

**МИРОНЕНКО І. С.,**  
аспірант кафедри  
загальноправових дисциплін  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.713(477)

## НАПРЯМИ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Виконано аналіз напрямів і форм взаємодії в діяльності Державної фіскальної служби України та запропоновано деякі шляхи вдосконалення нормативно-правової бази, що їх регламентує.

**Ключові слова:** напрями та форми взаємодії, діяльність, державна фіскальна служба.

Выполнен анализ направлений и форм взаимодействия в деятельности Государственной фискальной службы Украины и предложены некоторые пути усовершенствования нормативно-правовой базы, которая их регламентирует.

**Ключевые слова:** направления и формы взаимодействия, деятельность, государственная фискальная служба.

The analysis of the areas and forms of cooperation in the activities of the State Fiscal Service of Ukraine was made, and some ways to improve the regulatory framework that governs it was suggested.

**Key words:** areas and forms of cooperation, activities, state fiscal service.

**Вступ.** Сьогодні у світлі реформування органів виконавчої влади актуальним є пошук шляхів підвищення ефективності взаємодії в діяльності Державної фіскальної служби України (далі – ДФС).

**Постановка завдання.** Варто зазначити, що засади такої взаємодії DFS досліджувались свого часу в роботах таких вітчизняних науковців, як С.Г. Стеценко, В.К. Колпаков, Д.В. Приймаченко, В.І. Теремецький та інші. Водночас наявні в їхніх дослідженнях прогалини ще не вирішені повністю, тому метою статті є аналіз напрямів і форм взаємодії в діяльності Державної фіскальної служби України, а також удосконалення нормативно-правової бази, що їх регламентує.

**Результати дослідження.** Як ми вже зазначали, вивчення форм взаємодії Державної фіскальної служби України є завершальним етапом у розвідці правових засад адміністративно-правового статусу DFS, на проміжному етапі якого перевага нами надавалась дослідженню видів і форм такої діяльності [1]. Тому, переходячи від форм діяльності DFS до форм її взаємодії (у деяких наукових джерелах їх називають напрямками), зазначимо, що згідно з Положенням про Державну фіскальну службу України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [2], взаємодія (а вона, як уже вказувалось, є одним із різновидів дій DFS) відбувається за таких умов і порядку, коли DFS, як нормативно визначено, «застосовує та контролює процедури використання гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодіє (тут і далі виділено нами – І. М.) з гарантантами» (пп. 31 п. 4); «взаємодіє та здійснює обмін інформацією з органами державної влади, державними органами іноземних держав, міжнародними організаціями» (пп. 37 п. 4); «прово-



дити, зокрема у *взаємодії* з іншими правоохоронними органами, спеціальні заходи, у тому числі контрольовані поставки щодо виявлення, попередження, припинення контрабанди наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, а також заходи з переміщення товарів під негласним контролем» (пп. 16 п. 6); «організувати *взаємодію* та обмін інформацією з митними, правоохоронними органами й іншими органами іноземних держав із питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів» (пп. 17 п. 6); «під час виконання покладених на неї завдань *взаємодіє* в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами та службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями» (п. 8); «забезпечує *взаємодію* ДФС із структурним підрозділом Мінфіну, визначеним Міністром фінансів, відповідальним за взаємодію з ДФС» (пп. 8 п. 11).

Відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України можна визнати системоутворюючим порядок, затверджений Наказом Державної фіскальної служби України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків» від 31 липня 2014 р. № 22 [3], щодо *внутрішньої взаємодії між підрозділами органів Державної фіскальної служби* під час організації, проведення та реалізації матеріалів перевірок платників податків. Зокрема, вказаний порядок визначає засади організації й проведення перевірок платників податків і взаємодію між підрозділами органів ДФС під час організації, проведення та реалізації матеріалів перевірок платників податків. Наприклад, певне значення в згаданому наказі надавалось інформації щодо взаємовідносин із будь-якими контрагентами, взаємовідносин платника податку із суб'єктами господарювання, які мають (можуть мати) ознаки фіктивності, тощо. На жаль, з Наказу Державної фіскальної служби України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків» [3] не можна виокремити більш-менш повний перелік підрозділів органів ДФС, задіяних у цій взаємодії.

