

Андрій ЛЕПЕХА

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРИНЦИПИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

Аналізуються проблеми реформування Державної фіскальної служби України та принципи модернізації державного управління фіскальною сферою. Доводиться, що існуючі розбіжності в нормативно-правових актах обумовлюють необхідність модернізації і самої Державної фіскальної служби України, і державного управління фіскальною сферою в цілому. Визначаються міжнародні принципи модернізації фіскальної сфери, а саме: принципи розвитку, централізації, безперервного вдосконалення управління в митно-податковій сфері, просторової і часової інтеграції, узгодження цілей на основі загальних інтересів, участі, делегування повноважень, адекватності, забезпечення єдності стратегічного і поточного регулювання. Розглядаються можливості та обмеження застосування програмно-цільового підходу до реформування фіскальної сфери.

Ключові слова: орган доходів і зборів, державне управління, модернізація, фіскальна сфера.

Andrii Lepekha. Principles modernization of public administration fiscal in Ukraine

The problems of reforming the State Fiscal Service of Ukraine and modernization of public administration of fiscal service are analyzed. It is shown that the existing differences in legal acts are stipulated by necessity of deep modernization of the State Fiscal Service of Ukraine and fiscal governance in general. It is identified the international principles of fiscal modernization, namely the principles of development, centralization, continuous improvement of management in customs and tax sphere, spatial and temporal integration, coordination purposes based on common interests, participation, delegation of authority, adequacy, providing strategic and unity of this regulation. The possibilities and limitations of the use of program-oriented approach to the fiscal sphere reform are considered.

Key words: the revenue authority and duties, governance, modernization, fiscal sphere.

Стрімкий розвиток української державності актуалізував необхідність реформування державного управління, у тому числі у фіскальній сфері. Передумовою виникнення ідеї про створення єдиного органу доходів і зборів стало спрощення і поліпшення взаємовідносин держави і платників податків, зборів та інших соціальних платежів. Результатом втілення такої ідеї в життя стала реорганізація Державної податкової служби України і Державної митної служби України та створення на засадах об'єднання цих двох служб Міністерства доходів і зборів України, яке згодом було трансформовано в Державну фіскальну службу України (ДФСУ). Створення такого якісно нового органу є одним із важливих кроків нашої держави на шляху до європейської інтеграції.

Проблеми розвитку ДФСУ досліджували такі науковці, як Ю. Васюк, І. Квеліашвілі, В. Ченцов, І. Шулатова та ін.

Метою статті є аналіз принципів модернізації державного управління фіскальною сферою в Україні.

Поява ДФСУ обумовила необхідність розроблення та внесення гармонічних змін до деяких законів та інших нормативно-правових актів України у сфері фіскальної та митної політики, а також окреслила коло питань, що потребують нагального теоретичного та практичного вирішення.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про ДФСУ, відповідно до якого ДФСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи,

державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [6]. Проте якщо звернутися до положень Податкового кодексу України, то можна побачити, що новостворений єдиний фіскальний орган та його територіальні підрозділи визначаються контролюючими органами, якими є органи доходів і зборів, зокрема центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізує державну податкову, державну митну політику, забезпечує формування та реалізацію державної політики з адміністрування єдиного внеску, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [5]. Існуючі розбіжності в нормативно-правових актах, зокрема податковому та митному кодексах, обумовлюють необхідність модернізації і самої ДФСУ, і державного управління фіскальною сферою в цілому.

«Модернізація (від грецьк. modern – новітній) – удосконалення, поліпшення, оновлення об'єкта, приведення його у відповідність до нових вимог і норм, технічних умов, показників якості» [3]. Модернізація митно-податкової сфери України згідно з вимогами Всесвітньої митної організації, Світової організації торгівлі та Європейського Союзу має проводитися на основі програмно-цільового підходу із застосуванням таких основних принципів:

1. Принцип розвитку означає, що система управління націлена на зміну об'єкта відповідно до закономірностей його розвитку. Це досягається за допомогою перетворення соціального цілепокладання, по-перше, у безперервний, а по-друге – у стрижневий процес управлінської діяльності.

