



К ВОПРОСУ ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ФУНКЦИОНАЛЬНО-ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Виталий ГРУШЕВСКИЙ,
аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to the analysis of practical activity of regional departments of the State Fiscal Service of Ukraine in the context of their possible restructuring and resulting to the most optimal form for realization of fiscal policy of the country and providing the basic necessities of taxpayers. The author stresses that regional departments of the State Fiscal Service of Ukraine carry out the most responsible issues of the state fiscal policy. As a result of the research the author has revealed and substantiated the concrete ways of solving the problems of reforming the mentioned departments, and also possible outcomes of such measures have been presented.

Key words: regional departments, fiscal services, optimization, functional principle, structure, restructuring.

Аннотация

Статья посвящена анализу практической деятельности органов региональных управлений Государственной фискальной службы Украины в контексте возможной их реструктуризации и приведения в наиболее оптимальную форму для реализации фискальной политики страны и обеспечения основных потребностей налогоплательщиков. Автор подчеркивает, что на региональные управления Государственной фискальной службы Украины возложены наиболее ответственные вопросы фискальной политики страны. В результате исследования выявлены и качественно обоснованы конкретные пути решения проблемы реформирования упомянутых органов, а также представлены на рассмотрение возможные конечные результаты таких мероприятий.

Ключевые слова: региональные управления, фискальные органы, оптимизация, функциональный принцип, структура, реструктуризация.

Постановка проблемы. Деятельность любого государственного органа должна быть направлена на реализацию основных задач и функций, которые ставит перед ним государство. Для этого они, собственно говоря, и формируются. Ключевым звеном является то, что общественные отношения не стоят на месте, они постоянно меняются, развиваются, т. е. находятся в динамике, обусловленной потребностями данного общества. Такие изменения влекут за собой появление новых сфер жизнедеятельности и, соответственно, необходимость их урегулирования органами государственной власти. Все это приводит к тому, что одни исполнительные органы могут реорганизоваться в другие, больше соответствующие потребностям времени и места, или же вообще могут быть ликвидированы, а взамен созданы другие и т. д. Не обошла стороной трансформация и фискальные органы Украины. Так, в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины «О создании Государственной фискальной службы» от 21.05.2014 № 160 [1], путем реформирования Министерства доходов и сборов Украины образована

Государственная фискальная служба Украины. Такие изменения в структуре государственного аппарата не случайны, а являются результатом целенаправленной политики страны. Украина – государство с переходной экономикой, поэтому аппарат публичной администрации должен быть приведен в наиболее оптимальное состояние, что касается и Государственной фискальной службы. И, несмотря на то что данный орган является относительно новым в структуре госаппарата, все равно возникла необходимость его реструктуризации с целью сформировать службу, в которой не будет места проявлениям бюрократии и коррупции, а будет исключительно целенаправленная работа с населением и только для него.

Поэтому актуальность темы статьи определяется необходимостью дальнейшего совершенствования деятельности фискальных органов на основе обновленного законодательства и оптимизации функционально-организационной структуры региональных подразделений.

Исследованиями в сфере деятельности налоговых и таможенных органов Украины занимались такие ученые и практики, как А.А. Бандур-

ка, О.П. Гетьманец, В.В. Глушенко, О.П. Дзисяк, М.К. Золотарева, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Л.А. Савченко, О.П. Угровецкий, Ю.В. Чередниченко и ряд других. Но говорить о том, что в их исследованиях исчерпаны все вопросы, связанные с функционированием фискальных органов государства, будет неправильно. Обусловлено это тем, что законодательство, регулирующее налоговую и таможенную сферы, пребывает в непрерывной динамике, поэтому нуждается в постоянном исследовании, мониторинге, формировании соответствующих рекомендаций по его совершенствованию.

Поэтому **целью** статьи является характеристика системы, практической составляющей и нормативно-правового регулирования деятельности Государственной фискальной службы Украины, чтобы на теоретическом уровне выработать авторские предложения, касающиеся оптимизации ее функционально-организационной структуры на региональном уровне, что целиком и полностью соответствует Концепции научного обеспечения государственного управления в налогово-таможенной сфере [2].