Більшу конкретику подібний перелік отримав у Наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Типового порядку *організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби* при розгляді запитів на отримання публічної інформації» від 20 листопада 2014 р. № 1154 [4], у якому з мотивацією налагодження більш дієвих і відкритих взаємин ДФС із суспільством та роз'яснення широкому загалу засад її діяльності перелічені структурні підрозділи Державної фіскальної служби України, які можуть бути задіяні для приймання, опрацювання, реєстрації, розгляду й контролю за виконанням запитів на отримання публічної інформації. Зокрема, ними є Інформаційно-довідковий департамент ДФС, Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС, Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень ДФС як структурні підрозділи ДФС України, структурні підрозділи головних управлінь ДФС в областях, місті Києві, Міжрегіональне головне управління ДФС – Центральний офіс з обслуговування великих платників, митниці ДФС, спеціалізовані державні податкові інспекції, державні податкові інспекції в районах, містах, районах у містах (крім міста Києва), об'єднані державні податкові інспекції (територіальні органи ДФС України) щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

Дещо підсумовуючи аналіз нормативно-правової бази із цього приводу, можна зазначити, що питання *взаємодії ДФС у тій чи іншій формі з іншими органами* визначались також іншими наказами Міністерства фінансів України, наприклад, Наказом «Про затвердження Порядку взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зо-



бов'язань» від 15 грудня 2015 р. № 1146 [5]. Іншими такими органами були визначені місцеві фінансові органи та територіальні органи Державної казначейської служби України.

При цьому відносини органів доходів і зборів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності також унормовані главою 77 Митного кодексу України [6], де розкриті засади, перелік і форми взаємодії органів Державної фіскальної служби України, серед яких, зокрема, у взаємодії переважають форми інформування, повідомлення, контролю, консультації та участі:

– з правоохоронними органами (ч. 1 ст. 558 Митного кодексу України), коли органи доходів і зборів під час здійснення митного контролю та інших заходів, ознак правопорушень, розслідування яких не належить до повноважень органів доходів і зборів, повідомляють про це відповідні правоохоронні органи (ч. 2 ст. 558 Митного кодексу України);

– з Національним банком України, Рахунковою палатою, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фінансів, державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та у сфері фінансового контролю (ст. 559 Митного кодексу України);

– з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування (ст. 560 Митного кодексу України);

– з іншими органами виконавчої влади (ст. 561 Митного кодексу України). До речі, з огляду на зміст ч. 1 ст. 561 Митного кодексу України вважаємо за доцільне конкретизувати назву ст. 561 Митного кодексу України – *«Взаємодія органів доходів і зборів з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади»*;

– із суб'єктами господарювання (ст. 562 Митного кодексу України).

Варто визнати, що особливе місце під координацією Президента України, Кабінету Міністрів України та Міністерства закордонних справ України посідають також відносини у формах формування, перемовин, консультацій, узгоджень і реалізації в діяльності Державної фіскальної служби України з Всесвітньою митною організацією та іншими міжнародними організаціями (ст. ст. 563–567 Митного кодексу України).

Рекомендуємо із цього приводу прийняти пропозиції О.М. Сущенко та А.В. Пислиці щодо не лише можливості, а й потреби перейняття зарубіжного досвіду такої взаємодії, наприклад, стосовно взаємодії фіскальних органів Австрії з великими платниками податків щодо поділу великих платників податків не тільки за галузевою ознакою, а й за їх величиною; також доцільно розвивати інститут податкових радників (податкових консультантів), звернути увагу на захист персональних даних учасників податкових відносин [7, с. 154] тощо.

