими надано відомості про 10,2 тис. пунктів з реалізації пального.

Важливою новацією є введення із січня 2016 р. оновленого “Електронного кабінету платника”, який дозволяє працювати з органами податкової служби в режимі реального часу дистанційно. Крім того, запускається тендер для обрання розробника Індексу задоволення платників рівнем якості сервісу, який надає фіскальна служба [5].

Одним із важливих аспектів реформи системи державного управління в цілому в умовах інтеграції України в європейське та світове співтовариство є вдосконалення системи запобігання та протидії корупції. Жодні реформи в країні не можуть бути реалізованими за умов високого рівня корупції.

Протидія корупції в органах ДФС України нині здійснюється відповідно до чинного національного законодавства, а також відповідно до функцій та завдань ДФС, визначених у Положенні про Державну фіскальну службу України, затвердженому у 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 236.

З метою реалізації стратегічних цілей і завдань щодо запобігання і протидії корупції в органах ДФС України на етапі проведення докорінних змін після злиття податкової та митної служб фіскальна служба має продемонструвати рішучу боротьбу з корупцією насамперед у центральному апараті, значно підвищити якість управління процесами, ефективність і рівень професійної етики, оперативно мінімізувати ризики, з якими стикається служба в цілому, виконуючи взяті на себе зобов'язання в рамках міжнародних угод.

Виходячи з міжнародних норм і завдань, які стоять перед фіскальною службою, у виявленні ризиків, що спричиняють корупційні діяння на основних напрямках діяльності служби, їх необхідно згрупувати за окремими категоріями ризику, виділивши ключові елементи структури антикорупційної моделі, а саме: лідерство і підтримка; нормативно-правова база; перевірки, розслідування; прозорість; управління персоналом; стратегічна інформаційна взаємодія; інформаційні системи.

Одним з ключових елементів із вищеперерахованих, на наш погляд, є “лідерство і підтримка”. Необхідність боротьби з корупцією має розпочатися на вищому рівні управління

службою, тобто в самому апараті. Це дасть можливість забезпечити розуміння стратегічних цілей у боротьбі з корупцією в усій системі. Всі службовці мають усвідомити, що виконання службових обов'язків вимагає від них високого рівня відповідальності у виявленні та протидії корупційним проявам. При цьому для співробітників мають бути розроблені чіткі критерії об'єктивної оцінки роботи і відповідної винагороди за її результатами. Співробітники фіскальної служби мають особисто відповідати за корупційні ризики і відповідно повідомляти про них новостворений підрозділ, яким може бути, наприклад, "Департамент службової етики" (далі – департамент), очолити який має на зразок Антикорупційного бюро Директор з питань протидії корупції, який безпосередньо повинен підпорядковуватися керівнику фіскальної служби. Необхідно передбачити відмінності нового департаменту від наявного ГУВБ насамперед у тому, що основним завданням нового підрозділу мають стати міжнародні антикорупційні стандарти, а саме такі, як: збирання даних, аналіз ризиків, навчання персоналу проведення тренінгів, передача знань і міжнародного досвіду тощо. Крім того, одним із пріоритетів має стати підвищення прозорості дій фіскальної служби в боротьбі з корупцією та розробка нових необхідних процедур і механізмів контролю, які дозволять забезпечити здійснення норм і вимог як антикорупційних програм держави, так і фіскальної служби.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** В результаті реформи Державна фіскальна служба України, на думку експертів, має перетворитися на орган сервісу, аналітики, а не контролю. Зрозуміло, що вирішення даної проблеми має бути комплексним і включати, як мінімум, такі елементи. По-перше, делегування Міністерству фінансів повноважень загального управління і контролю за діяльністю ДФС, стратегічного – прогноз та аналіз – і тактичного, тобто формування процедур, ризик-менеджмент, планів перевірок управління службою. По-друге, це ліквідація податкової міліції та створення фінансової поліції як структурного підрозділу Міністерства фінансів. Здійснення всіх запланованих заходів з реформування ДФС уможливує розширення меж економічної свободи, зниження адміністративного та фіскального тиску на платників податків.

### Список використаних джерел:

1. Про Державну фіскальну службу України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>
2. Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 роки [Електронний ресурс]: наказ ДФС України від 12.02.2015 р. № 80 / Державна фіскальна служба України // Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://kr.sfs.gov.ua>
3. Івченко Р. Реформи ДФС не буде? [Електронний ресурс] / Івченко Р. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/reformi-dfs-ne-bude-.html>
4. Насіров Р. Реформа фіскальної служби узгоджена з МВФ [Електронний ресурс] / Насіров Р. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2035364-reforma-fiskalnoi-sluzbi-uzgodzena-z-mvf-nasirov.html>
5. Про підсумки роботи перших місяців 2016 року – говорили під час апаратної наради ДФС України та обласних органів фіскальної служби [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України // Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://kr.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-241411.html>
6. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДФСУ. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>