2. Принцип централізації означає, що загальне керівництво розробкою та реалізацією програми модернізації здійснює штаб з модернізації ДФСУ. Він виконує завдання щодо розробки цільових програм модернізації органів ДФСУ відповідних рівнів, контролює хід розробок і затверджує звітні документи.

3. Принцип безперервного вдосконалення управління в митно-податковій сфері означає зміну методів і форм управлінського впливу відповідно до змін у властивостях керованого об'єкта. Воно здійснюється за рахунок створення тимчасових гнучких організаційних структур, придатних для реалізації поставлених цілей без додаткових інституціональних рівнів. Це дає можливість системі управління швидко реагувати на нові соціальні ситуації, швидше вловлювати нові тенденції.

4. Принцип просторової і часової інтеграції означає, що розробка програм має здійснюватися відповідно до вимог системного підходу. Це означає, що:

– пріоритетні напрями модернізації ДФСУ мають служити цільовими орієнтирами у формулюванні цілей модернізації органів ДФСУ, визначенні заходів для їх реалізації;

– узгодження підпрограм, що розробляються, за напрямками модернізації здійснюється шляхом координації розробок на горизонтальному рівні керівництвом органів ДФСУ;

– загальна програма формується на основі інтеграції підпрограм і має визначити розвиток органів ДФСУ, їх структурних підрозділів, забезпечити досягнення сформульованих цілей модернізації.

5. Принцип узгодження цілей на основі загальних інтересів відображає необхідність виконання функції координації для забезпечення об'єктивно обумовлених соціальних пріоритетів, пов'язаних із досягненням загальних

результатів. При цьому слід зазначити, що зміст координації полягає в тому, щоб шукати доцільне співвідношення між діями, а не пропонувати послідовність дій.

6. Принцип участі припускає залучення до робіт з формування програми всіх співробітників підрозділів органу ДФСУ, чиїх функцій та інтересів безпосередньо стосується модернізація. Реалізацію цього принципу спрямовано на мобілізацію творчого потенціалу персоналу: професійних знань, досвіду, ініціативи.

7. Принцип делегування повноважень означає: під час реалізації програми модернізації після затвердження ДФСУ цільової програми модернізації керівництво органу ДФСУ отримує у своє розпорядження необхідні права й ресурси для її реалізації та несе за це повну відповідальність. ДФСУ безпосередньо виконує функції моніторингу, контролю і за необхідності коригування у відхиленнях у реалізації програми.

8. Принцип адекватності вимагає, щоб програми та засоби їх реалізації відображали реалії сучасного етапу соціально-економічного розвитку з урахуванням їх можливих і необхідних змін відповідно до інтересів держави, а також оцінки загальної політичної та економічної ситуації.

9. Принцип забезпечення єдності стратегічного і поточного регулювання має загальнодержавне значення. Його мета – збереження відповідності розвитку ДФСУ економічному і соціальному стратегічному курсу держави [2].

Загальна методологія програмно-цільового підходу в управлінні добре визначає механізм і порядок роботи над виконанням намічених цілей, принципи ресурсного забезпечення цієї роботи тощо, але дуже складним питанням залишається підхід до правильного визначення й формулювання безпосередньо цілей розвитку ДФСУ.

Існують три підходи для визначення мети:

1. Визначення мети, використовуючи можливості.
2. Оптимізаційний підхід до визначення мети.
3. Адаптаційний підхід до визначення мети.

Для визначення мети з використанням можливостей характерна орієнтація на певний задовільний рівень стану й поведінки системи, який визначають як прийнятний. У цьому випадку у виробленні мети прагнуть зберегти практику, що склалася в системі, не допускаючи особливих відхилень, не передбачають значних потреб у додаткових ресурсах і розраховують на мінімальні зміни в організаційній структурі, які б не викликали опору зацікавлених осіб. За такого підходу основну увагу щодо визначення мети спрямовано на усунення недоліків, породжених практикою, що існувала в минулому.

