

---

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.23>

**М. В. Барановський**

аспірант кафедри парламентаризму  
та політичного менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## ФОРМУВАННЯ НОВІТНІХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглядаються особливості здійснення реформ у сучасній фіскальній політиці, які спрямовані на виконання всіх зобов'язань перед Європейським Союзом і Міжнародним валютним фондом і були визначені Угодою про асоціацію з Європейським Союзом. Ці реформи розпочалися із законодавчих ініціатив у вересні 2018 року й були спрямовані на впровадження нових організаційно-правових механізмів у функціонування фіскальної системи в Україні. Звернули увагу, що були створені два самостійні центральні органи виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій і митній сферах – Державна податкова служба України й Державна митна служба України.

Однак натепер (кінець 2020 року) ті кроки в реформуванні державної фіскальної політики України, що були визначені з 2018 року, ще не завершені. Відповідно й надалі досить сконцентрованою залишається увага управлінців, політичних діячів, наукової спільноти й громадянського суспільства на необхідності реалізації намічених цілей у сучасній державній фіскальній політиці.

Метою статті є розкрити особливості формування новітніх організаційно-правових механізмів функціонування інститутів фіскальної служби в сучасній Україні.

Доведено, що з 2017 року відбулися суттєві зміни в реорганізації органів фіскальної служби. Відповідно, проводилося формування нової організаційної структури за функціональним призначенням, трансформація окремих юридичних осіб у структурні підрозділи Державної податкової служби України й Державної митної служби України із чіткою управлінською вертикаллю. Такі організаційно-правові зміни в системі фіскальних органів в Україні дозволили забезпечити ефективніше їх функціонування в майбутньому.

У статті звернули увагу, що, не зважаючи на суттєві зрушення в реалізації намічених реформ із метою виконання зобов'язань перед Європейським Союзом і Міжнародним валютним фондом, визначених Угодою про Асоціацію, все ж процес цей натепер незавершений. Відповідно, необхідні ще великі зусилля для досягнення поставленої мети на рівні забезпечення всіх механізмів публічного управління в цій сфері.

**Ключові слова:** фіскальна служба, фіскальна система, фіскальна політика, податкова служба, митна служба.

**Постановка проблеми.** Значна увага міжнародної спільноти до демократичних перетворень в Україні особливо була прикута з 2014 р. Це був початок епохи здійс-

нення конкретних кроків щодо реалізації державної політики в напрямку євроінтеграції. Вирішальну роль на цьому шляху зіграло підписання у 2015 р. Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, яка набрала чинності 1 вересня 2018 р.

Зазначеним міжнародним документом, відповідно, на правовому рівні закріпилися певні зобов'язання України перед Європейським Союзом і Міжнародним валютним фондом щодо впровадження необхідних реформ у всіх сферах життєдіяльності держави з метою наближення України до європейських стандартів демократичного цивілізованого суспільства. Одним із зазначених зобов'язань стала необхідність проведення реформ і в державній фіскальній політиці в Україні.

Загалом за часів Незалежності фіскальна система в Україні зазнала суттєвих трансформацій. У своїй статті «Еволюція інститутів фіскальної служби України» звернули увагу на шість етапів розвитку інститутів фіскальної служби (митної та податкової служб), котрі на певних етапах існували як самостійні органи, а в інших моментах зливалися в один державний орган влади (зокрема, у 2012 р. було створено Міністерство доходів і зборів, у 2014 р. – Державну фіскальну службу (далі – ДФС)) [1]. І останнім етапом змін, котрі продовжуються і до нині, стало реформування Державної фіскальної служби, в результаті якого цей орган влади поділили на дві окремі служби – Державну податкову службу України й Державну митну службу України.

Натепер залишаються ще суттєві проблеми в реалізації всіх цілей, визначених сучасною державною фіскальною політикою України. Відповідно, необхідна увага всього громадського суспільства й участь науковців у розв'язанні всіх зазначених питань і подоланні викликів, які можуть стати на перешкоді цих процесів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У статті проаналізували наукові джерела вітчизняних вчених Л.М. Дубчак, С.В. Онишко, А.К. Саварець, Є.В. Шевчук, в котрих розглядаються проблеми нагальності реформ у публічному управлінні з метою реалізації державного курсу на Євроінтеграцію та забезпечення національної безпеки, а також важливості трансформації фіскальної служби в умовах сьогодення.

Додатково в межах актуального дослідження звернулися до аналізу законодавства, яке регулює функціонування інститутів фіскальної служби та яким про-

вадяться нагальні зміни в організаційно-правових засадах її функціонування.

Звернулися і до авторських наукових публікацій, у котрих досліджувалися проблеми формування та еволюції фіскальної служби в Україні (Барановський, 2019 р.). Наукові пошуки в цій сфері дозволяють створити цілісну систему уявлень про розвиток державної фіскальної політики в сучасній Україні.