О.С. Деменко, аналізуючи зарубіжний досвід адміністрування податків та можливості його використання в Україні, вважає, що для Державної фіскальної служби України «корисним для вивчення є досвід організації взаємодії податкових органів США федерального та регіонального рівнів, зокрема, щодо організації податкового консультування платників, а також підготовки спеціалістів для державного й приватного секторів із питань оподаткування», урахування «позиції платників податків <...> під час розроблення або внесення змін до податкової політики держави, податкових процедур тощо <...> шляхом проведення опитувань, анкетування, а також за допомогою взаємодії з представниками платників податків – саморегулюючими професійними об'єднаннями» [8, с. 190, 191].

Що стосується іншої практичної складової частини налагодження Державною фіскальною службою України дієвої взаємодії з міжнародними організаціями й митними органами іноземних держав, то вагомі результати взаємодії ДФС із міжнародними організаціями та за рахунок міжнародної технічної допомоги, згідно з Пояснювальною запискою до проекту Постанови Верховної Ради України «Про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України» від 19 червня 2015 р. № 2134а [9], полягають, наприклад, у тому, що «у 2012 р. підвищили кваліфікацію 7 001 посадової особи митних органів, у тому числі 1 123 особи підвищили свій професійний рівень на міжнародних навчальних заходах (в Україні – 1 014 осіб, за кордоном – 109 осіб)»; «вагому роль у виявленні митних правопорушень відіграла міжнародна взаємодія, у ході якої Департамент аналізу ризиків та



протидії митним правопорушенням *взаємодіє* із 65 митними адміністраціями держав-членів Всесвітньої митної організації»; «за 4 місяці 2015 р. за матеріалами, отриманими в ході *взаємодії* з митними органами іноземних держав, виявлено незаконне ввезення товарів на суму 168 млн грн, що більш як на 88% більше порівняно з аналогічним періодом 2014 р.».

Продовжуючи подальше теоретичне обґрунтування форм взаємодії, зауважимо, що щодо такого *важливого напрямку (або форми) взаємодії в діяльності ДФС, як інформування*, Д.В. Приймаченко вважає, що вона є пріоритетною в проведенні планових перевірок, застосуванні спеціальних санкцій, процедурної автоматизації податкової й митної сфер, «формуванні єдиного інформаційно-комунікаційного простору» [10, с. 29] тощо.

Водночас будь-яка форма взаємодії органів Державної фіскальної служби України також стикається з проявами так званої *форми конфліктної взаємодії* публічного управління, щодо якої Т.В. Карлов для працівників ДФС зазначає, що їх професійна діяльність «має ознаки конфліктної взаємодії (владність повноважень, якими наділено працівників державної фіскальної служби <...>, необхідність застосування заходів примусу з метою ефективної протидії злочинності тощо), тобто природно характеризується конфліктністю та проблемністю, що саме зобов'язує працівників ДФС професійно розбиратись із проблемними ситуаціями та конфліктами». Учений зауважує на *помилках у державній політиці стосовно реалізації фіскальної функції*, таких як «відсутність органічної єдності державних, групових та індивідуальних інтересів (хибне розуміння державного інтересу зумовлює недбале ставлення до особистих або групових інтересів: завищення або зниження норм навантаження, необґрунтований їх перегляд, одностороння орієнтація на ті чи інші окремі показники господарської діяльності, приниження ролі «неголовних» підрозділів служби, порушення принципів внутрішньовиробничої кооперації)» [11, с. 105, 109].

Варто також, на нашу думку, акцентувати на такій важливій, фактично *інституційній формі діяльності Державної фіскальної служби України* в будь-якому з раніше позначених напрямів її державної діяльності, як *взаємодія з Міністерством фінансів України*. По-перше, згідно з п. 1 Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [2], її діяльність спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. По-друге, з питань щодо формування службою державної політики за сферою її діяльності ДФС вносить відповідні пропозиції на розгляд Міністра фінансів України (пп. 2 п. 3 Положення про Державну фіскальну службу України). По-третє, ДФС «розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру фінансів України» (пп. 1 п. 4 Положення про Державну фіскальну службу України) тощо.

