

**Київський національний торговельно-економічний
університет Кафедра публічного управління та
адміністрування**

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Організація роботи органів державної влади»

Студентки 2 курсу, 9м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Григор
Юлія
Святославівна

Науковий керівник:
д. е. н., доцент

(підпис керівника)

Новікова
Наталя
Леонідівна

Гарант освітньої
програми:
д. н. держ. уп.,
професор

(підпис гаранта)

Орлова
Наталія
Сергіївна

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	6
1.1. Поняття та характерні ознаки органів державної влади.....	6
1.2. Структура органів державної влади.....	11
1.3. Особливості організації роботи органів державної влади.....	16
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	21
2.1. Мета та завдання функціонування Державної фіскальної служби України.....	21
2.2. Аналіз діяльності Державної фіскальної служби України у 2016-2018 рр. за основними напрямками.....	26
2.3. Дослідження роботи Державної фіскальної служби України за величиною податків та зборів, направлених до Державного бюджету України у 2016-2018 рр.....	35
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	46
3.1. Реформування Державної фіскальної служби України: основна мета та перспективи покращання діяльності.....	46
3.2. Шляхи підвищення ефективності роботи Державної фіскальної служби України.....	50
ВИСНОВКИ.....	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	61
ДОДАТКИ.....	67

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сьогодні Україна переживає етап перехідного політичного процесу і викликаної ним політичної кризи, яка виражається у дисфункції сучасних політичних інститутів. Відбувається їх формалізація, коли нарівні з розробкою формальної основи їх діяльності та створенням структур, які відповідають даним інститутам, нарастають тенденції відчуження по відношенню до них. Сучасні демократичні політичні інститути, функціонування та діяльність яких у громадянському суспільстві є проявом державної влади, сприймаються як чужорідний елемент в українському політичному просторі, що викликано не лише їх невідповідністю певним параметрам національного менталітету, але й, як наслідок, недостатнім рівнем легітимності. Це виводить на перший план проблему удосконалення діяльності органів державної влади, яка набуває додаткового значення також у зв'язку зі специфікою перехідного процесу сучасної України.

Можемо стверджувати, що подальші процеси демократизації державної влади в Україні та запровадження конституційно-правової реформи нерозривно пов'язані з перспективами створення надійних каналів та механізмів удосконалення діяльності державної влади. Усі ці механізми мають свою чітко виражену правову природу, що істотно підносить роль юридичної науки в процесі розробки та обґрунтування нових моделей забезпечення удосконалення діяльності державної влади в сучасній Україні.

Мета дослідження – вивчення теоретичних засад організації роботи органів державної влади та розроблення рекомендацій щодо її вдосконалення.

Об'єкт дослідження – процес організації роботи органів державної влади (на прикладі Державної фіскальної служби України).

Предмет дослідження – теоретичні та прикладні аспекти організації роботи органів державної влади в Україні.

Відповідно до мети, завданнями дослідження є:

- систематизувати наукові підходи щодо організації діяльності органів державної влади;
- дослідити структуру органів державної влади;
- проаналізувати особливості організації роботи органів державної влади;
- проаналізувати організацію роботи системи органів державної влади України на прикладі Державної фіскальної служби України;
- здійснити дослідження роботи Державної фіскальної служби України за величиною податків та зборів, направлених до Державного бюджету України у 2016-2018 рр.;
- запропонувати напрями удосконалення організації роботи органів державної влади.

Специфіка та складність об'єкту дослідження зумовили необхідність застосування широкого спектру загальнотеоретичних та спеціально-політологічних *методів дослідження*. З числа філософських методів дослідження нами було використано історичний метод, за допомогою якого визначались властивості та ознаки органів державної влади в історичному ракурсі; логічний метод дозволив дослідити елементи та складові основних ознак органів державної влади, на основі чого було сформульовано авторські визначення; діалектичний метод дав можливість дослідити зв'язок діяльності ДФС України з іншими органами державної влади. Також в процесі дослідження нами було використано загальнонаукові методи, які уможливили виділення соціологічної складової в процесі функціонування державної влади, а саме - системний метод, психологічний та соціологічний методи та метод структурного аналізу. Використаний у процесі дослідження спеціально-юридичний метод дав можливість пояснити суть явища діяльності органів державної влади з точки зору різних юридичних моделей поведінки.

Інформаційною базою випускної кваліфікаційної роботи є широке коло наукових джерел: монографічні дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, публікації у періодичних виданнях, законодавчі та нормативні акти з

питань організації роботи органів державної влади, статистичні дані щодо діяльності Державної фіскальної служби України, інтернет-джерела.

Випускна кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (налічує 51 найменування). Загальний обсяг роботи становить 64 сторінки комп'ютерного тексту, у тому числі основний - 58 сторінок, містить 3 таблиці, 24 рисунки, а також список використаних джерел з 51 джерела.

Основні положення випускної кваліфікаційної роботи відображені у статті: Григор Ю. Організація роботи органів державної влади / Ю.Григор // Публічне управління та адміністрування в умовах суспільних трансформацій. Збірник наукових статей. – 2019. – С. 112.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття та характерні ознаки органів державної влади

Державний апарат створюється для того, аби здійснювати державні функції. Державний апарат – це система органів й посадових осіб, що наділені обумовленими правами й обов’язками задля реалізації державної влади на місцях. На думку ряду дослідників, державний апарат здійснює владу саме від імені народу, яка йому і належить [26; 29]. Іншими вченими акцентовано увагу на тому, що одна з найважливіших ознак будь-якої держави - це система державного апарату, тобто система державних органів влади (тобто державних органів), за рахунок діяльності яких провадиться та реалізується державна влада в країні, а також реалізуються відповідні функції держави і забезпечується захист її інтересів [41, с. 41].

Зазначимо, що кожною державою виконуються відповідні функції із допомогою спеціально сформованого державного апарату, а саме - визначеної сукупності відповідних державних органів. Таким чином, органи державної влади утворюються задля виконання функцій держави, і здійснення державної влади - це мета їх діяльності.

В законодавчих актах і спеціальній літературі вживаються такі поняття, як «орган державної влади», а також «державний орган» і «орган держави». В період існування СРСР терміном «органи державної влади» оперували для того, щоб позначити представницькі органи – Ради народних депутатів, котрі згідно з баченням радянського керівництва мали складати монолітну систему єдиних державних органів. Поняттям державних органів (органів держави), коли це було легітимним, в певній мірі протиставлялось поняттю органів державної влади. Відповідно до тодішньої політико-правової теорії, механізм держави сприймався цілісною системою усіляких органів держави – в першу чергу це

органи державної влади, у тому числі й органи державного управління, судів та органи прокуратури.

Більшість вчених визначають поняття державного органу, виходячи із завдань і функцій, встановлених державою. Зокрема, вони вважають, що державний орган є громадянином або колективом громадян, наділеними державно-владними повноваженнями, уповноваженими державою на здійснення його завдань і функцій і діючими в установленому державою порядку. Перевага даного визначення полягає в тому, що воно вказує на юридичну природу повноважень, межі їх здійснення, функціональне призначення державного органу та завдання його діяльності, особливо якщо автори доповнюють визначення відмітними ознаками.

Поряд із зазначеними вище перевагами, наведені визначення мають істотний недолік. Вони не вказують на природу державних органів і не визначають форму їх існування, хоча законодавство різних держав диференціює державні органи як за способом їх формування, так і за обсягом їх компетенції та правовим статусом, за сферою діяльності.

Деякі автори пропонують визначення державних органів, засновані на структурно-функціональних умовах. Наприклад, А. Сухорукова, крім приналежності до державного апарату, виділяє структурно-функціональну визначеність, ступінь якої залежить як від його формально-юридичного статусу, так і від фактичного розмежування функціональної і предметної компетенції [49, с. 70]. Подібну диференціацію відзначає О.В. Скрипнюк, виходячи з того, що державний орган - це особа або організована група осіб, наділені правом приймати владні рішення (наприклад, парламент, президент, суд, префект). Залежно від порядку прийняття владних рішень державні органи можуть ґрунтуватися на принципах єдиноначальності (наприклад, міністерство) або колегіальності (наприклад, рада міністрів) [47, с. 44].

Немає єдиного підходу до визначення державного органу і в зарубіжній юридичній літературі. Наприклад, англійський учений І. Стівенс визначає

державні органи, виходячи з їх функціонального призначення: він говорить про три органи держави (рис. 1.1):

Рис. 1.1. Органи державної влади [51]

Подібне визначення державних органів, з одного боку, є надзвичайно загальним, а з іншого боку, не охоплює всього різноманіття державних органів. Навіть якщо погодитися з одним лише функціональним критерієм, то вказане визначення не охоплює всього різноманіття функціональної діяльності державних органів. Зокрема, воно не враховує інші правоохоронні органи (крім судів), контролюючі органи (рахункові палати, уповноважені з прав людини). Крім того, воно не враховує правового статусу та обсягу компетенції державних органів.

Крім розглянутих нами відмінностей, в підходах до визначення державного органу звертає на себе увагу термінологічна невизначеність. Деякі автори виділяють державні органи, державні установи та державні підприємства. Інші вживають їх назви як синоніми: «В інституційно-владному плані державний орган, установа, посада (посадова особа) - це структурна частина механізму (апарату) державної влади, наділена певним обсягом державно-владних повноважень» [46, с. 81]. Треті автори, не розглядаючи поняття «державний орган» як синонім інших видів органів держави, зазначають деякі відмінності між ними. Зокрема, А.Б. Венгеров зазначає, що «поняття органу держави використовується в широкому і вузькому сенсах. У широкому сенсі це орган державної влади, а у вузькому - орган, орієнтований на спеціальну функцію, необхідну для життєдіяльності суспільства» [12, с. 72].

Що ж стосується співвідношення поняття «орган державної влади» і «державний орган», в літературі існує думка про те, що відмінність між даними поняттями полягає саме у визначенні їх правового статусу законами чи підзаконними нормативними актами, проте поняття державного органу ширше, адже включає у себе поняття органу державної влади. Зазначимо, що Н.Р. Наливайко стверджує, що статус державного органу можна визначити підзаконними актами, які прийняті на основі т.зв. статусних законів [38, с. 36]. Щодо факту існування цієї формальної підстави вважати поняття державного органу ширшим, аніж органи державної влади, стверджує Н.Р. Нижник. Науковцем визнано штучність цього розмежування, яке зумовлене саме терміном «орган державної влади», що не володіє змістовими особливостями порівняно із терміном «державний орган».

Також серед дослідників домінує точка зору, згідно якої категорії «орган державної влади» та «державний орган» (тобто «орган держави») уживаються в якості синонімів. Отже, поняття категорії «орган державної влади», а також «державний орган» й «орган держави» у сучасній літературі переважно використовуються як синоніми. Також зазначимо, що органи державної влади в сукупності створюють відповідну систему.

Отже, під органами державної влади слід розуміти не лише органи, що можна віднести до законодавчої, а також виконавчої і судової влади, а й інші державні органи. В зв'язку із цим існує теоретична й практична необхідність визначення основних ознак, що характеризують органи державної влади, дозволяючи їх відмежувати від усіх інших суб'єктів, в тому числі, - від державних підприємств, установ і організацій.

Більшістю авторів [6; 15; 20] серед основних ознак органів державної влади виділяється те, що органи державної влади - це складова частина апарату (механізму) держави, уповноважені на здійснення відповідних завдань та функцій держави, які наділено повноваженнями від імені держави (тобто відповідними державно-владними повноваженнями). При цьому як визначальну характеристику органу державної влади більшістю учених названо державно-

владні повноваження. Так, В.В. Кравченко акцентував увагу на тому, що визначальна ознака органу державної влади – це саме наявність в нього державно-владних повноважень, яка і відокремлює його від інших державних установ, що також утворюються державою задля здійснення завдань та функцій держави, проте, на відміну від органів державної влади, вони не наділяються владними повноваженнями (як приклад - державні заклади освіти) [29, с. 216].

Науковцем Л.Р. Наливайко відзначено, що наявність державно-владних повноважень - це найбільш важлива ознака державного органу, яка притаманна тільки органам держави і дає змогу їх відокремлювати, із одного боку, від усіх інших державних організацій, що є елементами державного механізму, а також від недержавних організацій – з іншого боку [37, с. 194].

Також, аналізуючи відмінність державних органів від усіх інших суб'єктів, можна зазначити, що державні органи в своїй сукупності створюють державний апарат, що є складовою частиною державного механізму, до складу якого також включено державні установи, а також державні організації і державні підприємства, які, на відміну від державного органу, не володіють державно-владними повноваженнями, вони не виступають від імені держави, проте вони є частиною державного механізму, а не державного апарату. Також державні підприємства мають відповідні права й обов'язки щодо утворення матеріальних та духовних благ, проте не володіють компетенцією щодо реалізації відповідних функцій держави.

Таким чином, органи державної влади - це складова частина державного апарату, тобто сформованої системи органів і осіб, які наділені певними правами й обов'язками щодо реалізації державної влади.

Отже, органи державної влади є системою, ефективність якої знаходиться у прямій залежності від накопичення, обробки та використання інформації, налагодженої інфраструктури доведення її до різноманітних споживачів.

1.2. Структура органів державної влади

Державна влада - це одна із визначальних ознак держави, що є специфічною формою організації суспільства. Із моменту незалежності України, і особливо упродовж останніх років, і за кордоном, і в Україні збільшилась увага до проблем функціонування державних органів. В концепції правової держави полягає ідея щодо необхідності підкорення державних органів праву задля гарантування й захисту прав та свобод людини й громадянина. Проте разом із цим право так само обмежує державу уже самим фактом існування правил та процедур, завдяки яким громадянин усвідомлює, як поводити себе і яку поведінку може він очікувати від інших громадян. Так, державними органами формується державна влада, яка, своєю чергою, є реальною здатністю державних органів, що сформовані, організовані і функціонують на основі демократичних принципів, реалізувати свої функції і завдання держави. Також зазначимо, що реалізація державної влади – це процес її матеріалізації, тобто перетворення із реальної здатності здійснювати вплив на суспільні відносини на саме «вплив», тобто втілення цілей державної та владної діяльності у конкретні суспільні відносини [23, с. 114].

