

Олійник О. Д.,  
к.ю.н., доцент кафедри ОРД  
факультету податкової міліції,  
Університет ДФС України

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ФІСКАЛЬНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Стаття присвячена дослідженню організаційної структури фіскальних органів України та ЄС. Дослідження європейського досвіду обумовлено спрямуванням розвитку державної політики України на євроінтеграцію та міжнародне співробітництво. На підставі порівняльного аналізу адміністративно-правового статусу фіскальних (фінансових) органів держав-членів Європейського Союзу обґрунтовано доцільність удосконалення організаційної структури фіскальних органів України. Наведено конкретні пропозиції та зроблено змістовні висновки.

*Ключові слова:* фіскальні органи, організаційна структура, європейський досвід, держави-члени ЄС, завдання, функції.

Статья посвящена исследованию организационной структуры фискальных органов Украины и ЕС. Исследование европейского опыта обусловлено направлением развития государственной политики Украины на евроинтеграцию и международное сотрудничество. На основании сравнительного анализа административно-правового статуса фискальных (финансовых) органов государств-членов Европейского Союза обоснована целесообразность совершенствования организационной структуры фискальных органов Украины. Приведены конкретные предложения и сделаны содержательные выводы.

*Ключевые слова:* фискальные органы, организационная структура, европейский опыт, государства-члены ЕС, задачи, функции.

The article investigates the organizational structure of fiscal Ukraine and the EU. The study of the European experience is due to the direction of state policy of Ukraine in European integration and international cooperation. Based on a comparative analysis of administrative and legal status of fiscal (financial) authorities of the Member States of the European Union expediency improving fiscal organizational structure of Ukraine. Concrete proposals and made meaningful conclusions.

*Keywords:* fiscal authorities, organizational structure, the European experience, the EU Member States, tasks, functions.

**Постановка проблеми.**  
Враховуючи кількість податкових правопорушень в Україні, важливим завданням держави на сьогодні є оптимізація центральних органів виконавчої влади, зокрема Державної фіскальної служби України. Організаційна побудова фіскальних органів повинна

відповідати тим завданням, для реалізації яких вони призначені. Розвиток цих органів повинен обґрунтовувати необхідність пошуку нових методів управління, ефективних їх структур, покладаючись на вітчизняний досвід та досвід країн-членів Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Проблеми організаційної структури фіскальних органів у своїх роботах висвітлювали вчені, такі як: М. М. Аксюков, О. О. Бандурка, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, О. П. Дзісяк, Є. В. Додін, Л. В. Коваль, Ю. І. Коваленко, Д. М. Лук'янць, О. П. Рябченко, А. В. Топоров, Ю. С. Шемшученко та інші.

**Метою статті** є пошук дієвих напрямів удосконалення організаційної структури фіскальних органів України з урахування позитивного досвіду держав-членів ЄС.

**Виклад основного матеріалу.**

Організаційна структура фіскальних органів нашої держави є досить розгалуженою та складною. Незважаючи на те, що ДФС є сервісною службою і одним із її основних завдань є надання адміністративних послуг клієнтам, її територіальні органи публічного управління досить широко представлені на всіх трьох рівнях – центральному, регіональному та районному. При цьому Центри обслуговування платників утворюються не як самостійні територіальні органи, які можуть забезпечувати доступ клієнтам до усіх сервісів ДФС та надавати усі обслуговуючі послуги, а лише як робочий орган територіального органу ДФС.

Така організаційна структура фіскальних органів України призводить до ускладнення процесу адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а

також до значного дублювання функцій територіальних органів ДФС, спрямованих, насамперед, не на обслуговування клієнтів, а на забезпечення функціонування цих органів та управління ними. Ситуація, яка склалася унеможливорює також раціональне використання та управління людськими ресурсами, що на сьогодні є одним із основних стандартів публічного управління в країнах Європи. Складна та розгалужена система фіскальних органів нашої держави потребує також значного фінансування із Державного бюджету України, що в умовах економічної кризи є недоцільним.