Із цього приводу А.А. Галюта визначає *взаємодію центрального апарату Міністерства фінансів України з ДПС (ДФС у сучасній трактовці – І. М.)* як «один із напрямів санкціонованої державою й регламентованої нормами права діяльності органів стосовно забезпечення належного виконання чітко визначених завдань як у межах своєї функціональної сфери, так і за її межами для реалізації спільних цілей у напрямі соціального й економічного розвитку держави» за такими *формами взаємовідносин*, як координація та співробітництво [12, с. 69]. При цьому окреслені форми взаємодії реалізуються за методичним, інституційно-правовим та операційним етапами. Водночас учений звертає увагу на зворотній зв'язок взаємин ДФС і Міністерства фінансів України на внутрішньосистемному, внутрішньодержавному й міжнародному рівнях, що нами вже розглядалось. До того ж, на нашу думку, надане А.А. Галютою визначення взаємодії центрального апарату Міністерства фінансів України з ДФС потребує більшої конкретизації щодо вказівки на так звані функціональні сфери, які, власне, вже визначені в п. 1 Положення про Державну фіскальну службу України [2]. Безумовно, до них належать податкова сфера, сфера державної митної справи, сфера адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та сфера боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.



Інший вагомий напрям (або форму) взаємодії ДФС пов'язують із законопроектною роботою Верховної Ради України. Її особливості полягають у розгляді відповідними підрозділами ДФС законопроектів, погодженні щорічних планів законопроектної роботи з комітетами Верховної Ради України, участі керівництва в обговоренні законопроектів тощо [13, с. 6].

**Висновки.** Таким чином, наведений аналіз напрямів і форм взаємодії в діяльності Державної фіскальної служби України та вдосконалення нормативно-правової бази, що її регламентує, а також надані критичні зауваження й пропозиції дають змогу сподіватись на їх вагомність у процесі майбутньої реорганізації системи органів виконавчої влади.

#### Список використаних джерел:

1. Зозуля І.В. Види і форми діяльності Державної фіскальної служби України та правові засади їх реалізації / І.В. Зозуля, І.С. Мироненко // Форум права. – 2017. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm).

2. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>.

6. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.

3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної фіскальної служби при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків : Наказ Державної фіскальної служби України від 31 липня 2014 р. № 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.profiwins.com.ua/uk/letters-and-orders/gna/5268-22.html>.

4. Про затвердження Типового порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при розгляді запитів на отримання публічної інформації : Наказ Міністерства фінансів України від 20 листопада 2014 р. № 1154 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 101. – Ст. 2990.

5. Про затвердження Порядку взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань : Наказ Міністерства фінансів України від 15 грудня 2015 р. № 1146 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 4. – Ст. 257.

7. Сущенко О.М. Взаємодія фіскальних органів з великими платниками податків: досвід Австралії / О.М. Сущенко, А.В. Пислиця // Фінанси, облік і аудит. – 2015. – Вип. 2(26). – С. 142–159.

8. Деменко О.Є. Зарубіжний досвід адміністрування податків та можливості його використання в Україні / О.Є. Деменко // Наше право. – 2013. – № 7. – С. 189–195.

9. Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України» від 19 червня 2015 р. № 2134а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55669&pf35401=348542>.

10. Приймаченко Д.В. Інформування як форма взаємодії органів доходів і зборів у процесі здійснення митних процедур / Д.В. Приймаченко // Митне право. – 2014. – № 3(29). – С. 25–30.

11. Карлов Т.В. Теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні / Т.В. Карлов // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2(49). – С. 104–110.

12. Галюта А.А. Інституційне забезпечення проведення фіскальної політики в Україні / А.А. Галюта // Науковий вісник Національного університету ДПС України. Серія «Економіка, право». – 2012. – № 4(59). – С. 67–73.

13. Взаємодія державної фіскальної служби України з органами державної влади та місцевого самоуправління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://msn.khnu.km.ua/pluginfile.php/162050/mod\\_resource/content/4/ТЕМА-3.pdf](https://msn.khnu.km.ua/pluginfile.php/162050/mod_resource/content/4/ТЕМА-3.pdf).