Говорячи про структуру державної влади, необхідно враховувати, що вона знаходиться в постійному русі, постійно функціонує, однак багато вчених розглядають її саме в стані спокою. При цьому державна влада виступає в якості волі пануючих суб'єктів, хоча деякі юристи визначають її в якості волі народу. Ще одним структурним елементом влади є сила, яка виступає в якості елемента, підкріплює його волю, сприяє його втіленню в життя. Воля не може утвердитися без сили і впливати на інших. Сила найчастіше проявляється в специфічних органах, що реалізують силові функції, наприклад, в армії, поліції і так далі. Якщо сили не досить для затвердження якихось позицій, то в гру вступає сила примусу.

Якщо розглядати державну владу в динаміці, то характеристика її структурних елементів виглядає дещо по-іншому, в першу чергу, необхідно

оцінювати правовідносини, що виникають між суб'єктами. Тут виділяються пануючі і підвладні суб'єкти [43, с. 212]. На нашу думку, найчастіше структуру державної влади представляють у вигляді наступних компонентів:

- Суб'єкти влади;
- Об'єкти влади;
- Владовідносини;
- Засоби та методи здійснення та реалізації державної влади.

Суб'єкти влади виступають в якості специфічних носіїв влади, тобто тих, кому дана влада належить. Це ряд класів, соціальних і національних спільнот, народ в цілому, тобто ті категорії, волю яких держава висловлює в кожен конкретний момент. В якості суб'єкта влади також іноді розглядається держава в цілому або окремі її державні органи.

До об'єктів влади відносяться підвладні об'єкти, тобто ті особи, щодо яких здійснюється державна влада. Найчастіше це індивіди, їх об'єднання або організації, різні спільноти соціального чи національного характеру, класу, а також народу в цілому. Владовідносини характеризують категорію правовідносин, які виникають між суб'єктами і об'єктами влади при її реалізації або здійсненні. Вираз даних відносин, на нашу думку, полягає в прояві волі пануючого суб'єкта щодо суб'єктів, при цьому останній підпорядковується першим.

Засоби здійснення влади - це елементи, на які держава спирається при своєму функціонуванні, втілюючи певні ідеї в життя. Важливим елементом є державні органи, а також організації, що реалізують державну владу, в той же час важливу роль відіграє позитивне право. Однак влада може використовувати й інші методи регулювання суспільних відносин, наприклад, норми моралі, релігії і так далі. Тобто арсенал, який може використовувати державна влада, досить широкий [42, с. 78].

В якості останнього елемента слід розглядати методи здійснення влади, під якими розуміються прийоми, способи і засоби реалізації державної влади з метою вираження волі певних суб'єктів. При цьому можуть використовуватися

найрізноманітніші методи, однак виділяють два основні методи - переконання і примус. Державні органи часто використовують поєднання цих елементів при реалізації положень державної влади. Метод переконання заснований на певній ідеології, яка впливає на поведінку людини. Зокрема, проводяться різні культурно-виховні роботи, вплив на правосвідомість людини, правове виховання людей, доводиться думка державних політиків і так далі. Метод примусу впливає на психологію, матеріальний та фізичний стан осіб з метою змусити їх діяти з волі пануючого суб'єкта. Даний метод має більш суворий характер, застосовується певними суб'єктами і лише в певних цілях, встановлених чинним законодавством, при цьому даний суб'єкт завжди пов'язаний з обмеженням волі людини.

Досліджуючи наукові точки зору щодо структури органів державної влади, зазначимо, що Н.Р. Нижник наводить наступну структуру державних органів:

- органи державної влади;
- державні органи;
- органи державної влади зі спеціальним статусом [38, с. 68].

На його думку, органи державної влади складаються з виборних депутатів чи призначуваних державних службовців, наділених певними владними повноваженнями. Але, на нашу думку, орган влади може функціонувати і в особі однієї людини.

Л.Р. Наливайко. у своїй праці, присвяченій компетенції органів виконавчої влади [37], пише, що аналіз компетенції має дуже важливе значення для вдосконалення не лише системи органів, а й структури кожного з них, адже структура повинна створювати найкращі умови для реалізації тих управлінських функцій і повноважень, які покладені на даний орган. Встановлюючи компетенцію органу влади, держава здійснює розподіл праці між ними. Компетенція, на нашу думку, визначає роль кожного з державних органів і в той же час забезпечує їх взаємозв'язок, узгодженість їх дій.

Компетенція органів державної влади визначає їх структуру та складається з декількох складових:

Рис. 1.2. Компетенція органів державної влади [складено автором]

Інтерес представляють й інші підходи до поняття «компетенція». Так, В.І. Мельниченко визначає компетенцію як покладений на уповноважений суб'єкт (зокрема, на органи законодавчої, виконавчої, судової гілок влади) обсяг публічних справ. При цьому наголошується, що до елементів компетенції належать:

- нормативно встановлені цілі;
- предмети компетенції як юридично визначені сфери і об'єкти впливу;
- владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішення і вчинення дій [33, с. 284].

О. Кукарцев також формулює компетенцію як сукупність завдань (цілей), функцій і повноважень (прав і обов'язків) органу державної влади. Вважаємо, що законодавство визначає вичерпне коло повноважень кожного органу державної влади, межі і сфери його діяльності, а також види і форми прийнятих цим органом правових актів. Це дозволяє виключити втручання різних державних органів в сферу діяльності один одного, а також забезпечує самостійність органів влади, діяльність кожного з них відповідно до покладених на них повноважень [31, с. 105].

Єдність системи державних органів передбачає і виділення в ній відносно відокремлених складових частин - структури державних органів. Наприклад, в залежності від обсягу компетенції розрізняють органи загальної компетенції та

органи спеціальної (галузевої) компетенції. Органи загальної компетенції здійснюють свої державно-владні повноваження поза конкретною сферою діяльності, як правило, на основі принципу колегіальності. Вони покликані координувати діяльність галузевих органів державної влади. Органи галузевої компетенції виконують свої державно-владні повноваження в певній сфері (економіка, фінанси, оборона, зовнішня політика) на основі принципу єдиноначальності. У цю групу органів державної влади, що діють у сфері виконавчої влади, входять міністерства (оборони, закордонних справ, внутрішніх справ) та інші відомства. У число органів галузевої компетенції законодавчої гілки влади входять галузеві комітети палат парламентів.

Структура органів державної влади, виходячи з обсягу їх повноважень, дозволяє, застосовуючи цей же критерій, таким же чином класифікувати і допоміжні органи: допоміжні державні органи, що забезпечують діяльність глави держави, парламенту і його палат, Уряду. З допоміжних державних органів, що забезпечують діяльність відомчих органів державної влади, можна назвати канцелярії і секретаріати відповідних міністрів. На нашу думку, допоміжні державні органи є досить вдалим прикладом, що демонструє чимало специфічних похідних організаційних і функціональних принципів, в тій чи іншій мірі властивих державним органам влади.

Для повноцінного встановлення структури органів державної влади важливо, окрім керівних начал (організаційно-правових засад), правильно згрупувати складові елементи системи державних органів, здійснити несутеречливу градацію цих органів. Ми пропонуємо розрізняти в ній державні органи, органи державної влади та допоміжні державні органи [23, с. 127].

Таким чином, різниця між термінами «державний орган» та «орган державної влади» визначається тим, наскільки загальною є характеристика конкретного органу, його функцій та повноважень. Залежно від їх поєднання конкретний державний орган може бути органом державної влади, органом державної влади з особливим статусом або допоміжним державним органом.

Виходячи з вищевикладеного, ми вважаємо, що державний орган - це самостійна ланка державного апарату (громадянин або організований колектив громадян), яка бере участь в державному регулюванні, наділений державно-владними чи іншими повноваженнями, уповноважений державою і суспільством на здійснення його завдань і функцій і чинний в установленому державою порядку.

1.3. Особливості організації роботи органів державної влади

В основу формування системи органів державної влади покладена доктрина поділу влади на три традиційних гілки:

- законодавчу;
- виконавчу;
- судову.

У державах з федеральним устроєм ця система поділу доповнюється поділом державної влади по вертикалі.

В системі поділу влади законодавча влада займає особливу нішу, оскільки саме ця гілка влади встановлює правила поведінки, за якими та на виконання яких працюють інші гілки державної влади, забезпечується конституційна законність і встановлюється правопорядок. Вважається, що законодавча влада - це первинна влада, і однією з її цілей діяльності є формування ідеалізованого правопорядку. Органи законодавчої влади за мету мають реалізацію правотворчої функції шляхом прийняття загальнообов'язкових правил поведінки, орієнтуватися на які в своїй діяльності повинні всі громадяни, громадські об'єднання, а також всі органи державної влади [21, с. 44].

На перший погляд, законодавча влада представляє собою реальне волевиявлення соціуму. Однак далеко не завжди законодавчі рішення можуть відповідати одночасно всім потребам соціуму, який складається з різних шарів і соціальних груп, які в свою чергу переслідують різні цілі і орієнтири. У зв'язку з цим можна говорити про те, що однією з основних цілей законодавчої влади

при прийнятті рішень є консолідація інтересів різних представників соціуму для того, щоб знайти компромісне рішення, правильно визначаючи пріоритети при його прийнятті.

Ознаки законодавчої влади наступні (рис. 1.3):

Рис. 1.3. Ознаки законодавчої влади [складено автором]

Принцип поділу влади наділив кожен гілку влади своєю роллю, і, відповідно, своїми цілями, завданнями та функціями. Можна виділити кілька особливостей, властивих законодавчій гілці влади:

- законодавча влада покликана формулювати і втілювати в життя правила поведінки;
- по відношенню до виконавчої і судової гілок влади, законодавча влада виконує роль орієнтиру для них, надаючи можливість продуктивно і якісно функціонувати і взаємодіяти одна з одною;
- крім орієнтуючих функцій, законодавча влада реалізує ще й контрольну, яка націлена на те, щоб, використовуючи парламентський контроль, оцінювати і перевіряти якість і своєчасність реалізації законів.

Функції законодавчої влади наступні:

- 1) законодавча функція. Сутність даної функції полягає в тому, що законодавчий орган має право видавати нормативні акти, які наділені вищою юридичною силою після конституцій. Дане право має винятковий і разом з тим універсальний характер. Законодавча функція народжує нормативний акт, який

містить в собі правило поведінки, що регулює ту чи іншу сферу суспільних відносин в межах повноважень держави або його суб'єкта;

2) представницька функція пов'язана із забезпеченням партійного, територіального, корпоративного, етнічного представництва;

3) установча функція полягає в утвердженні і призначення різних осіб на державні посади, створення організаційних структур, спеціальних комісій і т.п.;

4) функція контролю і відповідальності. Парламентський контроль покликаний не дати виконавчій владі зайняти чільну позицію і не дати інститутам демократії стати більш авторитарними. Контрольна функція може розглядатися в широкому і вузькому сенсі. Найчастіше даний вид контролю передбачає перевірку діяльності державних органів і можливість застосування санкцій. У більш широкому розумінні в парламентський контроль входить право законодавчого органу брати участь у формуванні різних вищих органів влади, що перегукується з установчої функцією законодавчої влади [17].

Виконавча влада - вторинна підзаконна гілка державної влади, що має універсальний предметний і організуючий характер, адже вона спрямована на забезпечення виконання законів та інших актів законодавчої влади. Виконавчі органи державної влади – це органи, покликані забезпечувати реалізацію політики держави і виконання законів, прийнятих представницькими органами.

Функції виконавчих органів наступні:

1) виконавча - здійснення тих рішень, які прийняті представницькими органами;

2) розпорядча - здійснення управління шляхом видання підзаконних актів і виконання організаторських дій.

Принципи організації і діяльності виконавчих органів наведено нижче:

а) наявність встановленої системи вертикальної зв'язку (службової ієрархії), яка має неухильно дотримуватися;

б) існування системи правил, що чітко регулюють права і обов'язки державних службовців;

в) існування спеціалізованої системи розподілу праці;

г) використання чітко визначених методів і способів вирішення поставлених перед державними службовцями завдань [16, с. 28].

Ознаки виконавчої влади наступні (рис. 1.4):

Рис. 1.4. Ознаки виконавчої влади [16, с. 29]

Виконавча влада реалізується через Уряд, Президента і органи на місцях. Уряд (Президент) здійснює верховне політичне керівництво і загальне управління державою.

Уряд покликаний:

- забезпечувати охорону існуючого суспільного ладу;
- захист зовнішніх інтересів держави;
- здійснення економічних, соціальних та інших функцій в сфері державного управління.

Уряд (Президент) призначає на вищі військові і цивільні посади, у його веденні знаходиться державний апарат. Виконавча влада на місцях здійснюється за допомогою місцевих органів виконавчої влади або виборних органів місцевого самоврядування, які призначаються центром [7, с. 396].

Судова влада - самостійна і незалежна гілка державної влади, що діє для вирішення на основі закону соціальних конфліктів між державою і громадянами, самими громадянами, юридичними особами, а також контролю за конституційністю законів. Іноді суди можуть бути наддержавними, як Суд Європейського союзу.

Ознаки судової влади наступні (рис. 1.5):

Рис. 1.5. Ознаки судової влади [16, с. 29]

Функції судової влади наступні:

1. Правосуддя.
2. Судовий контроль (нагляд) за законністю і обґрунтованістю застосування заходів процесуального примусу.
3. Тлумачення правових норм.
4. Посвідчення фактів, що мають юридичне значення.
5. Обмеження конституційної та іншої галузевої правосуб'єктності громадян держави [6, с. 104].

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що особливості діяльності органів державної влади залежать від того, до якої гілки влади вони належать.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ НА ПРИКЛАДІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1. Мета та завдання функціонування Державної фіскальної служби України

Державна фіскальна служба (ДФС) України первинно створена Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби» від 21 травня 2014 р. № 160 [5], реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення, і фактично, означений організаційний захід вже можна розглядати як перший управлінський стосовно Служби з боку Кабінету Міністрів України. Примітно, що Кабінет Міністрів України з усіх можливих шляхів створення нового органу виконавчої влади – Державної фіскальної служби України – обрав саме перетворення. Разом із тим, практика державного управління свідчить, що застосування Кабінетом Міністрів України управлінського заходу саме «шляхом перетворення» є доволі поширеним конструктивним управлінським елементом, що унормований Порядком здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за однойменною Постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 [4].