Оптимізаційний підхід у визначенні мети, на думку Р. Акоффа, пов'язаний, головним чином, із застосуванням методу моделювання під час ухвалення рішень стосовно того або іншого параметра системи [1]. Модель для вибору рішення складається з двох компонентів – цільової функції та набору обмежень. Обмеження моделі, звичайно, відображає місце цієї системи в якійсь суперсистемі й досить часто має фінансово-матеріальний характер.

В оптимізаційному підході необхідно кількісно виразити завдання системи, її мету, а також їх взаємозв'язок. У цьому якраз і полягає недосконалість підходу, оскільки низку цілей не можна описати кількісно й такі цілі ігноруються для зручності в побудові моделі. Оптимізаційний підхід ефективний для побудови програм ресурсів, коли, наприклад, метою є мінімізація витрат на досягнення відповідного рівня ефекту або максимізації ефекту за наявності певних ресурсів.

Цей підхід найбільше застосовується у визначенні не стратегічних, а тактичних цілей.

В основу адаптаційного підходу до визначення цілей, на думку Р. Акоффа, покладено положення, згідно з яким цілі, що описують майбутній стан системи, залежать від характеру нашого знання цього майбутнього [1]. У свою чергу, це знання можна класифікувати як визначене, невизначене і незнання.

Важливою особливістю адаптаційного підходу є те, що під час його використання зменшується значення ретроспективності у визначенні мети, тобто він дозволяє враховувати минулі помилки. Застосування цього методу припускає глибоке знання поведінки системи, до якої належать цілі, шкали цінностей, що діє в системі в цілому і в її підсистемах, динаміці цієї системи та ін.

З методологічного погляду програмно-цільовий підхід в управлінні втілює не тільки один зі способів і методів управління, а є широкою методологією вирішення найрізноманітніших завдань і розв'язання проблем, що виникають у різних сферах життя й діяльності людей, держави й суспільства [7]. Через це програмно-цільовий підхід в управлінні нинішнього часу стає універсальним, охоплюючи багато сфер управлінської діяльності. На думку низки вітчизняних і зарубіжних авторів, основною перевагою програмно-цільового підходу в управлінні є можливість повніше об'єднувати на його основі всі наявні ресурси й використовувати їх для виконання деяких типів завдань. За правильного застосування він забезпечує велику гнучкість, динамізм і адаптивність системи управління, створює момент, у якому підвищується відповідальність за виконання покладених завдань, долає негативні риси функціонального принципу вертикальної ієрархії.

У світі прийнято вважати, що ефективна митна і податкова служба максимізує добробут держави, допомагаючи найсприятливішому режиму розвитку зовнішньої торгівлі, забезпечує повноту надходжень і платежів до державного бюджету та досягнень наперед обумовленого рівня корисності для держави і учасників зовнішньоекономічної діяльності. Тому використання програмно-цільового підходу в управлінні для модернізації ДФСУ може стати чинником підвищення її ефективності, засобом прискорення розвитку зовнішньої торгівлі й національної економіки [4].

Складність реалізації циклу управління реформуванням фіскальної сфери ставить завдання вибору правильних рішень і дій у процесі такої реалізації. Це завдання можна вирішувати на основі методів діагностики, які дозволяють виділити вузькі місця в системі й намітити шляхи їх ліквідації.

У процесі реалізації цільових програм розвитку фіскальної сфери посадові особи органів ДФСУ самостійно або спільно із співробітниками інших відомств приймають і практично виконують цілу низку нормативних документів, які покликані забезпечити реалізацію програмних заходів. Акцент саме на нормативних документах зроблено через те, що тільки на їх основі здійснюються ті або інші дії, спрямовані на реалізацію програмних заходів.