Изложение основного материала исследования. Исследователи в отрасли налогового и таможенного права поддерживают ту точку зрения, что структурные элементы любого государственного органа, в том числе налоговых и таможенных, должны слажено функционировать, а количество их подразделений должно соответствовать оптимальным требованиям фискальной политики страны [3, с. 26; 4, с. 143]. Что значит быть оптимизированным? Попробуем для начала определить значение данного понятия. Оптимизация – термин латинского происхождения (*optimus* – наилучший), имеет несколько значений: во-первых, процесс подбора наилучшего или наиболее подходящего решения какой-либо задачи; во-вторых, приведение определенной системы к результативному, эффективному, т. е. оптимальному, состоянию [5, с. 501].

Когда мы говорим об оптимизации конкретного структурного подразделения, мы подразумеваем необходимость его реформирования в орган с таким количеством личного состава, которое способно выполнять основные функции государства в определенной сфере с наименьшими затратами сил и средств, при этом качество предоставляемых услуг не должно быть хуже, чем до реструктуризации. Оптимизация структуры государственных органов и более четкая регламентация их деятельности в наибольшей степени способствуют повышению эффективности государственной службы. Совершенствование организационной структуры заключается в пересмотре штатных расписаний и укрупнении отдельных отделов, что, на наш взгляд, способствует улучшению деятельности органов власти и отдельных его структурных подразделений.

Оптимизация – это не просто бездумное механическое сокращение личного состава, но это, прежде всего, перераспределение полномочий между конкретными, четко определенными структурами, а также между различными уровнями таких структур. Ибо очевидно, что в век электронных технологий часть функций, которые сегодня исполняют госслужащие, должна перейти в область

электронных полномочий. Поэтому можно поддержать позицию Т.В. Сараскиной, что действия и меры, которые предпринимаются в данной сфере, должны быть направлены на либерализацию налоговой системы Украины и проведение соответствующих структурных и организационных реформ [6, с. 3].

Под функционально-организационной структурой понимается внутренняя организация (строение) конкретного органа, где за каждым отраслевым подразделением закрепляется определенная компетенцией сфера деятельности, ограниченная четкими задачами и индивидуальными функциями. Такая структура считается классической и применяется многими странами мира в процессе организации деятельности органов государственной власти, в том числе и при необходимости оптимизации государственного аппарата. Функционально-организационная структура, по мнению О.Д. Олейник, дает возможность руководителю подразделения наладить управленческий процесс таким образом, чтобы перераспределить обязанности между своими заместителями по отраслевому принципу [7, с. 132], то есть каждый подчиненный уполномочен выполнять только свои функциональные задачи и принимать самостоятельные решения в рамках четко определенной компетенции, при этом не затрагивая сферу деятельности других структурных подразделений.

Необходимость приведения структуры региональных управлений Государственной фискальной службы Украины к оптимальному знаменателю мы можем наблюдать уже последние несколько лет, а точнее, как бы это ни звучало парадоксально, с момента принятия постановления о создании данной Службы. Такая потребность обусловлена рядом факторов, а именно:

- проявлениями коррупции в региональных органах Государственной фискальной службы;
- давлением на налогоплательщиков (особенно на бизнес);
- раздутыми штатами аппарата региональных управлений;
- дублированием функций в подразделениях региональных управ-

лений Государственной фискальной службы Украины;

- хаотичностью проведения налогового и таможенного аудита;
- не в полной мере решенными вопросами межведомственного информационного взаимодействия налоговых и таможенных органов с другими государственными структурами;
- строгой профессиональной специализацией сотрудников, что затрудняет их взаимозаменяемость;
- у каждого из функциональных подразделений образуются специфические цели, что затрудняет горизонтальное согласование;
- рядом других факторов.

В настоящее время совершенствование организации и деятельности региональных фискальных органов Украины должно основываться на принципах специализации различных организационных структур и их звеньев. При этом анализ функционально-организационного построения региональных налоговых и таможенных подразделений показывает, что в настоящее время необходимо разработать и внедрить типовые модели организационно-структурного построения территориальных фискальных органов. Модель организационного построения системы налоговых и таможенных органов должна быть основана на функциональном принципе и принципе единства информационно-логической системы фискальных органов. Соответствующие подразделения должны формироваться для обеспечения определенной функции, исходя из специализации конкретного вида налоговой либо таможенной деятельности: проведение налогового контроля, анализа и прогнозирования налоговых поступлений, учета и отчетности налоговых платежей, рассмотрения жалоб и споров, работы с налогоплательщиками, обслуживание деятельности налогового органа и т. д.