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України», «Державна фіскальна служба України (ДФС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів 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» [3].

Перелік основних завдань діяльності ДФС України ґрунтується на засадах реалізації державної політики в податковій сфері; в сфері державної митної справи; у питаннях адміністрування сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; в питаннях боротьби із правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства України, законодавства із питань оплати єдиного внеску.

Основні завдання діяльності ДФС наведено на рис. 2.1.

Рис. 2.1. Основні завдання діяльності ДФС

Джерело: складено автором за даними [3]

Основними напрямками діяльності ДФС України є безумовне забезпечення виконання завдань із надходження платежів до бюджету, удосконалення системи оподаткування, виявлення та руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, запобігання та виявлення кримінальних та інших правопорушень у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, впровадження електронних сервісів для платників, підвищення рівня митної безпеки тощо [24].

Станом на 01.01.2019 р. структура ДФС України складається з 28 департаментів, головних управлінь та управління (рис. 2.2).

Рис. 2.2. Організаційна структура ДФС України станом на 01.01.2019 р.
Джерело: [24]

Департамент кадрової
політики та роботи з
персоналом

Також зазначимо, що поглиблений аналіз загальної структурної організації Державної фіскальної служби України змушує нас вважати, що в ній з усіх можливих використана дивізійна організаційна структура управління, яка при тому всьому має певні переваги перед так звичними стосовно побудови центральних органів виконавчої влади лінійною та функціональною організаційними структурами управління. Такий висновок підтверджується не тільки позитивними більшою гнучкістю та делегуванням повноважень на нижчі рівні управлінської ієрархії, але й виявленим нами раніше в якості недоліку дублюванням функціональних служб. При цьому слід зазначити, що така організаційна структура управління, про що йдеться також і у Бондар Н.М., особливо небезпечна послабленням контролю за діяльністю відділень, відсутністю єдиної політики між підрозділами та несумісності між ними, труднощами у розподілі ресурсів [11].

Цілком очевидно, що Державна фіскальна служба України створена не заради самоіснування або виконання абстрактних управлінських функцій – завданням її діяльності є сприяння належній економічній складовій функціонування держави – зокрема, щодо наповнення бюджету та державних цільових фондів загальнодержавними та місцевими податками, загальнодержавними та місцевими зборами, митними та іншими платежами. Тому, фактично, розглядаючи ДФС як суб'єкт державного управління, можна погодитись з тим, що предметом управлінської діяльності її апарату є, в основному, унормування обігу означених ресурсів – їх отримання, розподілення, споживання та оцінка використання. В тому числі, й з використанням таких управлінських економічних важелів, як «податки, бюджет, державне замовлення, прямий або конкурсний розподіл державних капітальних вкладень, акціонування, приватизація або передача в оперативне управління майна, залучення до участі в реалізації державних економічних програм та вирішення соціальних завдань, адміністративний припис структури витрат, надання гарантій, видача пільгових кредитів тощо» [19].

Державна фіскальна служба України як суб'єкт державного управління здійснює державне управління як безпосередньо підпорядкованими органами його структурної системи, так і фізичними та юридичними особами, що підзвітні йому в фіскальній та митній сферах держави.

Також слід зазначити, що Державна фіскальна служба України як суб'єкт державного управління в своїй діяльності використовує метод адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, зокрема, адміністративну нормотворчість і розпорядництво, а також адміністративні заходи правоохоронного характеру.

Також виділено сім податкових напрямків подальшого реформування ДФС:

1. Зміна податкової політики - фіскальний ухил, плани збору податків будуть скасовані.
2. Діджіталізація податкових процедур. Всі податкові процедури повинні бути переведені в електронну форму.
3. Реформа оподаткування доходів, в т.ч. податкова амністія.
4. Реформа фіскальних органів.
5. Забезпечення інформатизації та податкова прозорість.
6. Забезпечення міжнародного співробітництва у сфері оподаткування.
7. Закон про податкову прозорість.

Також на сучасному етапі розвитку України стратегічним завданням підвищення ефективності фіскальної політики є подолання кадрових деформацій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також забезпечення захисту прав людини та формування антикорупційних механізмів у сфері державного управління. При цьому дотримання законів, які стосуються прав людини, є необхідною умовою здійснення кадрової політики в територіальних органах ДФС України та органах місцевого самоврядування.

2.2. Аналіз діяльності Державної фіскальної служби України у 2016-2018 рр. за основними напрямками

Оскільки одне з першочергових завдань ДФС – це безумовне забезпечення виконання показників наповнення Державного бюджету України, зазначимо, що ця робота здійснюється у співпраці з Верховною Радою України, яка розробляє відповідні законопроекти. Так, Державна фіскальна служба України з метою всебічного розгляду проектів законодавчих актів з питань податкового законодавства, законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної митної справи та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи ДФС, постійно взаємодіє під час опрацювання законопроектів з Верховною Радою України [25]. В рамках цієї співпраці у I півріччі 2019 р. ДФС підтримувала внесені на розгляд КМУ проекти наступних законів України (рис. 2.3).

Рис. 2.3. Взаємодія ДФС та КМУ щодо розроблення законопроектів у I півріччі 2019 р. [складено автором]

Також керівництво ДФС бере участь у засіданнях комітетів Верховної Ради України, на яких розглядає законопроекти та питання, що стосуються повноважень ДФС. Крім цього, ДФС проводить плідну співпрацю із Комітетом ВРУ із питань податкової й митної політики (бере участь у підготовці матеріалів, опрацюванні порівняльних таблиць) з питань тих законопроектів, які прийнято як Закони.

Окрім цього, за участі фахівців ДФС в комітетах ВРУ постійно проводяться засідання робочих груп, а також підкомітетів, «круглих столів» і нарад, зокрема, у I півріччі 2019 р.:

- 1) в Комітеті ВРУ щодо питань податкової і митної політики;
 - в засіданнях робочих груп;
 - в зустрічах;
- 2) в Комітеті ВРУ з питань інформатизації та зв'язку в засіданнях робочих груп;
- 3) в Комітеті ВРУ з питань аграрної політики і земельних відносин;
- 4) в Комітеті ВРУ з питань соціальної політики, зайнятості і пенсійного забезпечення;
- 5) в Комітеті ВРУ з питань паливно-енергетичного комплексу ядерної політики і ядерної безпеки;
- 6) в Комітеті ВРУ з питань бюджету;
- 7) в Комітеті ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин [22].

Також ДФС аналізує стан виконання плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Також наведемо особливості співпраці ДФС України з іншими органами державної влади задля виконання поставлених перед нею завдань (рис. 2.4).

Рис. 2.4. Співпраця ДФС України з іншими органами державної влади
[складено автором]

Далі проаналізуємо, наскільки фактичні показники відрізнялись від планових (рис. 2.5).

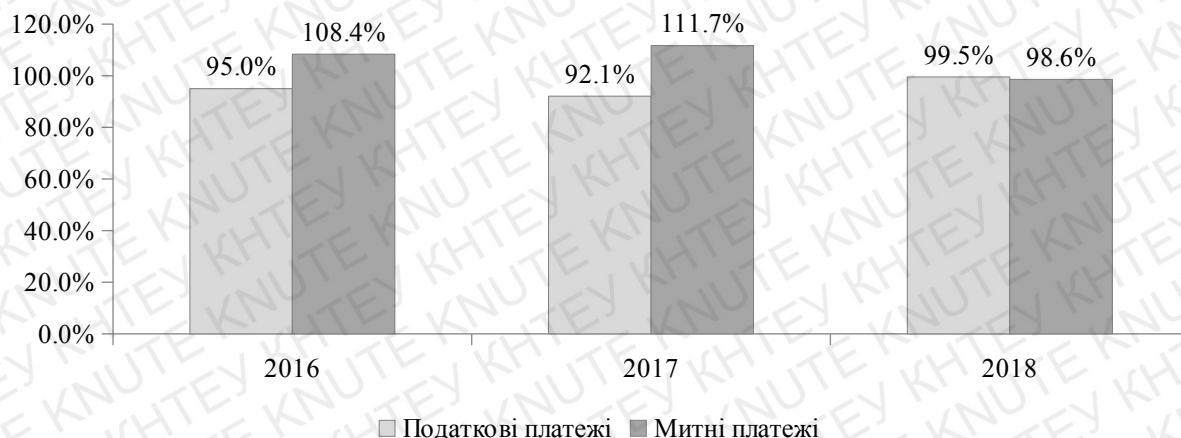


Рис. 2.5. Рівень виконання планових показників ДФС щодо наповнення Державного бюджету України у 2016-2018 рр., %

Джерело: складено автором за даними [24]

Як бачимо, у 2016-2018 рр. фактичні показники забезпечення надходження податкових платежів нижчі, ніж планові, а фактична величина митних платежів була більшою за планові показники у 2016-2017 рр.

Також варто зазначити, що такий рівень виконання планових показників зумовив недовиконання індикативних показників, встановлених для ДФС Міністерством фінансів України (рис. 2.6).

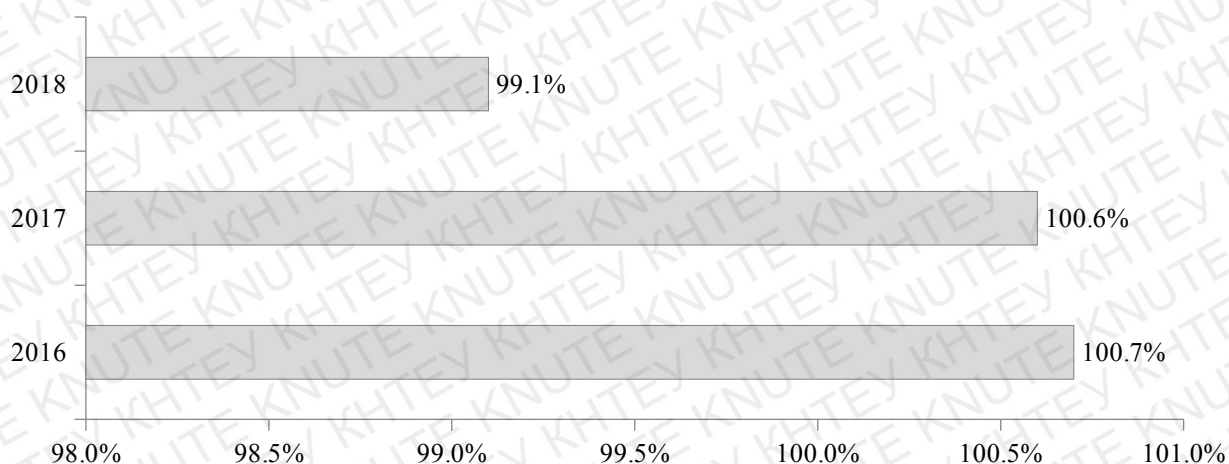


Рис. 2.6. Рівень виконання ДФС Індикативних показників Міністерства фінансів України у 2016-2018 рр., %

Джерело: складено автором за даними [24]

Отже, 2018 р. продемонстрував недовиконання планових показників діяльності ДФС щодо наповнення Державного бюджету України податковими та митними платежами. У зв'язку із цим у 2018 р. Державний бюджет недоотримав 6,7 млрд. грн. (рис. 2.7).

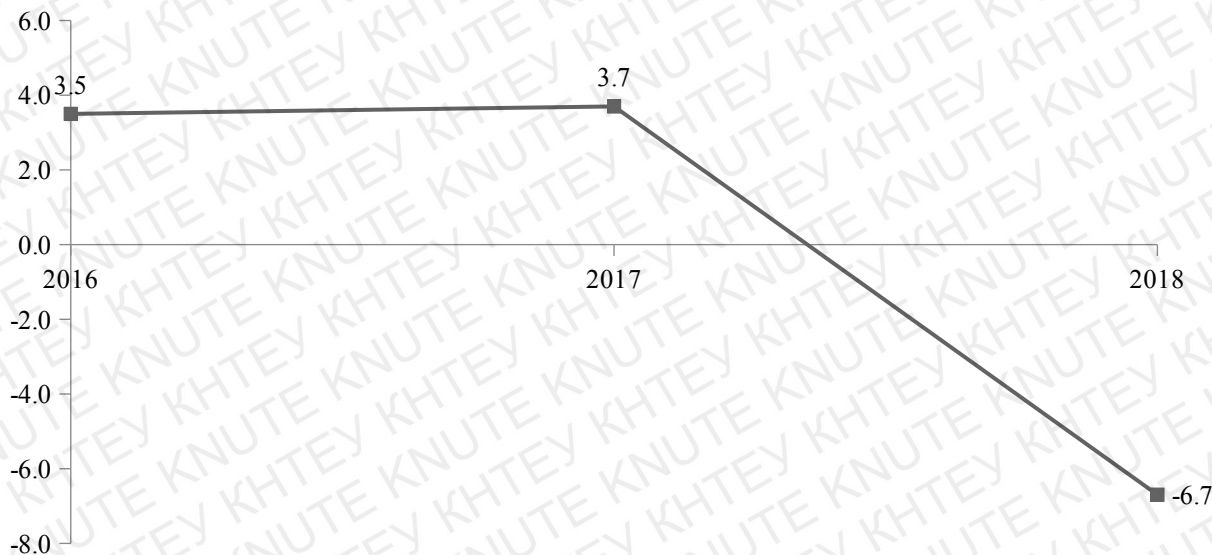


Рис. 2.7. Додаткові надходження до Державного бюджету України, забезпечені роботою ДФС у 2016-2018 рр., млрд. грн.

Джерело: складено автором за даними [24]

Отже, у 2018 р. діяльність ДФС щодо забезпечення виконання показників наповнення Державного бюджету України була недостатньо ефективною. Проте позитивним є зростання величини наступних показників у 2016 р.:

- ПДВ із ввезених на територію України товарів;
- податку на доходи фізичних осіб;
- акцизного податку з товарів, що вироблені на території України;
- податку з прибутку підприємств;
- акцизного податку з товарів, ввезених на територію України;
- ввізного мита;
- екологічного податку (рис. 2.8).

