

УДК 35

ЛЕПЕХА Андрій Володимирович,

здобувач кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ

## **ІНТЕГРАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ**

Розглядається Державна фіскальна служба України як інститут – організація на підставі виділення та аналізу кількох рівнів: особистісного, структурного, нормативного – сукупність цілей, процедур, правил, норм (інституту-встановлення), які визначають характер взаємин і взаємодій учасників організації, а також взаємин і взаємодій організації як цілого і окремих її представників із зовнішнім оточенням – іншими організаціями та індивідами; матеріально-технічного – комплекс матеріальних умов і засобів, за допомогою яких здійснюється функціонування організації. Розглядається структура та пріоритетні напрями діяльності фіскальної служби.

Ключові слова: фіскальна служба, орган державної влади, митна політика, податкова політика.

### ***Lepkha A. V. Integral characteristics of state fiscal service of Ukraine as institutional organization***

The article deals with the state fiscal service of Ukraine as an institution-organization based on the isolation and analysis of several levels: personal; structural; regulation – a set of objectives, procedures, rules, regulations (institute-establishment), which define the relationship and interactions of the participants, as well as relationships and interactions of the organization as a whole and its individual representatives of the external environment – other organizations and individuals; logistics – a set of material conditions and means by which the operation of the organization. The structure and priority directions of fiscal services are considered.

Key words: fiscal service, the public authority, customs policy, tax policy.

**Постановка проблеми.** Інтеграція України до ЄС є одним із її основних зовнішньополітичних пріоритетів. Сьогодні можна констатувати, що в Україні створені певні передумови та правова база для реформування системи державного управління та приведення його у відповідність до стандартів ЄС. Зокрема, мова йде про реформування митно-податкової сфери, яке Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначене як один з першочергових кроків. Отже, в умовах створення відносно нового відомства – Державної фіскальної служби України (ДФС) – актуалізується необхідність дослідження його інституціональних характеристик.

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

**Метою статті** є аналіз ДФС України з позиції інституціонального підходу.

**Виклад основного матеріалу.** ДФС України, утворена рішенням Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. як інститут-організація, який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [4].

Категорія соціальної організації в широкому змісті характеризує способи впорядкування і регулювання дій окремих індивідів і соціальних груп. «У більш вузькому змісті соціальна організація – це відносно автономна група людей, орієнтована на досягнення деякої заздалегідь фіксованої мети, реалізація якої вимагає спільних і координованих дій. Характерною рисою таких розвинутих організацій є наявність у них спеціалізованого персоналу, що пройшов відповідну підготовку і виконує функцію управління» [3].

З наведеної дефініції організації, яка збігається з поняттям «інститут», випливає, що організація являє собою комплексне багаторівневе соціальне явище (і відповідно комплексне поняття). У застосуванні до ДФС це означає, що вона є інститутом-організацією, де можна виділити кілька рівнів: 1) особистісний – група, колектив, сукупність людей, між якими існують певні взаємовідносини;

2) структурний; 3) нормативний – сукупність цілей, процедур, правил, норм (інституту-встановлення), які визначають характер взаємин і взаємодій учасників організації, а також взаємин і взаємодій організації як цілого і окремих її представників із зовнішнім оточенням – іншими організаціями та індивідами; 4) матеріально-технічний – комплекс матеріальних умов і засобів, за допомогою яких здійснюється функціонування організації [1].

Безпосереднє здійснення фіскальної діяльності покладається на органи ДФС України. Систему органів управління фіскальною діяльністю становлять: Державна фіскальна служба України (центральный апарат, у складі 20 департаментів та 3 управління) і територіальні органи – Головні управління ДФС в областях, спеціалізовані департаменти [5].

Основними завданнями ДФС є:

1) реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування: державної податкової політики; державної політики у сфері державної митної справи; державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів; державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів [4].

Державна фіскальна служба створена для того, щоб унеможливити ухиляння від сплати податків. Її утворення стало черговим свідченням нашого прагнення розвивати податкову та митну політику в європейському тренді. Концентрація всіх функцій, пов'язаних з адмініструванням податкових та митних платежів, у рамках єдиної структури – це шлях, який обрали багато провідних країн, у тому числі Великобританія, Данія, Латвія, Канада.

Органи державної влади, президент України в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України та законами України, здійснюють керівництво фіскальною діяльністю та контроль за діяльністю органів ДФС України. Здійснення фіскальної діяльності є засобом досягнення мети, визначеної для ДФС України в цілому як для центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів. Міністр фінансів реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [4].

Комплекс завдань, поставлених перед органами ДФС України, зумовлений цілями та конкретним змістом податкової та митної політики, їх принципами, а також напрямками державної діяльності у сфері зовнішньої та внутрішньої політики. Органи ДФС виконують поставлені перед ними завдання як необхідний і обов'язковий елемент державно-правового механізму податкової та митної політики, під яким розуміють сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження податкової та митної політики, їхню роль та відносини, що підпорядковані чіткій ієрархії правових норм та принципів.