Діагностика реалізації програми реформування фіскальної сфери передбачає відповідну систему контролю. Контроль – це процес забезпечення досягнення цілей програми. Метою контролю є сприяння тому, щоб фактичні результати якомога більше відповідали завданням програми.

У процедурі контролю виділяють три основні етапи: розробка нормативів і критеріїв, порівняння з ними реальних результатів і вжиття необхідних коригуючих заходів. Розробка критеріїв і нормативів здійснюється під час розробки проекту програми. По суті, критерії та нормативи – це показники програми, за допомогою яких описуються цілі, підцілі та завдання програми реформування митно-податкової сфери.

Порівняння нормативів і критеріїв з результатами здійснюється під час поточного контролю з метою визначення відхилень. На цьому етапі визначається одна з трьох основних ліній поведінки:

1. Якщо порівняння фактичних результатів із нормативами свідчить про те, що цілі досягаються, то ліпше продовжувати вимірювання результатів, повторюючи цикл контролю, й утриматися від будь-яких дій.
2. Наявність розходжень між результатами й цілями потребує певних коригуючих дій, спрямованих на усунення причин відхилень.

3. Усвідомлення нереальності цілей і заходів, спрямованих на їх досягнення, спричиняє необхідність перегляду нормативів.

Проблема полягає в тому, що зазначений контроль має, в основному, формальний характер, побудований на простій констатації факту – виконано або не виконано той чи інший захід і ухвалення якого конкретного документа є виконанням того або іншого заходу програми. Нині немає механізму, який би забезпечував належний контроль за якістю виконання програм реформування фіскальної сфери, тобто відсутня оцінка, яка б дозволила періодично й постійно оцінювати ефективність виконання програм реформування цієї сфери. Дуже важливо оцінити, наскільки якісно виконана програма реформування з погляду пріоритетних цільових настанов.

Діагностика економічної системи – сукупність досліджень для визначення цілей функціонування господарського об'єкта (відомства, організації, підприємства), способів їх досягнення, виявлення проблем і варіантів їх розв'язання [4]. Діагностика – це комплекс досліджень, що містить такі методи, як аналіз та оцінювання.

Призначення діагностики:

- оцінювання стану, планування розвитку, ефективного використання сприятливих зовнішніх і внутрішніх можливостей, запобігання негативній дії загроз;
- вироблення загальних уявлень про шляхи розв'язання проблем, які знижують ефективність діяльності, перешкоджають розвитку;
- бачення можливості, обґрунтування необхідності системи заходів, їх пріоритетності, термінів їх реалізації та оцінювання ефектів;
- вироблення рішень з активізації наявних ресурсів, удосконалення способів їх використання в процесі діяльності.

У процесі діяльності ДФСУ та її органів щодо реалізації митної й податкової політики та програм реформування їх діяльності виникали й виникають досить стійкі ситуації, коли традиції системи практичної діяльності припиняли забезпечувати виконання поставлених перед ними завдань. Такі ситуації, залежно від їх характеру, визначають як розриви й вузькі місця. Поняття «розрив» інтерпретується як невідповідність між заданими вимогами й можливостями у сфері діяльності ДФСУ в цілому або для того чи іншого напрямку його діяльності в реалізації завдань податкової та митної політики. Загалом вони виявляються як:

- невідповідність, порушення зв'язку, узгодженості між чимось (точка, поблизу якої рух за траєкторією, що склалася, неможливий);
- порушення (відсутність, неспостереженість) безпосередніх залежностей і зв'язків у сукупності взаємопов'язаних процесів, наступності між ними та їх елементами;
- зіставлення альтернативних способів подання дійсності у формі тієї або іншої опозиції.