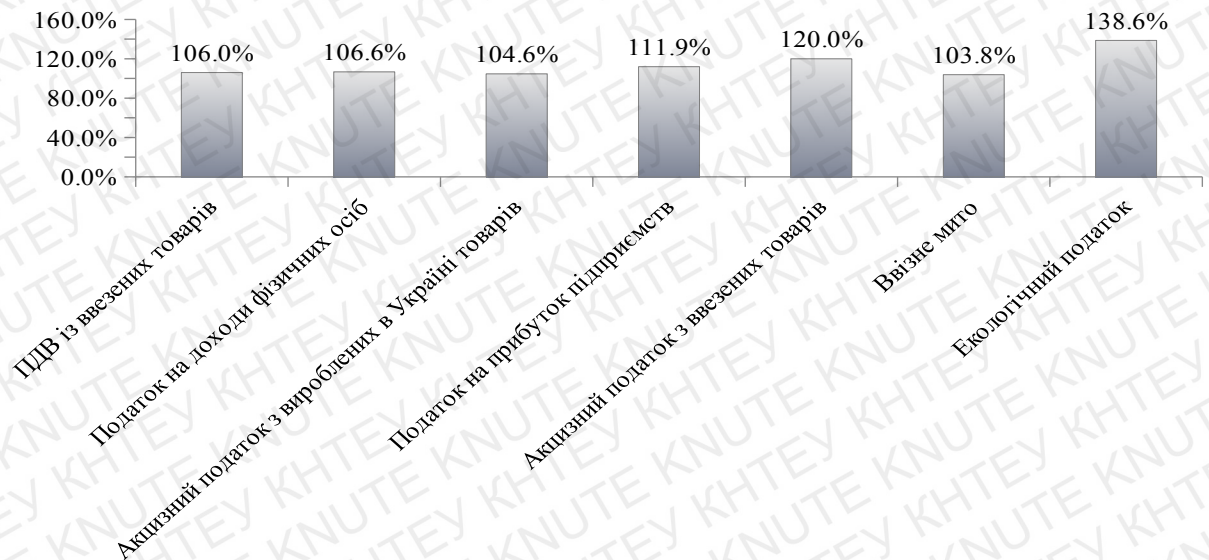


Рис. 2.8. Динаміка податкових та митних надходжень до Державного бюджету України, забезпечені роботою ДФС у 2016 р., %

Джерело: складено автором за даними [24]

У 2017 р. перелік податкових та митних надходжень, величина яких була більшою за попередній рік, був значно меншим, і до нього увійшли наступні надходження:

- ПДВ із ввезених на територію України товарів;
- податок з прибутку підприємств;
- ввізне мито;
- екологічний податок (рис. 2.9).

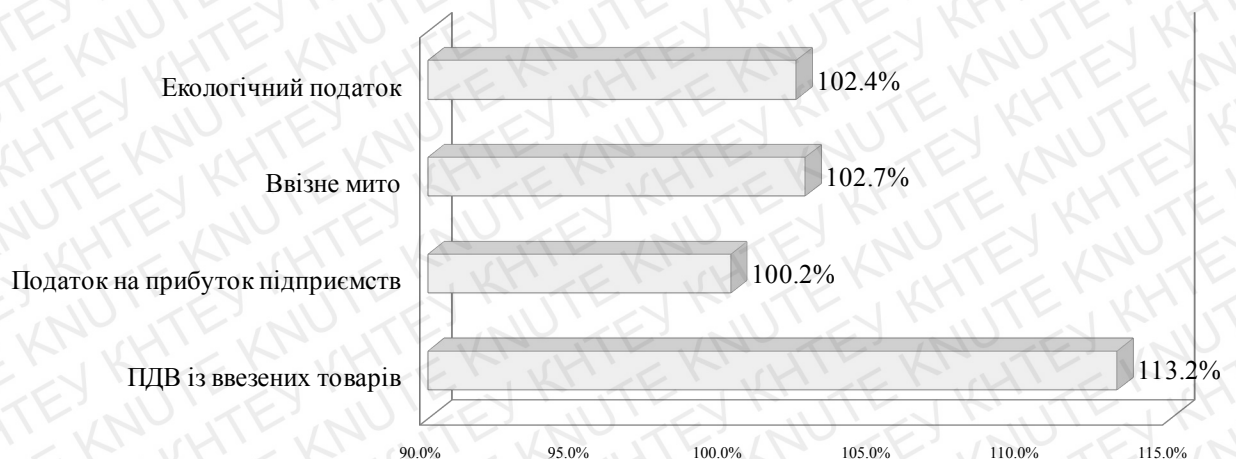


Рис. 2.9. Динаміка податкових та митних надходжень до Державного бюджету України, забезпечені роботою ДФС у 2017 р., %

Джерело: складено автором за даними [24]

У 2018 р. лише 3 види податкових надходжень перевищили показники попереднього року, а саме:

- податок на прибуток підприємств;
- податок та збір з доходів фізичних осіб;
- рентна плата за користування радіочастотними ресурсами (рис. 2.10).

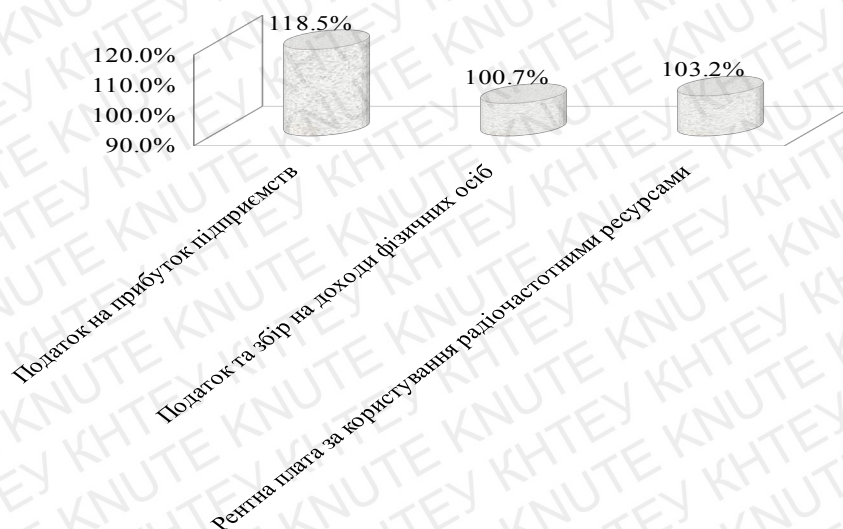


Рис. 2.10. Динаміка податкових та митних надходжень до Державного бюджету України, забезпечені роботою ДФС у 2018 р., %

Джерело: складено автором за даними [24]

Також надходження платежів до місцевих бюджетів було забезпечено ДФС у 2016 та 2018 рр. у недостатньому обсязі, і лише у 2017 р. показники перевищили рівень минулого року (рис. 2.11).

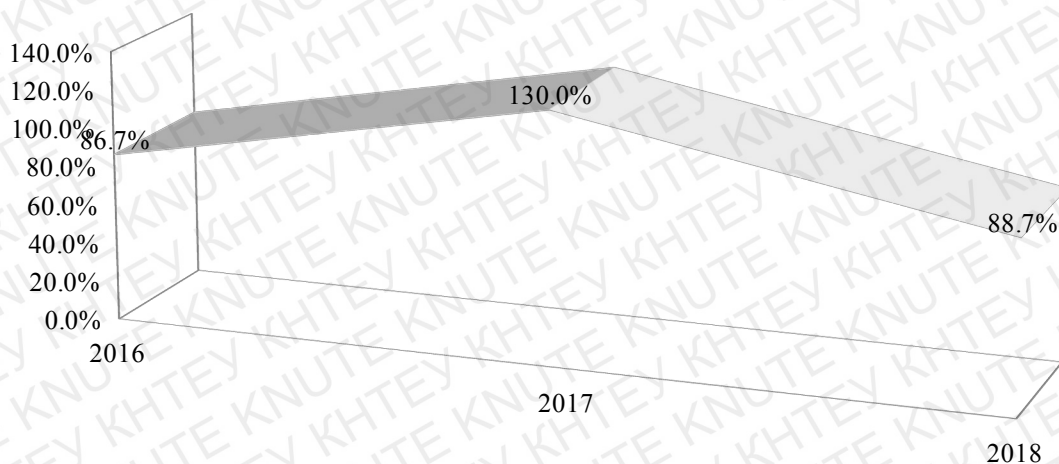


Рис. 2.11. Динаміка надходжень до місцевих бюджетів у 2016-2018 рр., %

Джерело: складено автором за даними [24]

За даними митної статистики, загальні обсяги експорту у 2017-2018 рр. продемонстрували зростання (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Обсяги експорту товарів з України у 2016-2018 рр., тис. дол. США

Країни	Роки			Відхилення	
	2016	2017	2018	2017/2016	2018/2017
Усього	36361711,2	43266580	47339935,2	6904869	4073355
<i>у тому числі</i>					
Білорусь	903197,5	1143538,8	1304504,1	240341,3	160965,3
Єгипет	2266493,2	1831312,9	1557139,0	-435180	-274174
Індія	1903066,6	2205748	2175943,3	302681,4	-29804,7
Іспанія	1004547,4	1260107,7	1370008,7	255560,3	109901
Італія	1929575,6	2469871,5	2628788,6	540295,9	158917,1
Китай	1832518,9	2039359,1	2200267,9	206840,2	160908,8
Нідерланди	995322,6	1676245	1603526,6	680922,4	-72718,4
Німеччина	1423735,2	1754288,2	2208422,3	330553	454134,1
Польща	2200010,1	2724629,7	3257581,0	524619,6	532951,3
Російська Федерація	3592917,9	3936628,9	3654089,6	343711	-282539
Туреччина	2049064,9	2518581,8	2352402,1	469516,9	-166180
Угорщина	1053084,2	1326440,1	1646311,8	273355,9	319871,7

Джерело: складено автором за даними [18]

Також зазначимо, що у загальний зовнішньоторговельний оборот зріс у 2017-2018 рр. (рис. 2.12).

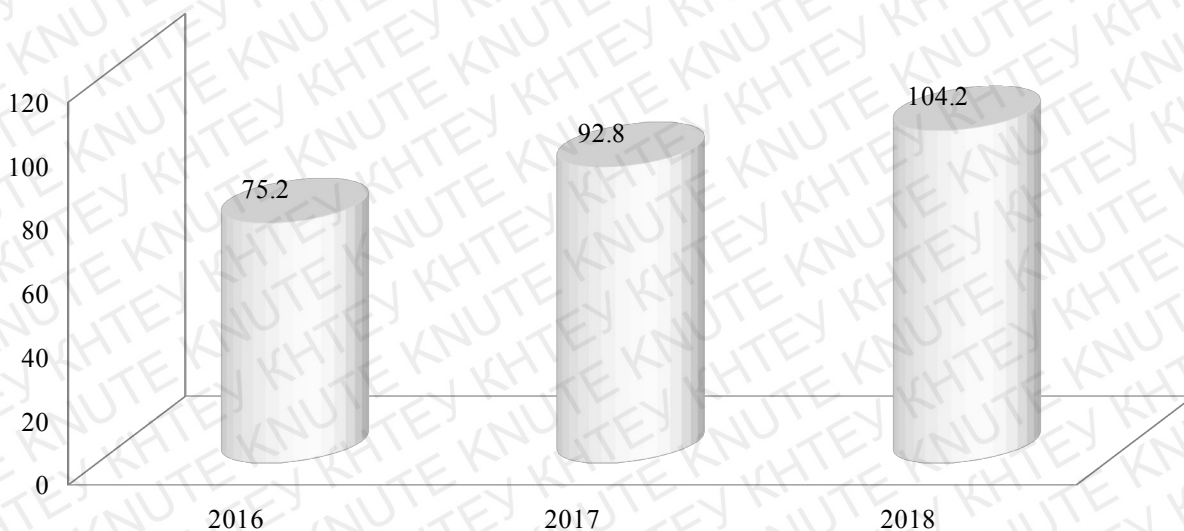


Рис. 2.12. Динаміка зовнішньоторговельного обороту України у 2016-2018 рр., млрд. дол. США

Джерело: складено автором за даними [18]

Що стосується митного оформлення товарів, варто зазначити наступне:

- у 2016 р. порівняно з попереднім роком питома вага митного оформлення товарів (за вагою товарів) із застосуванням 1 методу визначення митної вартості збільшилась на 0,7 в.п.;
- у 2017 р. зросла на 9 в.п. порівняно із 2016 р.;
- у 2018 р. – зросла на 2 в.п. (рис. 2.13).

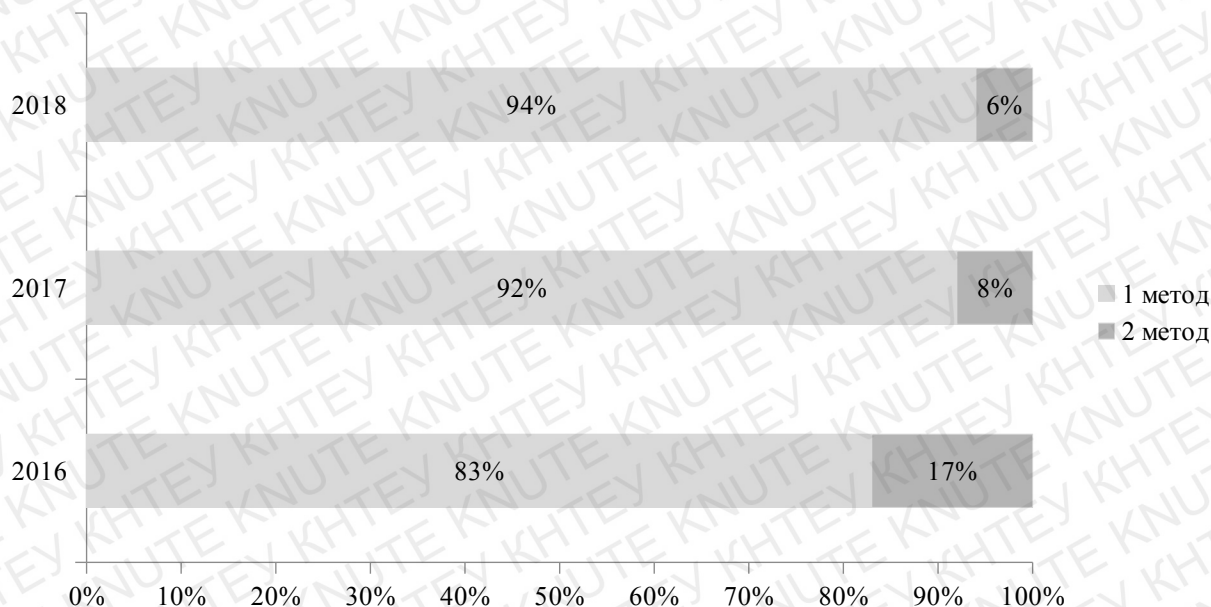


Рис. 2.13. Застосування 1 методу визначення митної вартості товарів у 2016-2018 рр., %

Джерело: складено автором за даними [24]

При цьому використання 1 методу стосувалось оформлення металів та виробів з них, продукції хімічної промисловості, каучуку, паливно-енергетичних товарів, мінеральних продуктів, виробів із каміння, скла, кераміки.