**Мета статті** – розкрити особливості трансформації фіскальної системи й формування новітніх організаційно-правових механізмів функціонування інститутів фіскальної служби в сучасній Україні.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Новітні реформи в державній фіскальній політиці розпочалися із законодавчих ініціатив, спрямованих на впровадження нових організаційно-правових механізмів діяльності фіскальної системи в Україні. Уже у 2018 р. була проведена суттєва робота щодо ініціювання законодавчих змін, спрямованих на вдосконалення чинного податкового й митного законодавства України, наближення його до законодавства Європейського Союзу, в тому числі в співпраці з представниками компетентних органів іноземних держав [3, с. 2].

Також із цього часу було вжито комплекс заходів щодо реорганізації ДФС із метою провадження її діяльності в рамках однієї юридичної особи, а також упорядкування та систематизації покладених функцій як на центральному, так і на регіональному рівнях [3, с. 2].

Проведення реформ Державної фіскальної служби було покликане необхідністю побудови якісної системи адміністрування податків і зборів. Це можливо було б шляхом вдосконалення її організаційної структури за функціональним принципом і створення добрих умов для забезпечення належної координації її роботи.

Таким чином, ДФС взяла керунок на самореформування з впровадженням таких заходів:

- 1) вдосконалення організаційної структури за функціональним призначенням органу влади ДФС, котрий реалізує податкову й митну політику;
- 2) створення підґрунтя для демілітаризації податкових органів;

3) покращення якості сервісів, що надаються платникам податків;

4) підвищення прозорості й підзвітності роботи податкових і митних органів влади;

5) виконання зобов'язань, взятих Україною перед Міжнародним валютним фондом, і зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС) [10].

Ще у 2017 р. Міністерством фінансів України спільно з Державною фіскальною службою розпочався проєкт із комплексної реформи ДФС, який був розроблений Мінфіном, ДФС і міжнародними партнерами України. У результаті в червні 2017 р. була створена Міжнародна рада з представників ЄС, Німеччини, Канади, США, а також Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) і Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) із метою проведення моніторингу перебігу відповідних реформ, визначення пріоритетів, здійснення координації робочої групи й надання підтримки реалізації реформ.

Конкретними кроками в реалізації реформи стало прийняття 18 грудня 2018 р. Постанови Кабінету Міністрів № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України й Державної митної служби України». Згідно із зазначеним документом центральними органами виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в податковій і митній сферах стали Державна податкова служба України й Державна митна служба України. Зазначені державні органи мають координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [8].

Наступним кроком в забезпеченні реформ у фіскальній державній політиці було схвалення Кабінетом Міністрів України Концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику [4]. Актуальним документом визначилися такі напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику:

– спільні напрями реформування двох органів: «оптимізація організаційної та функціональної структури; вдосконалення процедури адміністративного

оскарження; управління інформаційними системами й технологіями; розвиток персоналу, реформи для забезпечення доброчесності й антикорупційні заходи; прозорість і контрольованість реформи;

– напрями реформування в частині реалізації державної податкової політики: стимулювання добровільної сплати податків, розвиток податкових сервісів; управління ризиками, податковий контроль та аудит; удосконалення роботи, спрямованої на погашення податкового боргу; протидія розмиванню податкової бази й посилення функції аналізу трансфертного ціноутворення;

– напрями реформування в частині реалізації державної митної політики: сприяння безпеці й міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури, електронних технологій і сервісів для міжнародної торгівлі; захист суспільства, громадського здоров'я та безпеки навколишнього природного середовища й боротьба з незаконним перемищенням наркотичних засобів і зброї; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва» [4].

У результаті визначених у державі цілей щодо реформування фіскальної системи 7 грудня 2018 р. вийшла Постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) № 1202 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику». Цим документом були визначені основні завдання міжвідомчої робочої групи, що стосувалися:

1) підготовки пропозицій щодо реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику, й плану заходів із реалізації концептуальних напрямів її реформування;

2) визначення шляхів, механізмів і способів розв'язання проблемних питань, що виникають під час реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику-у;

3) удосконалення нормативно-правової бази з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову й митну політику [9].

Значним внеском у проведення зазначених реформ надалі стало прийняття таких нормативно-правових документів:

– Постанови КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України й Державну митну службу України» (№ 227 від 06 березня 2019 р.), відповідно, затверджувалися «Положення про Державну податкову службу України» й «Положення про Державну митну службу України» [7];

– Постанови КМУ «Питання Державної податкової служби» (№ 395 від 15 травня 2019 р.) [6].

Так, Положенням про Державну податкову службу України були визначені правові засади функціонування зазначеного державного органу й особливості його організаційної структури.