Протягом 2016 року для підвищення ефективності роботи структурних підрозділів ДФС було вжито комплекс заходів щодо удосконалення структури органів ДФС, упорядкування та систематизації покладених функцій, а також усунення їх дублювання між окремими структурними підрозділами як на центральному, так і на регіональному рівнях. Однак ці заходи не призвели до оптимізації структури фіскальних органів та підвищення якості обслуговування платників.

Діюча організаційна структура фіскальних органів України унеможливорює проведення більш ефективного розподілу завдань між ними та раціонального управління людськими ресурсами. Значна кількість місцевих організаційних структур, які наділені правом самостійного управління майновими, фінансовими і

кадровими ресурсами та виконують обслуговуючі завдання, що не пов'язані безпосередньо зі збором податків, зборів та інших обов'язкових платежів і обслуговуванням платників є однією з головних причин слабкості нинішньої системи фіскальних органів. Оптимізація та покращення функціонування територіальних органів фіскальної служби, створення кращих умов для реалізації основних завдань в сфері адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів, примусового стягнення та контролю, і, насамперед, покращення якості обслуговування платників, вимагає, в першу чергу, внутрішнього організаційного зміцнення фіскальної служби, в тому числі шляхом консолідації деяких процесів на регіональному або центральному рівнях та усунення дублювання завдань організаційних підрозділів ДФС.

Відповідна структура фіскальних органів, при якій функції обслуговування та управління безпосередньо самими органами консолідуються на центральному або регіональному рівнях, досить поширена в країнах Європи. При цьому на місцевому рівні основна увага приділяється функціям, пов'язаним напряму з обслуговуванням клієнтів та наданням адміністративних послуг.

Наприклад, у Латвійській Республіці реформування системи її фіскальних органів шляхом оптимізації функцій Державної служби доходів і централізації деяких процесів розпочалося ще у

2009 році. Насамперед було ліквідовано територіальні органи ДСД та розпочато створення однорівневої структури цієї служби. Також у структурі ДСД було створено Адміністративне управління, що дозволило централізувати процеси управління персоналом та забезпечення ресурсами. Для платників спростили і порядок оскарження рішень служби. Він став однорівневим і можливим лише у Генерального директора ДСД. На сьогодні ДСД Латвії – однорівнева, в структурі якої функціонує 31 центр обслуговування клієнтів та 31 пункт митного контролю на всій території Латвії.

Схожі реформи у 2015 році розпочала і Республіка Польща, адже відповідні зміни допоможуть покращити обслуговування платників податків та зміцнити основні функції податкової адміністрації та митної служби.

Правовою основою реформування фіскальних органів Польщі став Закон Республіки Польща «Про внесення змін в Закон «Про митну службу», Закон «Про податкові управління та палати» та в деякі інші закони» від 15 січня 2015 року [2]. Основною метою запропонованих змін є підвищення якості управління людськими ресурсами в податковій адміністрації та митній службі, оптимізації рівня добровільного виконання податкових зобов'язань та покращення якості обслуговування платників податків шляхом консолідації процесів

управління цими органами на рівні воеводств.

Структура фіскальних органів Федеративної Республіки Німеччина дещо відрізняється від структури фіскальних органів країн, розглянутих вище, що зумовлено її федеративним устроєм. Однак незважаючи на таку специфіку, функції, що пов'язані з обслуговуванням фіскальних органів та управлінням їх ресурсами також в більшості консолідовані на регіональному (земельному) рівні. Структура земельних податкових департаментів схожа із структурою Федерального податкового департаменту, однак має певні відмінності, що пов'язано з особливостями кожної федеральної землі. В свою чергу місцеві податкові органи, які є найнижчою ланкою податкової адміністрації Німеччини, можуть складатися з різних відділів, що залежить від особливостей конкретної місцевості. Однак підрозділи та спеціалісти, які входять до структури місцевих податкових органів здійснюють функції, насамперед, щодо обслуговування платників, а також надання адміністративних функцій і податкових консультацій.

З метою належної реалізації державної податкової і митної політики з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України, Державна фіскальна служба України у своєму Стратегічному плані розвитку ДФС України на 2015–2018 роки однією із стратегічних цілей визначила оптимізацію організаційної структури фіскальних органів.