Зазначимо, що також ДФС за результатами звітного року формує звіти щодо виконання поставлених перед нею завдань (Додаток А).

2.3. Дослідження роботи Державної фіскальної служби України за величиною податків та зборів, направлених до Державного бюджету України у 2016-2018 рр.

З метою оцінки впливу податкових та митних надходжень до Державного бюджету України на рис. 2.14. проаналізуємо динаміку доходів Державного бюджету.

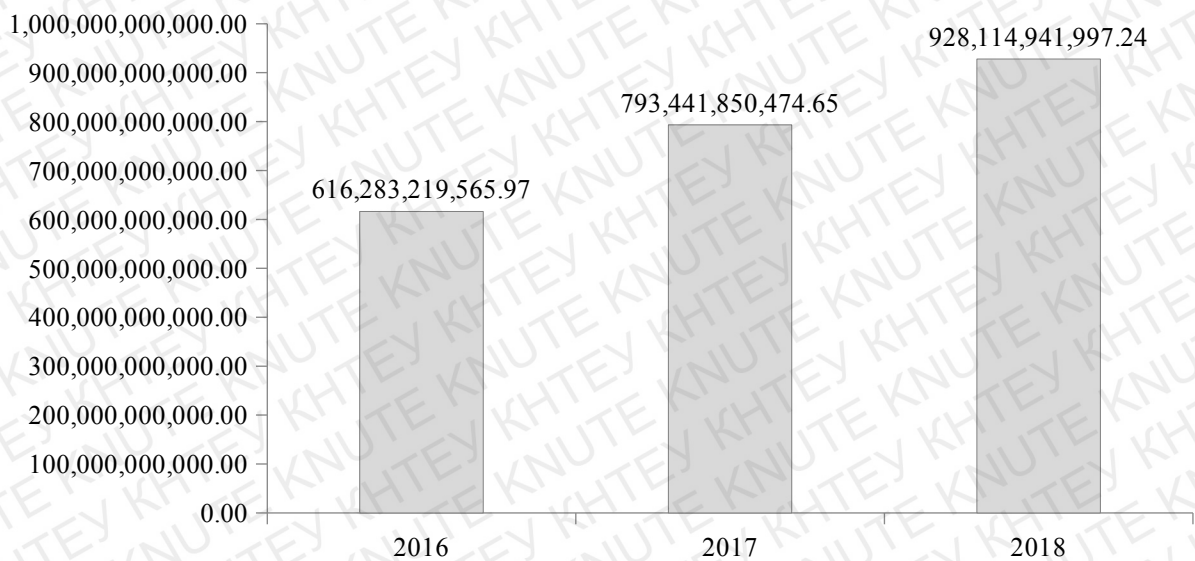


Рис. 2.14. Доходи Державного бюджету України у 2013-2018 рр., млн.. грн.

Джерело: складено автором за даними [34]

З рисунку 2.14 бачимо, що доходи Державного бюджету зростали упродовж досліджуваного періоду, причому темп зростання доходів був найбільшим у 2017 р. На нашу думку, це спричинено тим, що майже 25% приросту доходів у 2017 р. забезпечено тимчасовими надходженнями: додатковим імпортом збором і доходами від НБУ. Також половину приросту доходів було забезпечено девальвацією та збільшенням податкових ставок (плати за користування надрами, акцизів та ПДВ).

Також, аналізуючи основні статті доходів бюджету, зазначимо, що у 2017-2018 рр. відбулось зростання величини податкових платежів (рис. 2.15).

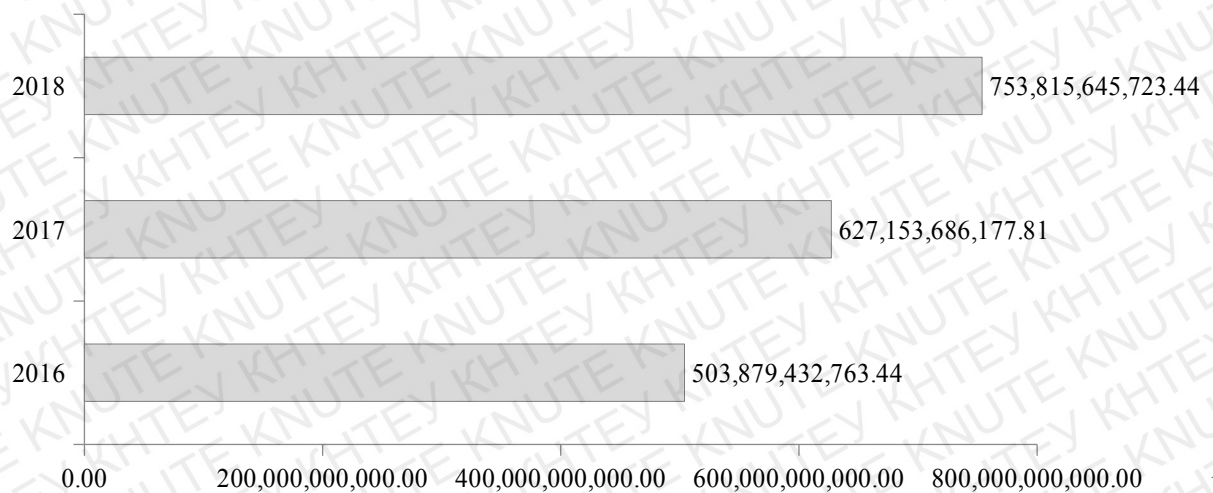


Рис.

2.15. Обсяги податкових надходжень до Державного бюджету України, грн.

Джерело: складено автором за даними [34]

Зазначимо, що це спричинено змінами у податковій реформі кінця 2015 р., скасування ставки ЄСВ у 3,6% з доходів працівника. Ставка ЄСВ, яка нараховується на фонд оплати праці роботодавцями, була скорочена з 37 до 22%. Також була запроваджена єдина ставка податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) в розмірі 18% замість 15% та 18%. Сумарним наслідком таких змін стало зменшення податкового навантаження. Іншими змінами стало повернення до квартальної сплати податку на прибуток підприємства, який був покликаний збільшити податкові надходження у 2016 р. Частково був скасований і спеціальний режим для сільськогосподарських виробників. Також було додатково ухвалено перегруповання і граничне підвищення ставок для платників єдиного податку.

У 2016 р. збільшення податкових надходжень до бюджету спричинене тим, що зріс дохід від податку на прибуток підприємств, що в першу чергу ми пояснюємо тим, що було затверджено новий графік сплати податків у 2016 року. Так, на листопад 2016 року припадав термін сплати податку на прибуток згідно результатів III кварталу 2016 року, а також, згідно пункту 38 підрозділу 4 розділу XX Податкового Кодексу України, до 31.12.2016 р. підприємствами мав бути сплачений авансовий внесок із цього податку в розмірі 2/9 податку на прибуток, який нарахований в податковій звітності за 3 квартали 2016 р.

Що ж стосується зростання величини ПДФО у 2016 р., відзначимо, що більша половина приросту доходів пояснюється зростанням податкової ставки для доходів менше 10 мінімальних зарплат (13,78 тис. грн.) із 15% до 18%.

Також у 2016 року була розширена база оподаткування. Зокрема, був змінений режим оподаткування ПДВ для агропромислових виробників, внаслідок чого близько 5 млрд. грн., або ж 37,0% приросту внутрішнього ПДВ, вплинуло на поживавлення сплати агровиробниками цього податку у IV кв. 2016 року. Загалом у 2016 р. бюджетом було отримано 9 млрд. грн. ПДВ від аграріїв.

З 2017 року було розширено базу оподаткування. Зокрема змінено режим оподаткування ПДВ для агровиробників. Крім того, з початку 2017 року скасовано пільгову нульову ставку ПДВ на імпорт газу. Високі темпи зростання ПДФО - це результат мінімум двох факторів. По-перше, це прямий ефект підвищення мінімальної заробітної плати. По-друге, це скорочення кола осіб, які мають дохід, менший за 1,4 прожиткового мінімуму, та відповідно право на 0% ставку ПДФО з доходу, меншого 50% мінімальної зарплати. Завдяки підвищенню мінімальної заробітної плати доходи від ЄСВ продемонстрували високі темпи зростання.

Також зазначимо, що 1 січня 2018 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році». Ключовими змінами податкового законодавства стали наступні:

- тимчасово припинена система блокування податкових накладних і розрахунків корегування у Єдиному реєстрі податкових накладних;
- змінено правила безмитного ввезення товарів на територію України, в основному - в міжнародних поштових та експрес-відправленнях;
- запроваджено надання пільг з податку на додану вартість щодо окремих видів діяльності та на певні види продукції;
- організоване поступове збільшення ставок акцизного податку на тютюнові вироби;

- створена Єдина база даних звітів про оцінку нерухомого майна задля запобігання зниженню бази оподаткування (оціночної вартості) при продажах нерухомості.

Загалом динаміка податкових надходжень мала наступний вигляд (табл. 2.2).

В структурі податкових надходжень найбільша частка припадала на внутрішні податки на товари і послуги (рис. 2.16).



Рис. 2.16. Структура податкових надходжень до Державного бюджету України у 2016-2018 рр., %

Джерело: складено автором за даними [34]

Таблиця 2.2

Динаміка податкових надходжень до Державного бюджету України у 2016-2018 рр., грн.

Показники	Роки			Відхилення			
				абсолютні		темп приросту, %	
	2016	2017	2018	2017/2016	2018/2017	2017/2016	2018/2017
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	114154592636,01	141945338393,73	188624095256,14	27790745757,72	46678756862,41	24,3	32,9
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	44092213030,55	48661125768,29	45265692595,58	4568912737,74	-3395433172,71	10,4	-7,0
Внутрішні податки на товари та послуги	325628505121,71	422274056004,05	493360605092,77	96645550882,34	71086549088,72	29,7	16,8
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	20370979949,91	24541812452,56	27076620978,57	4170832502,65	2534808526,01	20,5	10,3
Збори на паливно-енергетичні ресурси	278974883,64	-12143258,09	-6221632,49	-291118141,73	5921625,60	-104,4	-48,8
Місцеві податки	0	695133843,96	0	695133843,96	-695133843,96	100,0	-100,0
Інші податки та збори	-645832858,38	-10951637026,69	-505146567,13	-10305804168,31	10446490459,56	1595,7	-95,4

Джерело: складено автором за даними [34]

Зростання податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції зумовлено тим, що в 2016 р. спостерігалось зростання споживчого й інвестиційного попиту на імпорتنі товари, а також відбулось скасування додаткового імпортного збору, що дало змогу перевиконати план з надходження митних платежів. Збори від ПДВ зросли на 37,4%, а доходи від ввізного мита (без врахування тимчасового імпортного збору) збільшились на 32,9%.

В 2017 р. одними з найвищих темпів зростання був енергетичний імпорт, що зумовив зростання митних платежів до бюджету. З початку 2018 року господарські операції, які здійснюються між нерезидентом і його постійним представництвом в Україні, визнаються контрольованими тоді, коли обсяг господарських операцій, визначений за правилами бухгалтерського обліку, перевищуватиме 10 мільйонів гривень (за вирахуванням непрямих податків) протягом відповідного податкового (звітного) року [22].

Сьогодні в Україні підсистема оподаткування місцевими податками та зборами своїм розвитком і дієвістю поступається багатьом системам інших держав. Зокрема, про це свідчить рівень ухилення від сплати місцевих податків в Україні. Для розробки рекомендацій щодо запобігання розповсюдженню та уникнення ухилення від сплати місцевих податків і зборів необхідно звернути увагу на причини, що цьому сприяють.

Також зазначимо, що значна частка тіньової економіки в Україні справляє вкрай негативний вплив на ефективність її фіскальної політики. Так, у 2018 р. рівень тіньової економіки склав 32% (рис. 2.17).



Рис. 2.17. Частка тіньової економіки в Україні у 2010-2018 рр., %

Джерело: [45]

Хоча порівняно із 2017 р. вона не змінилась, її значення є дуже високим, адже Державний бюджет недоотримує великі обсяги надходжень, працівники, які працюють неофіційно, не отримують належного соціального забезпечення, не сплачуючи ПДФО та інші податки. Як бачимо, найбільший рівень показника спостерігався у 2014 р., що, на нашу думку, викликано економічною та політичною кризою в Україні.

До умов виникнення ухилення від сплати податків можна віднести такі:

- 1) правові умови: недосконалість, нестабільність і складність податкового законодавства;
- 2) політичні умови: функціонування офшорних зон, корупція у державних органах, неефективна боротьба держави з легалізацією грошових коштів, здобутих злочинним і незаконним шляхом, лобізм тощо;
- 3) організаційно-технічні умови: низька якість податкового контролю, відсутність належної взаємодії між податковими та правоохоронними органами, недостатнє вживання заходів щодо розшуку та притягнення до відповідальності недобросовісних платників податків тощо. Отже, вплинути на ухилення від сплати податків можна, впливаючи не стільки на причини, скільки на умови його виникнення. Наприклад, впливаючи на організаційно-технічні

умови, що включають ефективність роботи податкових органів, які безпосередньо займаються контролем за сплатою податків, шляхом раціонального відбору платників податків та підвищення результативності податкового контролю [44, с. 97].