Зокрема, щодо організаційної структури, Державну податкову службу (далі – ДПС) України очолює Голова ДПС, який також має заступників, зокрема одного першого, які призначаються на посаду й звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства [7].

Для погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції ДПС, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в ДПС може утворюватися колегія. Граничну чисельність державних службовців і працівників ДПС затверджує Кабінет Міністрів України. Структуру апарату ДПС затверджує її Голова за погодженням із Міністром фінансів. Штатний розпис, кошторис апарату ДПС затверджує Голова ДПС за погодженням із Мінфіном [7].

Згідно з Положенням про Державну митну службу України, затвердженим Постановою КМУ, визначені правові засади функціонування Державної митної служби й особливості її організаційної структури [7].

Так, очолює Державну митну службу України Голова Держмитслужби, який має своїх заступників, у тому числі одного першого, які призначаються на посаду й звільняються з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства. Для погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції Держмитслужби, обговорення найважливіших напрямів її діяльності в Держмитслужби може утворюватися колегія [7].

Граничну чисельність державних службовців і працівників Держмитслужби затверджує Кабінет Міністрів України. Структуру апарату Держмитслужби затверджує її Голова за погодженням із Міністром фінансів. Штатний розпис, кошторис апарату Держмитслужби затверджує Голова Держмитслужби за погодженням із Мінфіном [7].

Держмитслужба є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України й своїм найменуванням, прапором, власними бланками, рахунками в органах Казначейства й банках [7].

З метою забезпечення здійснення заходів з утворення Державної податкової служби була прийнята Постанова уряду «Про питання державної податкової служби» (15 травня 2019 р.), якою була встановлена гранична чисельність працівників апарату Служби та її територіальних органів шляхом зменшення граничної чисельності працівників ДФС та її територіальних органів [6].

За умови всіх позитивних зрушень у реалізації намічених реформ із метою виконання зобов'язань перед ЄС і МВФ, визначених Угодою про Асоціацію, все ж процес цей на тепер незавершений.

Згідно з планами уряду на 2020 р., Кабінетом Міністрів України на чолі з прем'єр-міністром Денисом Шмигалем планувалася ліквідація ДФС до кінця 2020 р., яка була утворена ще у 2012 році, та створення нового органу – Бюро економічної безпеки (далі – БЕБ), основною функцією якого мала стати боротьба з економічною злочинністю.

Однак із метою повної легалізації нового органу необхідне прийняття Закону України «Про Бюро економічної безпеки». Ураховуючи складнощі організаційно-правового характеру, остаточна ліквідація ДФС можлива за певний період (тут потрібно бути готовим до того, що цей процес може затягнутися на рік після прийняття зазначеного Закону, оскільки це тривала процедура, що передбачає розв'язання всіх кадрових питань, передачі майна, озброєння, конфіскації, врегулювання питань навколо окупованих територій).

Крім того, необхідне врахування того моменту, що зазначені питання ліквідації

ДФС і створення БЕБ ускладнюються тим, що ДФС є правонаступницею багатьох у попередній історії розвитку фіскальної служби державних структур, зокрема, Міністерства доходів і зборів.

Натепер у структурі ДФС залишається податкова міліція та персонал, який забезпечує її діяльність: бухгалтерія, кадри тощо. Податкова міліція залишена в системі ДФС з вересня 2019 р. урядом Олексія Гончарука за поданням Мінфіну. Основною функцією податковою міліції наразі є розслідування кримінальних проваджень і проведення розшукових дій.

Також, як зазначила 23 серпня 2019 р. Міністр фінансів України Оксана Маркарова, завершальним етапом реформи Державної фіскальної служби в Україні має стати створення єдиної Служби розслідувань фінансових злочинів [11].

Важливими кроками в реформуванні ДФС стало схвалення за основу 3 вересня 2020 р. Верховною Радою України законопроекту, яким передбачається ліквідація податкової міліції, а функцію розслідування економічних злочинів передбачається передати Бюро економічної безпеки (замість Служби безпеки України). Проте такі законодавчі ініціативи були зупинені, оскільки фінансовий комітет парламенту 28 вересня 2020 р. «не зміг зробити» БЕБ єдиним слідчим органом, який розслідує оборудки бізнесу.

Проте вважаємо, що завершення реформ у державній фіскальній системі надзвичайно актуальне й важливе в системі публічного управління, оскільки створює умови для реалізації стратегічного курсу держави на євроінтеграцію і є умовою забезпечення національної безпеки. Адже національна безпека, як зазначає Л.М. Дубчак, «складає цілісну систему управління», куди входять поміж інших і всі державні органи влади [2, с. 230], в тому числі й податкова й митна служби.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, здійснені суттєві кроки в проведенні реформ у сучасній державній фіскальній політиці України все ж ще не можна вважати завершеними. Відповідно, необхідні ще великі зусилля для досягнення поставленої мети на рівні забезпечення всіх механізмів публічного управління в цій сфері.