При этом к решению данной задачи надо подходить с разных сторон, рассматривая её как внутриведомственные проблемы, так и внешние условия, в которых функционируют региональные подразделения, а также рассматривая вопросы правового регулирования отношений как с налогоплательщиками, так и с госу-



дарственными органами. Сегодняшнее эффективное функционирование фискальных органов и решение тех задач, которые стоят перед ними, возможны только за счет проведения единой политики, направленной на достижение баланса интересов государства, налогоплательщика и самой фискальной системы Украины.

Дальнейшая оптимизация и совершенствование фискальных органов страны предусматривают выделение основных и вспомогательных видов функциональной деятельности конкретных подразделений. Каждый из таких видов включает определенный набор задач и функций, вытекающих из требований реструктуризации, и может рассматриваться как функциональный блок. Поэтому при построении структуры налоговых и таможенных органов по функционально-организационному принципу важной задачей становится формирование качественного ИТ-корпуса, что значительно упростит деятельность сотрудников фискальных органов. Электронный документооборот не только усилит контрольную функцию, но и позволит в любой момент получить информацию, где находится документ и в каком он состоянии, а также такое положение вещей предоставит возможность сократить затраты человеческого труда, что является основным фактором оптимизации. К тому же стоит отметить, что такая политика предоставит возможность ускорить процесс интеграции налоговых и таможенных органов на региональном уровне за счет единого информационного пространства.

Не будем также забывать о сервисной составляющей деятельности региональных управлений Государственной фискальной службы. Поскольку, согласно Закону Украины «О центральных органах исполнительной власти» [8], в случае, если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют функции по предоставлению административных услуг физическим и юридическим лицам, центральный орган исполнительной власти образуется как служба. Приказом Государственной фискальной службы Украины от 13.01.2015 № 7

[9] утвержден Временный перечень административных услуг, предоставляемых Государственной фискальной службой Украины и ее территориальными органами. Всего их около 80, а точнее 82. В частности, налоговые инспекции в городах и районах оказывают порядка 17 административных услуг, в частности регистрация регистратора расчетных операций, регистрация книги учета доходов и книги учета доходов и расходов налогоплательщиков единого налога, регистрация плательщика единого налога, выдача справки об отсутствии задолженности по платежам в бюджет, которые контролируются органами государственной фискальной службы, и т. д. В главных управлениях в областях плательщики могут получить 8 административных услуг. Например, лицензии на право розничной торговли алкогольными напитками и табачными изделиями и ряд других.

В числе административных услуг, предоставляемых таможней, – выдача свидетельства о допуске дорожного транспортного средства к перевозке товаров под таможенными печатями и пломбами, предоставление разрешения на открытие и эксплуатацию таможенного склада, предоставление разрешения на открытие и эксплуатацию склада временного хранения и другие [10].

Поскольку данный перечень услуг является временным, мы можем сделать вывод о том, что это направление тоже весьма активно развивается. Постепенно региональные фискальные органы отступают от модели формирования и деятельности налоговых органов советского периода, которые были направлены лишь на жесточайший контроль относительно налогоплательщиков, и переходят в состояние сервисной службы, направленной на помощь и обслуживание людей. Поэтому постепенно необходимо увеличивать количество пунктов получения налогоплательщиками сервисных услуг. В связи с этим должна быть выстроена четкая, удобная для людей схема управления. Чиновники всех уровней Государственной фискальной службы Украины должны понимать: государство содержит их вовсе не для того, чтобы они создавали многочис-

ленные препоны для людей на каждом шагу, а, наоборот, для решения всех их проблем.