До спеціальних причин, які спонукають платників податків до ухилення від сплати місцевих податків слід віднести:

1) надмірне податкове навантаження та складну систему адміністрування, значний вплив податкового навантаження на доходи та витрати платників (на сьогодні в Україні згідно зі ст. 10 Податкового кодексу України передбачено два місцеві податки – на майно та єдиний податок, утім фактично їх діє чотири, оскільки відповідно до п. 265.1.1 ст. 265.1 Податкового кодексу України податок на майно складається з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю [2];

2) нестабільність та недосконалість податкового законодавства;

3) відсутність податкової культури;

4) постійне зниження платоспроможності населення та його негативне ставлення до оподаткування;

5) недовіра до податкових органів (відносини між платниками податків і цими органами будуються переважно на основі застосування каральних методів управління);

6) високий рівень корупції тощо.

В таблиці 2.3 наведено сильні та слабкі сторони системи податкового адміністрування України (ДФС).

Таблиця 2.3

Системи податкового адміністрування України (ДФС) [22]

Сильні сторони	Слабкі сторони
Більше 90% платників податків подають звітність своєчасно по всіх основних видах податків, виключаючи ПУЗП	Немає інтегрованого плану покращення дотримання податкових вимог
Більше 90% платників податків сплачують зобов'язання своєчасно	Не існує структурованої системи управління ризиком дотримання податкової дисципліни
Існує незалежний процес вирішення спорів	Високий рівень податкової заборгованості старішої за 12 місяців
ДФС реагує на результати розгляду оскаржень	Недостатній моніторинг та вжиття заходів щодо запобігання отримання недостовірної звітності
ДФС гарантує прозорість шляхом своєчасного оприлюднення річного та стратегічного планів	Не проводиться широкомасштабної автоматизованої перехресної звірки з інформацією від банків, фінансових установ або роботодавців
Широко розповсюджена практика утримання податків у джерела отримання доходу та системи авансової сплати податкових зобов'язань	Немає моніторингу обсягів поданої неточної звітності
	Усі заяви щодо відшкодування ПДВ, як з високим так і з низьким рівнем ризику, підлягають перевірці до здійснення виплати

База даних зареєстрованих платників податків досить добре супроводжується, а інформація, що міститься в ньому, є достатньою для забезпечення ефективної взаємодії з платниками податків, але не передбачає заздалегідь заповнених декларацій. Хоча для оновлення інформації, а також виявлення та видалення неактивних платників податків існують задокументовані процедури, їх база даних є точною лише в обмеженій мірі [10, с. 12].

Ініціативи щодо збору інформації та проведення досліджень з метою виявлення ризиків недотримання податкових вимог розроблені, але носять обмежений характер. В ДФС існує процес оцінки ризиків, але він не дуже добре структурований. В ДФС зазвичай не практикується проведення оцінки впливу заходів зі зменшення ризиків на більш широкий спектр питань.

Процедури визначення інституційних ризиків існують, але система не структурована та не застосовується щорічно.

ДФС надає інформацію платникам податків з широкого кола тем, та яку було адаптовано до потреб різних категорій та груп платників податків. Податкова адміністрація гарантує актуальність інформації, яку вона надає, і платників податків повідомляють про зміни в законодавстві, перш ніж відповідний законодавчо-нормативний акт набуде чинності. Інформація надається платникам податків через різноманітні канали надання безплатних послуг та освітніх програм для платників податків. Електронні послуги надаються платникам податків у відповідності з розробленими стандартами.

На більше ніж 70% дзвінків відповідають у діапазоні до трьох хвилин. ДФС запровадило багато ініціатив для зменшення витрат платників податків на дотримання податкових вимог. Проте заздалегідь заповнених форм декларацій не передбачено. ДФС регулярно отримує зворотній зв'язок від платників податків шляхом проведення щорічного опитування щодо сприйняття громадськістю роботи податкової служби. Регулярно проводяться консультації з групами платників податків та посередниками для отримання від них зворотного зв'язку про процеси та продукти, але їх участь у розробці та тестуванні нових процесів та продуктів все ще знаходиться на стадії тестування.

У діяльності ДФС досі існують декілька ключових напрямків, по яких бажано було б забезпечити певні вдосконалення, зокрема - ведення бази даних зареєстрованих платників податків та управління ризиками. Інформація з бази даних зареєстрованих платників податків не проходить системного моніторингу, а управління ризиками вимагає використання більш структурованого підходу для підвищення його надійності. Результати дослідження також вказують на те, що точність даних при поданні декларацій є критичною слабкістю, так само як і перехресна перевірка даних та системний моніторинг для виявлення неточних декларацій, які потребують посилення.

Органи податкового адміністрування стикаються з безліччю ризиків, які можуть негативно вплинути на операції адміністрування доходів та/або податків. Для зручності, дані ризики можуть бути розподілені таким чином:

- ризики недотримання податкових норм – втрата доходів, у разі якщо підприємства і фізичні особи не дотримуються чотирьох основних зобов'язань платників податків (а саме, реєстрація в податковій системі; подання податкових декларацій, сплата податків в установлений термін, і зазначення повної та достовірної інформації в деклараціях);

- інституційні ризики – функції податкового адміністрування можуть бути перервані, в разі якщо відбуваються певні зовнішні або внутрішні події, такі як стихійні лиха, саботаж, втрата або знищення матеріальних активів, вихід з ладу ІТ-систем апаратного або програмного забезпечення, страйки працівників і адміністративні порушення.

У 2018 році завершився строк дії «Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015-2018 роки» від 12.02.2015 № 80 [1]. Даний план, на думку керівників ДФС та експертів, був виконаний частково. На сьогодні Державна фіскальна служба оприлюднила Стратегічні напрями розвитку до 2020 року. Дану стратегію планується реалізовувати на наступних принципах діяльності ДФС – адміністрування податків, зборів, митних платежів та ЄСВ, надання якісних послуг платникам та сприяння міжнародній торгівлі та підприємницькій діяльності. В ході роботи над Стратегічним планом до 2020 року головне завдання, яке визначило для себе ДФС було широке впровадження ІТ-технологій в роботу ДФС. В умовах глобалізації загальносвітових соціально-економічних процесів, формування єдиної світової економічної системи, загострення конкуренції за природні ресурси на тлі їх дефіциту актуалізувалося формування системи стратегічного планування, що забезпечує повноцінну реалізацію стратегічних управлінських рішень, які націлені на освоєння всього потенціалу нових знань і науково-технологічних інновацій, що дозволяють задіяти ресурсозберігаючі технології.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ РОБОТИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

3.1. Реформування Державної фіскальної служби України: основна мета та перспективи покращання діяльності

У 2019 р. розроблено Концепцію реформування ДФС України [32], реформа передбачає набір нових працівників до ДФС, зменшення їх загальної чисельності, а також підвищення рівня оплати їх праці. Метою такої реформи є зростання рівня добровільної сплати податків.

Так, одним із напрямів реформування ДФС у 2019 р. є:

1. Оптимізація організаційної та функціональної структури, яка також передбачає удосконалення організації правової роботи в органах ДФС України, спрямоване на правильне застосування і неухильне дотримання вимог чинного законодавства, що є основним завданням юридичного підрозділу фіскальної служби. У зв'язку із цим великого значення набуває проблема вдосконалення діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України, підвищення ефективності виконання завдань, що пов'язано з:

- необхідністю вирішенням проблем соціально-економічного характеру в масштабах держави;
- удосконаленням законодавства, зокрема податкового;
- розв'язанням відомчих проблем (створення ефективно діючої організаційно-штатної структури органів ДФС України);
- підготовкою висококваліфікованих кадрів; забезпеченням належного технічного та інформаційно-телекомунікаційного забезпечення.

Результат функціонування підрозділів правової роботи повинен підвищити якість виконуваних основних завдань ДФС України (рис. 3.1).

Рис. 3.1. Напрями удосконалення організації правової роботи в органах ДФС України

Джерело: складено автором

Щодо здійснення досудового вирішення податкових спорів та супроводження адміністративного оскарження слід зазначити, що дане завдання вважається не менш ефективним, оскільки досудова діяльність підрозділів правової роботи органів ДФС України дає очікуваний результат і при цьому характеризується високим коефіцієнтом корисної дії, коли за мінімального використання ресурсів отримано максимально позитивний кінцевий результат.

2. Підвищення рівня доброчесності, професіоналізму та прозорості.
3. Реінжиніринг (пере форматування) основних бізнес-процесів та забезпечення ефективного використання ІТ.
4. Підвищення рівня добровільної сплати податків та управління ризиками.

Досягнення поставлених цілей потребує удосконалення стратегічного планування в діяльності ДФС України, тому зауважимо, що модернізацію системи державного стратегічного планування доцільно розуміти як її якісне перетворення у дієву систему довго- та середньострокового стратегічного планування на державному, регіональному та галузевому рівнях, що здатна

забезпечити вироблення чіткого бачення майбутнього України та шляхів його досягнення. Ця система має включати сукупність інституційних, процесуальних і ціннісних складових, зокрема:

- суб'єктів державного стратегічного планування;
- офіційно затверджених взаємоузгоджених стратегічних документів;
- ціннісних засад розробки цих документів;
- нормативно-правових актів та нормативно-методичних документів, що регламентують діяльність щодо державного стратегічного планування.

Всі стратегічні документи ДФС України мають бути підпорядковані за змістом досягненню цілей, що визначені у Стратегії реформування, мати свої відповідні часові інтервали. Цілі, напрями та ресурси стратегій кожного рівня повинні бути узгодженими і відповідати стратегіям вищого рівня і узгоджуватися між собою.

Найважливішим у підготовці будь-яких стратегічних документів ДФС України є формулювання місії та цілей відповідного рівня. Зокрема, на державному рівні місія може базуватися на таких основних положеннях:

- усвідомлена загальна мета розвитку держави, якої потрібно досягти;
- набір основних методів для досягнення мети;
- основні цінності і принципи, які будуть спрямовувати суть місії.

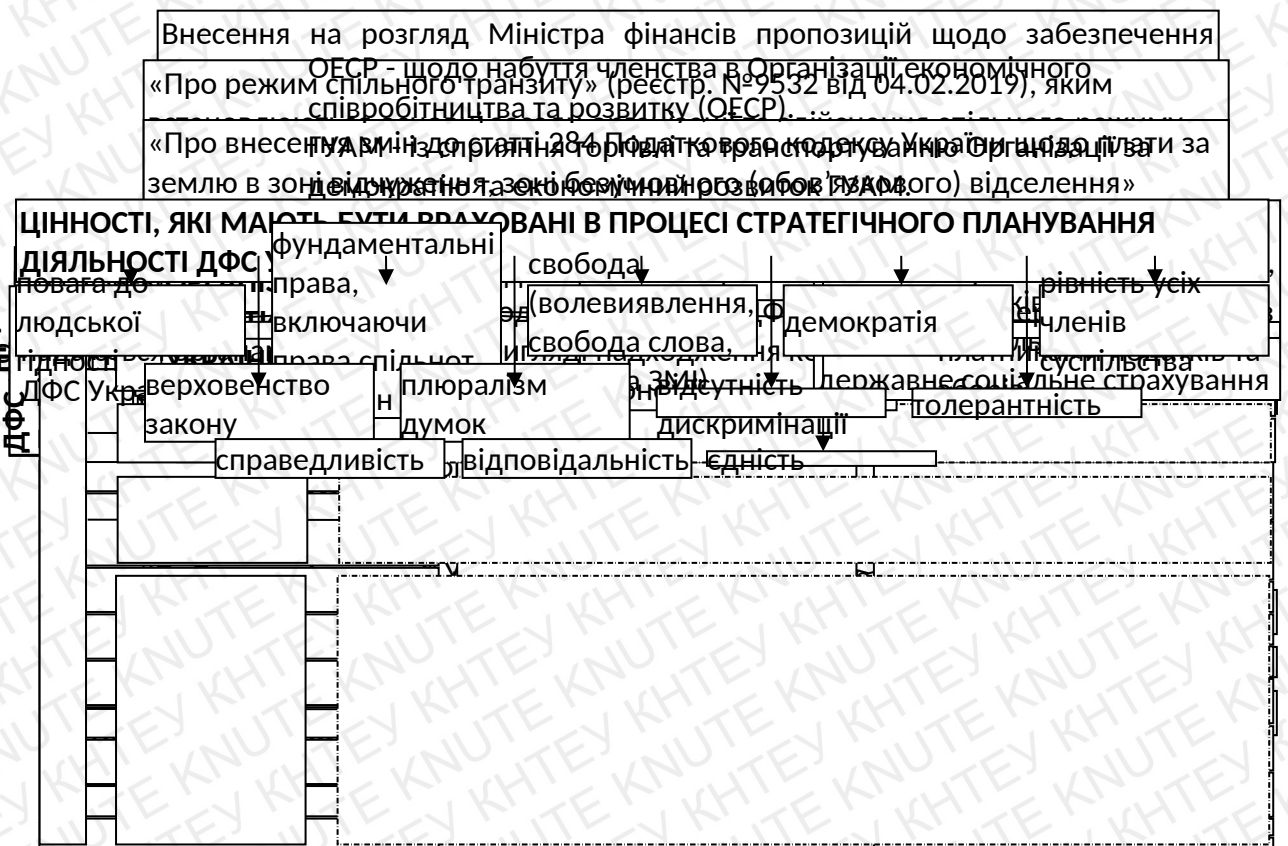
Головною основою цілепокладання в державному управлінні виступає певна ціннісна система. Цінності утворюють певну вісь суспільної свідомості, що, власне, й обумовлює перспективи розвитку суспільства. Економічним, політичним і соціальним кризам завжди передували дискредитація і руйнування ціннісних основ, що створювало підґрунтя для послаблення соціальної стабільності, втрати національної єдності і занепаду держави. Цінності визначають, які цілі є гідними, правильними, щирими. Кожному етапові розвитку суспільства відповідає своя система цінностей.