Основним заходом, необхідним для досягнення цієї цілі повинна стати реструктуризація територіальних органів ДФС України шляхом ліквідації податкових інспекцій в окремих районах і містах та реорганізації територіальних органів (включаючи відокремлені структурні підрозділи), утримання яких економічно недоцільно [3].

На нашу думку, одним із першочергових напрямів удосконалення організаційної структури фіскальних органів України, враховуючи європейський досвід, повинна стати оптимізація територіальних органів ДФС, в тому числі шляхом консолідації допоміжних процедур, не спрямованих безпосередньо на обслуговування клієнтів.

Консолідація на регіональному рівні, а по можливості, і на центральному рівні допоміжних процесів, що здійснюються в Головних управліннях ДФС, митницях ДФС та державних податкових інспекціях в сфері фінансового і кадрового обслуговування, управління активами та інвестиціями, публічних замовлень, інформаційного обслуговування, аудиту, контролю, комунікації та інформації з обмеженим доступом повинна здійснюватися шляхом створення Головним управлінням ДФС і підпорядкованими державними податковими інспекціями спільного офісу на регіональному рівні. При цьому повноваженнями щодо виконання перелічених функцій необхідно наділяти начальників головних управлінь ДФС. Однак,

запропонована консолідація не повинна бути спрямована на ліквідацію державних податкових інспекцій як районних територіальних органів фіскальної служби.

При цьому консолідація допоміжних функцій фіскальних органів, які не пов'язані безпосередньо з обслуговуванням платників та наданням адміністративних послуг повинна здійснюватися не лише шляхом передачі їх з районного рівня на регіональний. Не варто забувати також про функціонування в структурі ДФС таких територіальних органів як митниці ДФС. Ці структурні одиниці також наділені широким колом повноважень, пов'язаних з фінансовим і кадровим обслуговуванням, управлінням активами та інвестиціями, інформаційним обслуговуванням, комунікацією та іншими. Тому допоміжні процеси, які здійснюються структурними підрозділами митниць ДФС, та не пов'язані з безпосереднім обслуговуванням клієнтів також необхідно передати Головним управлінням ДФС.

Зменшення навантаження на територіальні органи ДФС на районному рівні дозволить їм приділити більше уваги обслуговуванню клієнтів, надання адміністративних послуг та стати європейськими сервісними службами. Тому, на нашу думку, необхідно створювати на базі державних податкових інспекцій центри обслуговування клієнтів не

лише як структурні елементи цих органів, а як самостійні органи ДФС. А людські ресурси, які були задіяні у так званих бек-офісах та здійснювали допоміжні функції, перевести у фронт-офіси. Таким чином вдасться оптимізувати структуру фіскальних органів, насамперед, на районному рівні, підвищити якість управління людськими ресурсами та зменшити видатки Державного бюджету на утримання цих органів.

Таке реформування структури фіскальних органів України дозволить ефективно використовувати програму електронного оподаткування та запроваджувати усі її сервіси, які успішно функціонують в багатьох країнах Європи. Основною метою цього проекту є спрощення процесу адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів шляхом оптимізації внутрішніх процесів у фіскальних органах.

Для досягнення цієї мети необхідно підвищувати ефективність обробки податкової інформації шляхом впровадження нових інформаційних систем, покращення внутрішнього електронного документообігу у фіскальних органах та спрощення процедури нарахування і адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів. Результатами успішного функціонування програми електронного оподаткування є перехід від здійснення перевірки і вибірки «вручну» до двохступеневого контролю з автоматизованою системою аналізу ризиків та використанням усієї

інформації про платника, яка наявна у фіскальних органах. Також електронне оподаткування дозволяє централізувати деякі процеси, пов'язані з обробкою даних та інформації, розширювати мережу центрів обслуговування платників та перелік послуг, які вони можуть надавати, а також електронізувати податкову документацію і управління деякими робочими процесами [4].