Вузькі місця – труднощі досягнення заданого ефекту, обумовлені тими чи іншими чинниками, обмеженнями. Причини виникнення таких вузьких місць і розривів у системі діяльності можуть бути найрізноманітнішими: неактуальність наявних засобів і прийомів, технологій; система організації діяльності не відповідає змінюваним умовам, стає необхідною інша її організація. У таких ситуаціях необхідний перегляд митної чи податкової політики й відносно швидка перебудова систем діяльності в процесі реалізації програм реформування та розвитку.

Діагностика виконання програми реформування ДФСУ має низку основних напрямів: виявлення основних прийомів аналізу стану й використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів; установлення шляхів підвищення ефективності реалізації програми на основі програмно-цільового підходу в управлінні; оцінювання результатів реалізації програм; оцінювання використання фінансових, трудових та інших ресурсів.

Отже, процес модернізації у фіскальній сфері перебуває сьогодні на дуже

відповідальному етапі. Існує нагальна потреба в найкоротші терміни забезпечити нову якість надання публічних послуг органами ДФСУ, яка б відповідала європейським стандартам публічних послуг у сфері оподаткування та забезпечувала успішне виконання податковими органами ДФСУ основних функцій.

Зважаючи на певні розриви в діяльності митних та податкових органів, пропонується застосовувати базову методику діагностики в процесі реалізації програм реформування й розвитку фіскальної сфери. Цю методику можна буде успішно застосувати в реалізації подальшого циклу реформування фіскальної сфери.

Список використаних джерел / List of references

1. **Акофф Р.** Планирование будущего корпораций / Р. Акофф. – Москва : Прогресс, 1985. – 328 с. [Akoff R. Planirovanie buduschego korporatsiy / R. Akoff. – Moskva : Progress, 1985. – 328 s.].

2. **Бережнюк І. Г.** Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні / І. Г. Бережнюк, А. І. Кредісов // Журн. європ. економіки. – 2009. – № 7. – С. 168 – 190 [Berezhniuk I. H. Vsesvitnia mytna orhanizatsiia yak instytut upravlinnia mytnoi spravoii na mizhnarodnomu rivni / I. H. Berezhniuk, A. I. Kredisov // Zhurn. yevrop. ekonomiky. – 2009. – № 7. – S. 168 – 190].

3. **Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні / за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан.** – Київ : Ін-Юре, 2002. – 95 с. [Derzhavne upravlinnia v umovakh administratyvnoi reformy v Ukraini / za zah. red. N. R. Nyzhnyk, O. D. Krupchan. – Kyiv : In-Yure, 2002. – 95 s.].

4. **Міжнародна практика застосування програмно-цільового методу.** – Режим доступу : <http://www.fpcenter.ru/themes/basic/materials-document.asp?folder=1536&matID=1914> [Mizhnarodna praktyka zastosuvannia prohramno-tsilovoho metodu. – Rezhym dostupu : <http://www.fpcenter.ru/themes/basic/materials-document.asp?folder=1536&matID=1914>].

5. **Податковий кодекс України: європейський вимір відносин бізнесу і держави.** – Режим доступу : http://www.kyivsta.gov.ua/news/2009/06/0616_5.htm [Podatkovyi kodeks Ukrainy: yevropeyskyi vymir vidnosyn biznesu i derzhavy. – Rezhym dostupu : http://www.kyivsta.gov.ua/news/2009/06/0616_5.htm].

6. **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> [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>].

7. **Чикаренко О. О.** Модель запровадження системи проектного менеджменту в діяльність податкових органів / Олексій Чикаренко, Ірина Чикаренко // Держ. упр. та місц. самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1(1). – С. 118 – 129 [Chykarenko O. Model zaprovadzhennia systemy proektnoho menedzhmentu v diialnist podatkovykh orhaniv / Oleksii Chykarenko, Iryna Chykarenko // Derzh. upr. ta mists. samovriadiuvannia. – Dnipropetrovsk : DRIDU NADU, 2009. – Vyp. 1(1). – S. 118 – 129].

Надійшла до редколегії 23.11.16