Важливою ціннісною суттю держави є її здатність забезпечувати у процесі свого функціонування і розвитку задоволення основних потреб усього суспільства, а також створювати умови для можливого за наявних конкретно-

історичних обставин задоволення потреб та інтересів окремих індивідів та їхніх спільнот (національних, соціально-економічних, релігійних тощо).

Зазначене зумовлює важливість принципу чіткого визначення ціннісних засад державного стратегічного планування діяльності ДФС України, тобто законодавчого закріплення переліку базових цінностей, які охоплюють усе необхідне для функціонування і розвитку суспільства, задоволення матеріальних і духовних потреб людини. Зокрема, найважливішим ціннісним орієнтиром державного управління є визнання людини вищою соціальною цінністю для всього суспільства. Усі інші цінності мають бути підпорядковані та пов'язані із цінністю людини. Виходячи з цього, до цінностей державного стратегічного планування мають належати основні цінності, на яких базується європейська спільнота (рис. 3.2).

Стратегічне планування діяльності ДФС України має стати органічною частиною циклу державної політики. Такий цикл розглядають як послідовність етапів процесу політики, що поєднані у три основні стадії формування, впровадження (реалізації) і оцінювання політики та утворюють замкнене коло.



Державне стратегічне планування за своїм змістом відповідає стадії формування державної політики та включає такі основні етапи:

- визначення суспільної проблеми;
- аналіз (діагностування) проблеми та постановку цілей політики;
- вироблення альтернативних варіантів вирішення проблеми (альтернатив політики);
- вибір одного з альтернативних варіантів політики;
- прийняття та затвердження рішення щодо політики.

Враховуючи вітчизняні реалії, особливу увагу доцільно приділити закріпленню функцій державного стратегічного планування саме на рівні діяльності ДФС України. Це можна відобразити принципом функціонального розподілу, що означає чітке визначення та правове закріплення розподілу функцій державного стратегічного планування між усіма його суб'єктами.

3.2. Шляхи підвищення ефективності роботи Державної фіскальної служби України

Органи податкового адміністрування стикаються з безліччю ризиків, які можуть негативно вплинути на операції адміністрування доходів та/або податків. Для зручності, дані ризики можуть бути розподілені таким чином:

- ризики недотримання податкових норм – втрата доходів, у разі якщо підприємства і фізичні особи не дотримуються чотирьох основних зобов'язань платників податків (а саме, реєстрація в податковій системі; подання податкових декларацій, сплата податків в установлений термін, і зазначення повної та достовірної інформації в деклараціях);
- інституційні ризики – функції податкового адміністрування можуть бути перервані, в разі якщо відбуваються певні зовнішні або внутрішні події, такі як стихійні лиха, саботаж, втрата або знищення матеріальних активів, вихід з ладу ІТ-систем апаратного або програмного забезпечення, страйки працівників і адміністративні порушення (наприклад, витік конфіденційної

інформації платників податків, що призводить до втрати довіри громадськості, зокрема довіри до податкової адміністрації).

Управління ризиками має важливе значення для ефективного податкового адміністрування і включає структурований підхід до виявлення, оцінки, визначення пріоритетів і зменшення ризиків. Воно є складовою частиною багаторічного стратегічного і щорічного оперативного планування.

Міністерство економіки проводить дослідження рівня розвитку ділового середовища, але дані цих досліджень не обробляються ДФС на регулярній основі.

ДФС використовує дані від своїх внутрішніх департаментів, а також із зовнішніх джерел, таких як Міністерство економіки, митниці та інших державних установ, для визначення ризиків недотримання податкових вимог. До таких даних відносяться результати перевірок, а також аналіз податкових декларацій та фінансових звітів. В ДФС були проведені дослідження з питань трансферного ціноутворення та виведення прибутків, а також вивчалася практика податкового планування платників податку з високим рівнем доходів та заможних громадян. ДФС отримує допомогу в цій сфері від зовнішніх радників, таких як постійний радник Мінфіну США та радники з ЄС [13].

Як зазначалося у попередньому розділі, в ДФС існує процес оцінки ризиків, але він не дуже добре структурований. Не існує багаторічного стратегічного документу, який би охоплював всю сферу оцінки ризиків, оскільки така робота організовується та проводиться на рівні окремих функціональних підрозділів на щорічній основі. Проте існує процедура оцінки ризиків по всіх основних податках, яка покриває чотири види зобов'язань щодо дотримання податкової дисципліни. Існує підрозділ з оцінки ризиків, який проводить огляд усіх ризиків по всіх основних видах податків. ДФС складає щорічний звіт по дотриманню податкової дисципліни за різними кластерними групами. Прийняття рішень по індивідуальних ризиках здійснюється під час виконання процесу оцінки ризиків. Щорічного плану покращення дотримання податкових вимог немає. Щорічні плани аудиту чотирьох основних видів

податків готуються на підставі оцінених ризиків, однак плану покращення дотримання податкової дисципліни, що складається з усіх ризиків недотримання та оперативних кроків з метою зменшення цих ризиків, не існує. План ДФС щодо зменшення ризиків, окрім розділу по аудиту, не зосереджує окремої уваги на конкретних галузях економіки чи географічних регіонах, або окремих групах платників податків чи то заможних громадянах; ДФС також бракує плану дій щодо зменшення ризиків шляхом спілкування з платниками податків.

План проведення аудитів включає лише самі аудити, та не зосереджує уваги на навчальних заходах з підвищення кваліфікації, вдосконаленні робочих інструкцій або ефективному перерозподілі кадрів. Все це робиться лише у вигляді окремих заходів, а не як частина плану дій щодо зменшення ризиків. Існує щорічний план покращення дотримання податкової дисципліни по питаннях аудиту, виконання якого регулярно контролюється, принаймні щоквартально.

В ДФС зазвичай не практикується проведення оцінки впливу заходів зі зменшення ризиків на більш широкий спектр питань. В ДФС існує процес управління ризиками недотримання податкових вимог, описаний у декількох документах та затверджений вищим керівництвом; цей процес контролюється на індивідуальній основі за необхідністю. Голова ДФС ознайомлюється з результатами, і у разі необхідності до планів дотримання податкової дисципліни вносяться зміни.

Проте, на цей час в ДФС не проводиться регулярного відслідковування процесу управління ризиками або успіхів заходів із зменшення ризиків, такий моніторинг проводиться лише за необхідністю. ДФС запровадила проекти з дослідної експлуатації у двох пілотних областях, коли до відібраних груп платників податків застосовувалися такі засоби комунікації як надсилання листів, телефонні дзвінки, тощо. Потім результати проекту з дотримання податкової дисципліни було виміряно, задокументовано та використано як вхідні дані у процесі зі зменшення ризиків, пов'язаних із дотриманням

податкової дисципліни. Результати проекту були обговорені та ухвалені на рівні вищого керівництва. Податкова адміністрація неодноразово нагадувала законотворцям про недоліки в законодавстві, без вирішення яких вся податкова система наражається на значні ризики. Це призвело до оприлюднення нового законодавства.

Процедури визначення інституційних ризиків існують, але система не структурована та не застосовується щорічно. Резервне копіювання даних відбувається щоночі, ризики ІТ виявляються, оцінюються та зменшуються відповідно до чітко структурованого порядку. Ведеться документальний реєстр надзвичайних ситуацій, але до його складу не входить повний перелік інституційних ризиків. Плани ДФС щодо забезпечення безперервності робочого процесу розробляються під конкретні питання, а працівники проходять навчання з питань порядку післяаварійного відновлення роботи та інших аспектів управління інституційними ризиками. Це робиться шляхом проведення навчальних курсів для викладачів, які потім проводять атестацію керівників підрозділів з питань реагування на надзвичайні ситуації. Існує комісія з надзвичайних ситуацій, а також комісія з евакуації. У всіх територіальних підрозділах ДФС плани з евакуації та мобілізації ресурсів під час надзвичайних ситуацій оновлюються щороку [22].

Органи податкового адміністрування мають перейти на підхід, орієнтований на надання послуг платникам податків, при якому платники податків отримуватимуть всю необхідну їм інформацію й підтримку для виконання своїх податкових зобов'язань та реалізації передбачених законом прав і пільг. З огляду на те, що платники податків рідко звертаються до тексту самого закону як до основного джерела інформації, консультації та допомогу з боку податкових органів набувають важливого значення як засіб подолання браку знань. Платники податків очікують від податкових органів стислих і зрозумілих рекомендацій, на які вони можуть покластися.

Важливе значення мають також зусилля щодо зменшення витрат платників податків, пов'язаних з дотриманням норм. Наприклад, малі

підприємства отримують переваги від спрощеного ведення обліку та звітування. Так само, особи з відносно простими податковими зобов'язаннями (наприклад, працівники, пенсіонери та пасивні інвестори) отримують переваги від спрощеного порядку подання звітності і систем, що усувають необхідність подавати звітність.

Отже, модернізація державного стратегічного планування діяльності ДФС України сприятиме формуванню цілісної системи державного управління та вирішенню наступних проблем:

1. Систематизувати порядок стратегічних документів та встановити відповідність його наявним ресурсам.
2. Визначити головну мету і пріоритети діяльності ДФС України на довгостроковий період. Визначити шляхи, способи та комплекс заходів, спрямованих на досягнення ефективності її діяльності. Визначити систему ресурсного забезпечення для досягнення цілей і завдань розвитку ДФС України.
3. Встановити єдину систему показників державного стратегічного планування діяльності ДФС України.
4. Запровадити систему контролю та оцінювання виконання стратегічних документів. Встановити відповідальність за виконанням стратегічних завдань на різних рівнях.
5. Встановити відповідність між кількістю стратегічних документів і обсягами фінансування.
6. Скоординувати стратегії державного, центрального та регіонального рівнів, а також сплановані заходи з досягнення головної мети діяльності ДФС України на загальнодержавному, центральному (галузевому) та регіональному рівнях.
7. Закріпити функції державного стратегічного планування в ДФС України (хто контролює, аналізує та узагальнює стан виконання стратегії).

Таким чином, для удосконалення та підвищення ефективності діяльності ДФС України пропонується впровадження наступних напрямків:

- запровадження середньо- та довгострокового стратегічного планування;
- передбачення однієї довгострокової стратегії розвитку, оптимізація переліку стратегічних документів;
- забезпечення чіткої, відкритої та прозорої процедури розроблення довгострокових документів стратегічного планування на основі єдиної методологічної бази;
- установлення стійкого зв'язку між довгостроковими орієнтирами, середньостроковими стратегічними завданнями, їх ресурсним забезпеченням та операційними програмними документами з посиленням виконавчої дисципліни;
- підвищення статусу документів стратегічного планування;
- створення механізмів залучення громадськості до процесів державного стратегічного планування;
- створення національного моніторингу суспільного розвитку та моніторингу якості життя населення в результаті реалізації стратегічного планування в Україні.

Таким чином, з метою удосконалення організації роботи органів державної влади нами було запропоновано наступне:

- втілити Концепцію реформування ДФС України. реформа передбачає набір нових працівників до ДФС, зменшення їх загальної чисельності, а також підвищення рівня оплати їх праці. Метою такої реформи є зростання рівня добровільної сплати податків. Також зазначено, що досягнення поставлених цілей потребує удосконалення стратегічного планування в діяльності ДФС України. Стратегічне планування діяльності ДФС України має стати органічною частиною циклу державної політики.
- органи податкового адміністрування мають перейти на підхід, орієнтований на надання послуг платникам податків, при якому платники податків отримуватимуть всю необхідну їм інформацію й підтримку для виконання своїх податкових зобов'язань та реалізації передбачених законом прав і пільг. Отже, модернізація державного стратегічного планування

діяльності ДФС України сприятиме формуванню цілісної системи державного управління.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження зроблено наступні висновки:

1. Наведено поняття та характерні ознаки органів державної влади та зазначено, що кожною державою виконуються відповідні функції із допомогою спеціально сформованого державного апарату, а саме - визначеної сукупності відповідних державних органів. Таким чином, органи державної влади утворюються задля виконання функцій держави, і здійснення державної влади - це мета їх діяльності. Під органами державної влади слід розуміти не лише органи, що можна віднести до законодавчої, а також виконавчої і судової влади, а й інші державні органи. Державні органи в своїй сукупності створюють державний апарат, що є складовою частиною державного механізму, до складу якого також включено державні установи, а також державні організації і державні підприємства, які, на відміну від державного органу, не володіють державно-владними повноваженнями, вони не виступають від імені держави, проте вони є частиною державного механізму, а не державного апарату.

2. Досліджено структуру органів державної влади і зроблено висновок, що вона знаходиться в постійному русі, постійно функціонує, однак багато вчених розглядають її саме в стані спокою. При цьому державна влада виступає в якості волі пануючих суб'єктів, хоча деякі юристи визначають її в якості волі народу. Ще одним структурним елементом влади є сила, яка виступає в якості елемента, підкріплює його волю, сприяє його втіленню в життя. До об'єктів влади відносяться підвладні об'єкти, тобто ті особи, щодо яких здійснюється державна влада. Суб'єкти влади виступають в якості специфічних носіїв влади, тобто тих, кому дана влада належить. Єдність системи державних органів передбачає і виділення в ній відносно відокремлених складових частин - структури державних органів

3. Проаналізовано особливості організації роботи органів державної влади, а саме - в основу формування системи органів державної влади покладена доктрина поділу влади на три традиційних гілки: законодавчу,

виконавчу та судову. Принцип поділу влади наділив кожен гілку влади своєю роллю, і, відповідно, своїми цілями, завданнями та функціями. Однією з основних цілей законодавчої влади при прийнятті рішень є консолідація інтересів різних представників соціуму для того, щоб знайти компромісне рішення, правильно визначаючи пріоритети при його прийнятті. Виконавча влада - вторинна підзаконна гілка державної влади, що має універсальний предметний і організуючий характер, адже вона спрямована на забезпечення виконання законів та інших актів законодавчої влади. Судова влада - самостійна і незалежна гілка державної влади, що діє для вирішення на основі закону соціальних конфліктів між державою і громадянами, самими громадянами, юридичними особами, а також контролю за конституційністю законів.