Створення центрів обслуговування платників як базових структурних елементів системи фіскальних органів України та розширення їх мережі дозволить не лише підвищити рівень управління людськими ресурсами, зменшити кількість необхідних для обслуговування службовців, відповідно і видатки Державного бюджету на утримання цих органів, а й покращити якість обслуговування клієнтів. Такі центри повинні стати сучасною системою обслуговування і підтримки платника податків, зборів та обов'язкових платежів. З цією метою необхідно впроваджувати нові та вдосконалювати існуючі процедури і сервіси, які надаються ЦОП, в таких сферах: управління податковою інформацією; стандартизація праці фіскальних органів щодо надання послуг платнику; підтримка платника в індивідуальних справах. Система підтримки платника податків, зборів та інших обов'язкових платежів, яку надаватимуть ЦОП повинна включати в себе: інформування платника про його права та обов'язки відповідно до

законодавства України; роз'яснення критеріїв та умов, що можуть впливати на вибір особливих форм оподаткування; надання консультацій щодо застосування податкових форм і документів.

Наступним напрямом удосконалення організаційної структури фіскальних органів повинне стати розширення переліку сервісів та послуг, які зможуть надавати територіальні органи залежно від рівня, на якому вони утворені (центральному, регіональному або районному) та створення спільних ЦОП, що надаватимуть послуги щодо усіх сфер діяльності фіскальних органів в одному місці.

Існуюча організаційна структура фіскальних органів України утворена за територіальним принципом. На центральному рівні функціонує Державна фіскальна служба України, територіальні органи ДФС, в свою чергу, функціонують на регіональному та районному рівні. Відповідно і повноваження цих органів поширюються лише на ту територію, на якій вони утворені. Таким чином і обслуговування платників здійснюється за територіальним принципом. Це означає, що територіальні органи ДФС надають послуги тим платникам, які зареєстровані на території конкретної територіальної одиниці.

В структурі фіскальних органів України функціонує Міжрегіональне головне управління ДФС – Центральний офіс з обслуговування великих платників та 7 підпорядкованих йому

спеціалізованих державних податкових інспекцій з обслуговування великих платників. Незважаючи на те, що ці органи ДФС утворені за принципом «за видами платників» та надають послуги лише великим платникам, повноваження їх все-таки обмежені конкретною територією, на яку поширюється їх діяльність. На сьогодні спеціалізовані ДПІ з обслуговування великих платників утворені у містах Дніпропетровську, Донецьку, Запоріжжі, Луганську, Львові, Одесі та Харкові. Кожен із цих органів обслуговує великих платників, зареєстрованих на відповідному територіальному окрузі, на який поширюється юрисдикція цього органу. Проте у деяких країнах Європи організаційна структура фіскальних органів за принципом «за видами платників» має дещо інший вигляд. Наприклад, у Польщі територіальна сфера діяльності деяких податкових управлінь, що стосується окремих категорій платників податків або виконання деяких завдань, може охоплювати територіальну сферу діяльності інших податкових управлінь. Така ситуація можлива у випадках обслуговування банків, закладів страхування, інвестиційних фондів, пенсійних фондів, філій або представництв іноземних компаній

та окремих категорій юридичних осіб. У такому випадку юрисдикція відповідних територіальних органів фіскальної служби Польщі визначається розпорядженням Міністра фінансів [5].

**Висновки.** На підставі викладеного, практика розподілу повноважень територіальних органів фіскальної служби є досить позитивною. Це дозволяє обслуговувати окремі категорії платників податків не лише в межах окремих територіальних одиниць, а й охоплювати територіальну сферу діяльності інших органів. Такий принцип діяльності територіальних органів ДФС сприяє також здійсненню комплексної контрольної функції, щодо діяльності певних категорій платників та підвищенню ефективності адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які сплачуються цими платниками.

Тому в українському законодавстві необхідно передбачити можливість функціонування територіальних органів ДФС України не лише за територіальним принципом, а й за принципом «за видами платників», не обмежуючись при цьому конкретними територіальними округами.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/166710.html>
2. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Siuïbie Celnej, ustawy o urzkdach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/211>.

3. Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015-2018 роки: Наказ ДФС України від 12 грудня 2015 року № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63703.html>.

4. Projekt e-Podatki [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epodatki.mf.gov.pl/projekt-e-podatki>.

5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19.11.2003 r. w sprawie terytorialnego zasiedzenia i siedzib naczelnych i dyrektorów izb skarbowych [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.przepisy.gofin.pl/przepisy,2,23,59,764,,rozporzadzenie-ministra-finansow-z-dnia-19112003-r-w-sprawie.html>