Таким чином, органи ДФС не є єдиним суб'єктом фіскальної діяльності, будучи невід'ємною частиною центральної виконавчої влади, на яку покладена реалізація податкової та митної політики.

До складу органів державної влади та управління, що беруть участь у реалізації податкової та митної політики, окрім ДФС, входять Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Державна служба експортного контролю, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі та ін.

ДФС під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями [4].

Проте лише ДФС України спеціально створена для впровадження в життя державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, застосовуючи передбачені законодавством заходи тарифного та нетарифного регулювання.

Завдання реалізовувати державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску іншими юридичними та фізичними особами пов'язане з двоїстою природою ДФС. З одного боку, ДФС входить до системи центральних органів виконавчої влади, її діяльність має вторинний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, адже здійснюється на підставі та на виконання закону; з іншого – ДФС є органом державного надвідомчого контролю.

Захист економічних інтересів держави є пріоритетним напрямом у роботі тих державних органів, які є суб'єктами забезпечення економічної безпеки, що є складовою цілісної системи національної безпеки України. Серед них Рада національної безпеки та оборони України, Служба безпеки України, Міністерство

інфраструктури України, Міністерство закордонних справ України, інші міністерства та відомства.

Відповідно до завдань, покладених на органи ДФС, вони виконують складні й багатоманітні функції, а саме: захисну (економічну), фіскальну, правоохоронну, статистичну. На органи ДФС покладено виконання й інших завдань, що впливають з їх адміністративно-правового статусу органів державної влади.

У межах повноважень, визначених законодавством, контроль за діяльністю підпорядкованих територіальних органів ДФС України в процесі виконання ними завдань щодо реалізації податкової та митної політики держави здійснює центральний апарат ДФС України.

Державна фіскальна служба України – це єдина загальнодержавна система, яка складається з органів ДФС, зокрема митниць, податкових інспекцій, спеціалізованих департаментів та Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень ДФС [5]. У складі ДФС та її територіальних органах діють підрозділи податкової міліції. ДФС України побудована на принципах єдності, єдиноначальності, функціональної спеціалізації.

Тепер докладніше розглянемо структуру ДФС як інституту-організації, як складного соціального явища, що має зазначені рівні. Функціонування ДФС як інституту-організації являє собою об'єктивацію в діяльності держави такої абстрактної структури, що охоплює собою всю територію України і яка реалізується у фіскальній діяльності. В основі її організації лежить відповідно до реалій дійсності оптимальна структура ДФС і варіант розміщення її органів на території країни. Кожна із цих підсистем є органом ДФС України. Єдина система органів ДФС – це вся сукупність зазначених органів; їх взаємозв'язок і взаємодія в здійсненні діяльності, що ґрунтуються на загальних системних принципах: цілісності, структурності, ієрархічності, взаємозалежності з навколишнім соціальним середовищем.

Інтегральні характеристики системи органів ДФС обумовлені такими факторами: по-перше, функціональною різноманітністю, розходженням завдань цих органів, які безпосередньо реалізують податкову або митну політику і виконують різні за змістом функції; по-друге, наявністю організаційної єдності і цілісності, що забезпечуються централізованою побудовою і суворою

ієрархічністю територіальних органів ДФС, причому вони не підпорядковані обласним адміністраціям, хоча і пов'язані з ними. Ця система має загальний функціональний і організаційний центр ДФСУ, її елементи у взаєминах один з одним характеризуються супідрядними організаційними зв'язками.

Єдина система органів ДФС України всередині диференційована на складові структурні частини, які мають свою специфіку. Кожна із цих частин (конкретних органів) займає певне місце в даній системі, що спричиняє її особливу роль, виконує більший чи менший обсяг функцій і повноважень із специфікою, що характеризують сутність даного органу і його функції в цілості єдиної системи органів ДФС нашої країни. Центральний апарат ДФС України очолює вертикаль органів ДФС, виконуючи при цьому дві функції: нормотворчу (розробка пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств, проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності ДФС) та управлінську (управління підпорядкованими органами, спеціалізованими департаментами і органом). Отже, окрім питань, що є загальними для органів ДФС, Центральний апарат ДФС вирішує і ряд специфічних завдань, пов'язаних із керівництвом фіскальною службою і її розвитком.

Органом середнього рівня управління є головні управління ДФС в областях. Сучасна структура ДФС України включає 24 таких управління. Органами місцевого рівня управління є: митниці, об'єднані державні податкові інспекції Головного управління ДФС, державні податкові інспекції.

Третім рівнем ДФС як інституту-організації є нормативний. Він за допомогою сукупності цільових функцій, процедур, правил і норм регулює відносини і взаємодії як всередині самої ДФС, так і з зовнішніми організаціями та особами. Мова йде про реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, яка передбачає набір процедур і правових норм для її реалізації.