Однак стверджуємо, що з 2017 р. відбулися суттєві зміни в реорганізації органів фіскальної служби. Це здійснювалося шляхом формування нової організаційної структури за функціональним призначенням, трансформації окремих юридичних осіб у структурні підрозділи Державної податкової служби України й Державної митної служби України із чіткою управлінською вертикаллю. Такі організаційно-правові зміни в системі фіскальних органів в Україні дозволять забезпечити ефективніше їх функціонування в майбутньому.

**Перспективою подальших досліджень** можуть стати науково-теоретичні й науково-прикладні дослідження та розробки, зміст яких детальніше й ширше дозволить проаналізувати особливості організаційно-правових механізмів регулювання діяльності органів фіскальної служби, що дасть можливість вивести на ефективніший рівень їх функціонування.

#### Список використаної літератури:

1. Барановський М.В. Еволюція інститутів фіскальної служби України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Випуск 14. С. 23–28. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/6.pdf>.
2. Дубчак Л.М. Формування правових засад системи державного управління у сфері національної безпеки України. *Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : збірник матеріал круглого столу, м. Київ, 18 квітня 2018 року. Київ, ІПК ДСЗУ, 2018. С. 228–231. URL: <http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/materialy1.pdf>.
3. Звіт Державної фіскальної служби України за 2018 р. Київ, 2019. 112 с. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf>.
4. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1101-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-%D1%80#Text>.
5. Онишко С.В., Шевчук Є.В. Фіскальна децентралізація як індикатор модернізації фінансової системи України. *Актуальні економічні, фінансові та правові питання в умовах євроінтеграції та глобальної*

- конкценції : III Міжнародна науково-практична конференція, м. Ірпінь, 26–27 лютого 2019 р. / Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. С. 32–34. URL: [http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/3493/1/3707\\_IR.pdf](http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/3493/1/3707_IR.pdf).
6. Про питання Державної податкової служби : Постанова КМУ від 15 травня 2019 р. № 395 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi>.
  7. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова КМУ від 06 березня 2019 р. № 227 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
  8. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : Постанова КМУ від 18 грудня 2018 р. № 1200 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF#Text>.
  9. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику : Постанова КМУ від 7 грудня 2018 р. № 1202 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2018-%D0%BF#Text>.
  10. Реформа ДФС. Офіційний сайт «Міністерство фінансів України». <https://mof.gov.ua/uk/reform-of-the-sfs-customs>.
  11. Реформа ДФС завершиться створенням єдиної Служби розслідувань. *Укрінформ*. 23 серпня 2019 р. <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2765929-reforma-dfs-zaversitsa-stvorennam-edinoi-sluzbifinrozsliduvan-markarova.html>.
  12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. № 984-011 (у редакції від 30 листопада 2015 р.), ратифікований за підставою № 1678-VII, набрав чинності 01 вересня 2017 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text).
  13. Саварець А.К. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Консультативна робота. 2017. 24 с. URL: [http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects\\_2014/Trade\\_Facilitation\\_dialogue/Ukrainian\\_customs\\_service\\_Savarets\\_2017.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf).

### **Baranovskyi M. Formation of organizational and legal functioning mechanisms of fiscal service institutes**

*The article reviews the features of the reforms implementation in modern fiscal policy, which are aimed at fulfilling all obligations to the EU and the International Monetary Fund defined by the Association Agreement with the EU. These reforms were started with legislative initiatives in September 2018 and were aimed at introducing new organizational and legal mechanisms in the functioning of the fiscal system in Ukraine. It was noted that two independent central executive bodies were established to ensure the implementation of state policy in the tax and customs spheres – the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine.*

*However, for today (end of 2020) those steps in reforming Ukraine's state fiscal policy, which have been defined since 2018, have not yet been completed. Accordingly, the sufficient attention of managers, politicians, academics and civil society is remained to achieve the planned goals in the state fiscal policy.*

*The purpose of the article is to reveal the features of the formation of the latest organizational and legal functioning mechanisms of the fiscal service institutions in Ukraine.*

*It is proved that since 2017 there have been significant changes in the reorganization of the fiscal service. Correspondingly, the formation of a new organizational structure according to functional purpose was carried out and the transformation of individual legal entities into structural units of the State Tax Service with a clear management vertical was conducted. Such organizational and legal changes in the system of fiscal authorities in Ukraine will ensure their more efficient functioning.*

*It was considered in the article that despite significant progress in the implementation of the planned reforms in order to fulfill the obligations to the EU and the IMF defined by Association Agreement, this process is still incomplete. Accordingly, more efforts are needed to achieve this goal at the level of ensuring all mechanisms of public administration in this area.*

**Key words:** *fiscal policy, fiscal system, tax service, customs service.*