4. Наведено мету та завдання функціонування Державної фіскальної служби України та зазначено, що Державна фіскальна служба України (ДФС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів 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. Основними напрямками діяльності ДФС України є безумовне забезпечення виконання завдань із надходження платежів до бюджету, удосконалення системи оподаткування, виявлення та руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, запобігання та виявлення кримінальних та інших правопорушень у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, впровадження електронних сервісів для платників, підвищення рівня митної безпеки тощо.

5. Проведено аналіз діяльності Державної фіскальної служби України у 2016-2018 рр. за основними напрямками і зроблено висновок, що у 2016-2018 рр.

фактичні показники забезпечення надходження податкових платежів нижчі, аніж планові, а фактична величина митних платежів була більшою за планові показники у 2016-2017 рр. Надходження платежів до місцевих бюджетів було забезпечено ДФС у 2016 та 2018 рр. у недостатньому обсязі, і лише у 2017 р. показники перевищили рівень минулого року. Державна фіскальна служба України з метою всебічного розгляду проектів законодавчих актів з питань податкового законодавства, законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної митної справи та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи ДФС, постійно взаємодіє під час опрацювання законопроектів з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, міжнародними організаціями та ін.

6. Здійснено дослідження роботи Державної фіскальної служби України за величиною податків та зборів, направлених до Державного бюджету України у 2016-2018 рр. , а саме - доходи Державного бюджету зростали упродовж досліджуваного періоду, причому темп зростання доходів був найбільшим у 2017 р. На нашу думку, це спричинено тим, що майже 25% приросту доходів у 2017 р. забезпечено тимчасовими надходженнями: додатковим імпортом збором і доходами від НБУ. В структурі податкових надходжень найбільша частка припадала на внутрішні податки на товари і послуги. Сьогодні в Україні підсистема оподаткування місцевими податками та зборами своїм розвитком і дієвістю поступається багатьом системам інших держав. Зокрема, про це свідчить рівень ухилення від сплати місцевих податків в Україні.

7. Досліджено основні завдання та напрями реформування Державної фіскальної служби України, основна мета та перспективи покращання діяльності та зазначено, що реформа передбачає набір нових працівників до ДФС, зменшення їх загальної чисельності, а також підвищення рівня оплати їх праці. Метою такої реформи є зростання рівня добровільної сплати податків. Досягнення поставлених цілей потребує удосконалення стратегічного планування в діяльності ДФС України, тому зауважимо, що модернізацію

системи державного стратегічного планування доцільно розуміти як її якісне перетворення у дієву систему довго- та середньострокового стратегічного планування на державному, регіональному та галузевому рівнях, що здатна забезпечити вироблення чіткого бачення майбутнього України та шляхів його досягнення.

8. Запропоновано шляхи підвищення ефективності роботи Державної фіскальної служби, а саме - на цей час в ДФС не проводиться регулярного відслідковування процесу управління ризиками або успіхів заходів із зменшення ризиків, такий моніторинг проводиться лише за необхідністю. Отже, модернізація державного стратегічного планування діяльності ДФС України сприятиме формуванню цілісної системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Наказ Державної фіскальної служби України «Про затвердження Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки» від 12.02.2015 р. № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63703.html>.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 20.10.2011 № 1074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби» від 21 травня 2014 р. № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>.
6. Аветисов Л. Ефективність адміністративної реформи в Україні / Л. Аветисов // Науковий вісник РДГУ. - 2018. - Вип. 5(109). - С. 102-109.
7. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, В.О. Батанов та ін. - К.: Аттіка, 2007. - 864 с.
8. Антонова О. В. Стратегічна компетентність державних службовців : монографія / О. В. Антонова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Дніпро, 2017. - 340 с.

9. Безрук В. М. Тренінгові методики розвитку комунікативної компетентності державних службовців / В. М. Безрук // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Сер. Держ. упр.. - 2017. - № 2. - С. 112-117
10. Богатирьова Є.М. Податкові реформи в Україні: результативність та стратегічні орієнтири: автореф. дис. ... канд. екон. наук. - Одеса, 2016. - 19 с.
11. Бондар Н. М. Організаційні структури управління підприємством [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://business-consultant.com.ua/publicaciiub104.html>.
12. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Омега-Л., 2002. С. 183.
13. Гаман М. В. Модернізація державного управління оподаткуванням у контексті інноваційного розвитку. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/2/01.pdf>.
14. Грохольський В. Л. Визначення сутності державного управління та його відмежування від суміжних понять [Електронний ресурс] / В. Л. Грохольський // Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія : Юридичні науки. - 2017. - № 1. - С. 28-32.
15. Гьофе О. Демократія в епоху глобалізації: Пер. з нім. - К.: ППС-2007. - 436 с.
16. Давыдова И. Особенности взаимодействия органов государственной и муниципальной власти: особенности и тенденции / И. Давыдова // Государственное управление. - 2017. - № 12. - С. 26-33.
17. Деєв О. Децентралізація в Україні: плюси та мінуси / О. Деєв // РайонІнфо. - 2014. - № 1. - С. 5.
18. Державна служба статистики України // Офіційний сайт [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
19. Державна служба як суб'єкт економічних відносин. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/book/112/7590.html>.

20. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.]; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. - Х. : ХарPI УАДУ, 2002. - 492 с.
21. Державне управління та державна служба [Текст]: словн.- довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
22. ДФС // Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua>.
23. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. конструкції та наук. концепції): Навч. посіб. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. - К.: Юрінком інтер, 2008. - 400 с.
24. Звіт про діяльність ДФС за 2018 рік // Офіційний сайт ДФС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf>.
25. Інформація щодо взаємодії Державної фіскальної служби України з Верховною Радою України по законопроектах за I півріччя 2019 року // ДФС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-vzaemodiya-z-verhovnoyu-radoyu-ukraini-vzaemodiya-z-verhovnoyu-radoyu-ukraini-i-pivrichchya-2019-roku/>.
26. Карп'як М.О. Формування креативних просторів та їх значення для економічного розвитку регіону в умовах децентралізації влади // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. - 2017. - Вип. 3 (125). - С. 140.
27. Касперович Ю. В. Фіскальні аспекти функціонування державних підприємств у контексті фінансово-економічної стратегії України / Ю. В. Касперович // Стратегіч. пріоритети. Сер. Економіка. - 2017. - № 2. - С. 61-72. –
28. Кохалик Х. М. Фактори та методи мотивації праці службовців органів публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / Х. М. Кохалик // Держава та регіони. Сер. Держ. упр. - 2018. - № 2. - С. 105-108.
29. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко. - 6-те вид., виправ та допов. - К.: Атіка, 2008. - 590 с.

30. Кузькін Є. Ю. Формування фіскального простору місцевого самоврядування в умовах децентралізації державних фінансів / Є. Ю. Кузькін // Проблеми економіки. - 2018. - № 2. - С. 328-334.
31. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». - № 19. - 2007. - С. 102 - 108.
32. Маркарова пропонує знову розділити ДФС на податкову і митну служби // РБК-Україна [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.rbc.ua/ukr/news/markarova-predlagaet-razdelit-gfs-nalogovuyu-1542978765.html>.
33. Мельниченко В.І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. - 2004. - №1/2. - С. 282-288.
34. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/>.
35. Молдован Е. С. Система професійних компетенцій посадових осіб Державної фіскальної служби України / Е. С. Молдован // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Сер. Держ. упр.. - 2016. - № 2. - С. 146-151.
36. Мужайло В. Формування ринку соціальних послуг в умовах сучасної України / В. Мужайло, І. Кривоногова // Наук. вісн./Одес. нац. екон. ун-т. - 2018. - № 2. - С. 124-139.
37. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова. - Харків: Право, 2009. - 596 с.
38. Органи державної влади в Україні: структура, функції й тенденції розвитку: навч. посібник / [заг. ред. Н.Р. Нижник]. - К.: НІЧЛАВА; Івано-Франківськ, 2003. - 284 с.
39. Основні завдання і функції Державної фіскальної служби України // Офіційний сайт ДФС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/zavdannya--funktsii/>.

40. Петрова І. Нормотворчий процес і стадії нормотворчості в діяльності Державної фіскальної служби України / І. Петрова // Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка". - 2017. - № 865. - С. 308-315.
41. Погребняк С. Л. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): Монографія. - Х.: Право. - 240 с.
42. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства: Монографія / За ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка, О.В. Петришина та ін. -Х.: Право, 2007. - 248 с.
43. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: Монографія / За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна, М. І. Панова та ін. - Х.: Право, 2008. - 320 с.
44. Ревенко О.В. Бюджетно-податкові фактори, що визначають конкурентоспроможність та економічне зростання регіонів / О.В. Ревенко, Н.В. Михасьова // Бізнес Інформ. - 2014. - № 5. - С. 94-99.
45. Рівень тіньової економіки в Україні за 9 місяців 2018 року найнижчий за останні 10 років. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3053cbd5-e705-4e8d-af79-d0214cf0c7c3&title=RivenTinovoiEkonomikiVUkrainiZa9-Misiatsiv2018-RokuNainizhchiiZaOstanni10-Rokiv>.
46. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / О.Ф. Скакун. - 3-є вид., допов. І переробл. - К. : Алерта, 2012. - 524 с.
47. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії та практики. До 10-річчя незалежності України. Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. - 600 с.
48. Сухонос В. В. Механізм держави і місце самоврядування: дихотомія антиномії і симбіозу в конституційно-правовій парадигмі : монографія / В. В. Сухонос; ред.: О. В. Скрипнюк; Сум. держ. ун-т. - Суми : Унів. кн. , 2018. - 286 с

49. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади» / А. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. - Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. - Вип. 13. - 302 с.
50. Ященко Т. М. Співвідношення понять "взаємодія" та "взаємовідносини" в системі державного управління / Т. М. Ященко // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Сер. Держ. упр.. - 2017. - № 2. - С. 19-25. —
51. Stevens I.N. Constitutional and Administrative Law. L.: MacDonald and Evens, 1987. - P. 5.

ДОДАТКИ

Додаток А

Аналіз досягнення цільових значень Ключових показників ефективності роботи Державної фіскальної служби України (КРІ ДФС) у 2016-2018 рр.

№ з/п	КРІ ДФС	Значення КРІ ДФС у звітному періоді	Цільове значення КРІ ДФС на 2018 рік
1	Частка податкових декларацій, поданих юридичними особами за допомогою електронних сервісів ДФС	88%	87%
2	Частка податкових декларацій, поданих за основними податками фізичними особами за допомогою електронних сервісів ДФС	63%	57%
3	Частка розглянутих звернень у загальній кількості звернень платників податків, поданих на сервіс «Пульс»	100%	100%
4	Частка телефонних дзвінків, прийнятих Контакт-центром ДФС протягом 5 хвилин очікування	78,5%	не менше 70%
5	Коефіцієнт ефективності використання часу, визначеного для митного оформлення у митних режимах імпорту, експорту і транзиту товарів щодо яких АСАУР не генерувався перелік митних формальностей	імпорт – 0,48; експорт – 0,21; транзит – 0,08	імпорт – 0,38; експорт – 0,17; транзит – 0,07
6	Частка податкових декларацій, які подані із дотриманням вимог законодавства у загальній кількості поданих податкових декларацій (рівень своєчасного подання податкових декларацій)	98,3%	98,2%
7	Частка погашених (сплачених) зобов'язань, що були нараховані і підлягають сплаті (рівень добровільної сплати податкових зобов'язань)	99,9%	98,3%
8	Частка скасованих грошових зобов'язань, донарахованих підрозділами аудиту за результатами адміністративного оскарження, у загальній сумі оскаржуваних податкових повідомлень-рішень, щодо яких прийнято рішення (рівень скасування в адміністративному порядку)	15,2%	20%
9	Частка узгоджених грошових зобов'язань, донарахованих за результатами перевірок юридичних осіб, у загальній сумі грошових зобов'язань, донарахованих за результатами перевірок юридичних осіб (рівень узгодження грошових зобов'язань, визначених за результатами податкового та митного аудиту)	38,8%	30%
10	Частка узгоджених грошових зобов'язань, у загальній сумі грошових зобов'язань, донарахованих за результатами документальних перевірок, проведених підрозділами, до функціональних повноважень яких належить здійснення контрольно-перевірочної роботи податків і зборів з фізичних осіб (рівень узгодження грошових зобов'язань, визначених за результатами контрольно-перевірочних заходів)	35,3%	28%

№ з/п	КРІ ДФС	Значення КРІ ДФС у звітному періоді	Цільове значення КРІ ДФС на 2018 рік
11	Динаміка податкового боргу (без врахування новоствореного)	скорочено на 23%	скорочено на 10%
12	Динаміка скорочення загальної кількості боржників	3,3%	3%
13	Частка податкових та митних спорів, вирішених судами різних інстанцій на користь органів ДФС у загальній кількості податкових та митних спорів, вирішених судами різних інстанцій (кількісна результативність розгляду податкових та митних спорів у судовому порядку)	60,9%	55,2%
14	Частка суми позовів за спорами, вирішеними судами на користь органів ДФС у загальній сумі за спорами, вирішеними судами різних інстанцій (вартісна результативність розгляду податкових та митних спорів у судовому порядку)	62,1%	41,4%
15	Виконання індикативних показників доходів державного бюджету, які контролюються ДФС	99,4%	100%
16	Частка митних декларацій, по яких за результатами виконання митницями ДФС згенерованих АСАУР митних формальностей було фактично виявлено розбіжності	5,6%	не менше 4%
17	Частка митних декларацій, по яких митний огляд проводився за ініціативи посадової особи митниці ДФС без генерування АСАУР митних формальностей щодо необхідності проведення митного огляду	1,6%	не більше 3,5%
18	Частка адміністративних протоколів, складених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції на посадових осіб органів доходів і зборів за вчинення правопорушень пов'язаних з корупцією	52,8%	25%
19	Частка розпочатих кримінальних проваджень внесених правоохоронними органами до ЄРДР за вчинення посадовими особами органів доходів і зборів корупційних правопорушень	69%	67%