Структура цього рівня ДФС як інституту-організації є комплексною. Вона складається з блоків, зокрема державної податкової політики, державної політики у

сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, митного режиму; митно-тарифного регулювання; митних та податкових платежів; митного контролю; податкового контролю; митної статистики і Товарної номенклатури зовнішньоекономічної діяльності; порушення митного або податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску та відповідальність за них; проведення розслідування у справах про ці порушення тощо [4]. Зрозуміло, що виділення цих блоків досить умовне, значення і статус кожного з перерахованих блоків не однакові, тому що вони істотно відрізняються один від одного, відіграють різну роль, утворюючи в сукупності певну органічну єдність. Саме остання фундаментальна характеристика ДФС як інституту-організації дозволяє чітко уявити значущість третього рівня цього комплексного соціального явища – він забезпечує захист внутрішньо- і зовнішньоекономічних інтересів України.

Набір процедур, здійснюваних ДФС України, має дуже солідну правову базу у вигляді одного з найбільших блоків у системі законодавства України, що включає в себе нормативні акти органів державної влади різних рівнів: Конституція України, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, закони, укази Президента України, постанови Уряду України, відомчі нормативні акти. Так, зокрема, тільки у 2015 р. основні зусилля ДФС у сегменті нормотворчої діяльності спрямовувались на подальше реформування податкової та митної системи, ініціювання законодавчих змін з метою лібералізації (удосконалення системи справляння та адміністрування податків, оптимізація звітності, удосконалення митних процедур), які здійснювались за результатами обговорення з бізнесом та громадськістю. Протягом 2015 р. розроблено низку законодавчих та інших нормативно-правових актів, що забезпечують вдосконалення норм податкового та митного кодексів з метою поліпшення адміністрування податків, дотримання принципу справедливості в оподаткуванні та створення умов для збільшення надходжень платежів до бюджету, у тому числі 24 законопроекти, 44 проекти постанов та 10 проектів розпоряджень Кабінету Міністрів України [2].

Четвертий рівень діяльності ДФС як інституту-організації – це матеріально-технічний комплекс (інфраструктура), що є одним із ключових факторів



функціонування органів ДФС: адміністративні будинки, пункти пропуску і переходу, термінали, склади різних типів, магазини безмитної торгівлі, транспортні засоби, об'єкти спеціального призначення, зони митного контролю на вокзалах, у морських портах, технічні засоби митної експертизи, зв'язку; Єдина автоматизована інформаційна система ДФС України; системи контролю за порушенням митних режимів, репатріацією валютного виторгу та ін.

**Висновки.** Державне управління в митно-податковій сфері – це цілеспрямована, планомірна, безперервна, підзаконна діяльність виконавчо-розпорядчого характеру державних органів, наділених відповідними державно-владними повноваженнями. Ці органи є складовими єдиного механізму державного управління, державної влади, яка здійснюється на виконання законів України та будується на основі вертикальних, субординаційних, ієрархічних зв'язків і відносин. Державне управління в митно-податковій сфері спрямовується за змістом дії на фізичних і юридичних осіб – учасників економічної та зовнішньоекономічної діяльності. Метою державного управління в митно-податковій сфері є забезпечення економічних інтересів, охорона державної економічної і суспільної безпеки, поповнення прибуткової частини державного бюджету й посилення міжнародної співпраці України. В умовах реформування системи державного управління, зокрема створення ДФС України, актуалізується проблема модернізації механізмів державного управління в митно-податковій сфері з урахуванням позитивних зарубіжних практик.

Зрозуміло, що дійсність динамічно розвивається, детермінує розвиток всіх рівнів діяльності ДФС України як інституту-організації, спрямованої на виконання головного завдання, яке поставлене перед ДФС України, – забезпечувати економічну основу суверенітету, державної безпеки країни і захист інтересів народу.

#### **Список використаних джерел**

1. **Бейкун А.** Позитивна тенденція розвитку категорії «система» як елемента структурно-функціональної побудови органів державного управління / Бейкун А. // Право України. – 2001. – № 12. – С. 51 – 54.
2. **Звіт** про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України

на 2015 рік // Офіційний сайт ДФСУ. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>.

3. **Новые** потребности и новые риски: реальность 90-х годов : сборник / отв. ред. И. И. Травин. – Санкт-Петербург : Норма, 2001. – 280 с.

4. **Про Державну** фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

5. **Структура** Державної фіскальної служби України // Офіц. сайт ДФСУ. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura>.

#### **List of references**

1. **Beikun A.**pozytywna tendentsiia rozvytku katehorii «systema» yak elementa strukturno-funktsionalnoi pobudovy orhaniv derzhavnoho upravlinnia / Beikun A. // Pravo Ukrainy. – 2001. – № 12. – S. 51 – 54.

2. **Zvit** pro vykonannia Planu roboty Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy na 2015 rik // Ofitsiyni sait DFSU. – Rezhym dostupu : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/237691.html>.

3. **Novyie** potrebnosti i novyie riski: realnost 90-h godov : sbornik / отв. red. I. I. Travin. – Sankt-Peterburg : Norma, 2001. – 280 s.

4. **Pro Derzhavnu** fiskalnu sluzhbu Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 trav. 2014 r. № 236. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

5. **Struktura** Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy // Ofitsiyni sait DFSU. – Rezhym dostupu : <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura>.

*Надійшла до редколегії 09.12.16*