На основании изложенного можно сформировать основные задачи, что стоят перед региональными органами Государственной фискальной службы Украины, в соответствии с которыми должна быть построена их функционально-организационная структура, а именно:

- формирование региональных управлений Государственной фискальной службы Украины по функциональному принципу;

- формирование единого центра обеспечения функционирования региональных управлений Государственной фискальной службы Украины, т. е. для налоговой и таможенной системы должны быть общими бухгалтерия, базы данных, принципы учета, документооборот, ИТ-система и т. д.;

- объединение функций налогового и таможенного аудита в региональных органах Государственной фискальной службы Украины для сокращения числа необоснованных проверок и давления на бизнес;

- формирование перекрестного контроля в региональных органах Государственной фискальной службы Украины, а также обеспечение внутреннего аудита и надзора за деятельностью региональных фискальных органов со стороны внешних экспертов;

- сокращение числа работников за счет увеличения ИТ-технологий. Такой подход предоставит возможность убрать субъективизм со стороны фискальных органов, увеличить заработную плату тем, кто продолжит работу на региональном уровне, что должно стать основой для снижения уровня коррупции и уменьшения давления на налогоплательщиков;

- пересмотр подходов к отбору персонала на службу в региональных органах Государственной фискальной службы Украины. Речь идет о квалифицированных специалистах, способных решать задачи, стоящие сегодня перед государственными фискальными органами;

- увеличение числа центров обслуживания, соответственно, без увеличения числа сотрудников реги-



ональных органов Государственной фискальной службы Украины.

Такие действия предоставят возможность следующего:

1) более эффективно бороться с теневой экономикой и уклонением от уплаты налогов;

2) повысить количество и качество фискальных услуг на региональном уровне;

3) увеличить поступление средств в Государственный бюджет Украины;

4) устранить избыточные административные процедуры и количество согласующих подразделений государственных фискальных органов.

Выводы. В заключение необходимо отметить, что органы государственной власти при внедрении или реализации каких-либо реформ должны постоянно соотносить структуру конкретного органа и его штаты с тактическими и стратегическими задачами государственной политики страны в определенной сфере. При этом постоянно нужно ориентироваться на четкую конечную цель, так как проводить реформу ради реформы, без просматриваемых путей ее реализации является в корне неверным. Поэтому изначально автор статьи и акцентировал внимание именно на актуальности оптимизации функционально-организационной структуры региональных управлений Государственной фискальной службы Украины, дабы показать, что подразделения должны формироваться по функциональному подходу, т. е. по основным направлениям их деятельности.

Каждое отдельное подразделение должно выполнять четко поставленные задачи органов государственной власти в пределах своих полномочий, не влезая и не передавая свои функции другим структурным подразделениям региональных органов Государственной фискальной службы Украины, формируя при этом единое информационное пространство.

Как видим, на региональные управления Государственной фискальной службы Украины возложены наиболее ответственные вопросы фискальной политики страны, так как они являются связующим звеном с населением и могут оперативно реагировать на любые вопросы в налоговой и таможенной сфере. Поэтому от

того, насколько качественно и продуманно будет проведена оптимизация их структурных подразделений, зависит общественная оценка, касающаяся их деятельности, и, самое важное, взаимодействие территориального фискального органа и налогоплательщика.

Список использованной литературы:

1. О создании Государственной фискальной службы : Постановление Кабинета Министров Украины от 21 мая 2014 г. № 160 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>.

2. Концепции научного обеспечения государственного управления в налогово-таможенной сфере : Приказ Государственной фискальной службы Украины от 17 апр. 2015 г. № 281 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sfs.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63671.html>.

3. Бандурка А.А. Управление государственной налоговой службой в Украине: (организационно-правовые аспекты) : автореф. дисс. ... док. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.А. Бандурка. – К., 2007. – 38 с.

4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

5. Словарь иностранных слов: около 20 тыс. сл. и словосочетаний / сост. А.М. Скопненко, Т.В. Цымбалюк. – К. : Доверие, 2006. – 789 с.

6. Сараскина Т.В. Организационно-правовые основы деятельности налоговой милиции в Украине : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т.В. Сараскина. – Х., 2000. – 189 с.

7. Олейник О.Д. Административно-правовой статус фискальных органов Украины и государств-членов Европейского Союза: сравнительно-правовой анализ : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Д. Олейник. – Ирпень, 2015. – 223 с.

8. О центральных органах исполнительной власти : Закон Украины // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2011. – № 38. – Ст. 358.

9. Временный перечень административных услуг, предоставляемых

Государственной фискальной службой Украины и ее территориальными органами : Приказ Государственной фискальной службы Украины от 13 явар. 2015 г. № 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : kh.sfs.gov.ua/data/files/69577.xls

10. Органы государственной фискальной службы Украины предоставляют плательщикам более 80 административных услуг // Официальный портал Государственной фискальной службы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lg.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-190250.html>.