

Organizational and legal foundations of implementing transparency principle in public activity of state fiscal service of Ukraine

Halyna Andriivna Tereshchuk

PhD in law sciences,

Assistant professor of Constitutional, Administrative and

Financial Law Department of Ternopil National Economic University,

Ukraine

Yurii Viktorovych Tereshchuk

PhD in law sciences,

Deputy head of Volynska Customs of the State Fiscal Service of Ukraine,

Ukraine

The authors of the article have analyzed the organizational and legal principles of implementing the principle of transparency in the agencies of the State Fiscal Service of Ukraine (SFS of Ukraine). The authors have analyzed normative and legal regulation of the activities of the State Fiscal Service of Ukraine to ensure publicity, openness and transparency of its public and authoritative activities.

The urgency of the chosen topic is based on the fact that nowadays the systemic nature of corruption in the mechanism of state power is not only a threat for national interests and national security of Ukraine, but is also a factor that is accompanied by the closure of the state for its citizens, the desire to avoid demonstration of energy processes. However, at first glance, such complex problems can be solved by the effective anti-corruption policy, the key value of which is the principle of transparency. Creating an anti-corruption policy in Ukraine, which counteracts at the highest level to the systematic manifestations of corruption, is an institutional reform of the system in the whole, which changes a number of established political and legal processes, which success depends more on the trust of society. Therefore, the confidence in the successful anti-corruption activities of the SFS of Ukraine must be accompanied by transparency both in status and in the procedural aspects of functioning.

To this end, the authors have determined that the principle of transparency in the work of the SFS of Ukraine is not only the main rule of the functioning of the state agency on the principles

of openness, but also the duty to ensure that civil society is aware of the actions, decisions, activities and their results by disseminating easily accessible, understandable, adequate, timely information.

The authors proposed two approaches to understanding the content of the principle of transparency: a narrow one that would reflect the underlying rule that the administrative and procedural activity of the fiscal services and their officials takes place on the basis of openness, transparency, comprehensiveness of information in order to ensure that civil society is aware of the institutional and functional aspects of SFS and a broad one that covers the work of the SFS in the area of transparency as its own public power and state tax policy for its comprehensiveness, accessibility, acceptability of texts and provisions of tax legislation for taxpayers and the general public; as well as the authors found out the main problems of its legal provision in the work of the State Fiscal Service of Ukraine and suggested the ways to solve them.

**Організаційно-правові засади реалізації принципу транспарентності
в роботі державної фіскальної служби України**

Терещук Галина Андріївна

кандидат юридичних наук

доцент кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права

Тернопільського національного економічного університету,

Україна

Терещук Юрій Вікторович

кандидат юридичних наук,

Заступник начальника Волинської митниці ДФС України,

Україна

Постановка проблеми

Комплексність аналізу багатьох вітчизняних праць дає переконливі підстави вважати, що Державна фіскальна служба України (далі – ДФС) – один з органів, діяльність якого систематично породжує дискусії, а реформи щодо багатьох векторів його функціонування створюють антагоністичну платформу для громадських та політико-правових обговорень. Така неоднозначність і свого роду нестабільність продукує не завжди позитивне відношення як до самого органу, так, відповідно, і до його

представників, що проявляється у недовірі до них та їх критиці.

Для багатьох політиків, правників, аналітиків «панацеєю» для подолання такої проблеми є реформування системи адміністрування податків і зборів чи оптимізація структури контролюючого органу. Разом з цим, міжнародними практиками публічного урядування вже давно винайдено більш дієвий рецепт підвищення сервісу, довіри до контролюючих органів, а також удосконалення функцій і подолання корупційних чинників. Мова йде про якісне організаційно-правове

забезпечення реалізації принципу транспарентності як невід'ємної інституційної та функціональної засади роботи податкової адміністрації.

Аналіз дослідження проблеми

Загалом вивчення питання принципу транспарентності в правовій науці користується актуальністю. Такі вчені, як В. М. Пилаєва, П. І. Каблак, Т. Андрійчук, І. Ю. Суровцева, М. В. Пашковська, Я. М. Квітка, К. А. Гусєва, В. А. Кройтор, А. Г. Серветник та ін. зробили вклад в розвиток принципу транспарентності в різних видах правових відносин. Проте, на жаль, організаційно-правові аспекти принципу транспарентності в діяльності ДФС України залишаються не висвітленими.

Мета статті полягає у проведенні дослідження сутності принципу транспарентності як основоположної засади функціонування органів ДФС України, а також встановленні його організаційно-правових основ реалізації.

Виклад матеріалу

¹Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління» / М. В. Пашковська // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 135-143. – [URL]: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_34_16.

Необхідно відмітити, що вперше термін транспарентності у відношенні до державного управління вжито у 1790-х рр. відомим філософом та правознавцем Дж. Бентамом в контексті прозорості публічного урядування¹.

У сучасному вимірі правових досліджень поняття транспарентності зазнало доволі активної дискусії, у зв'язку із чим розширюється та доповнюється новими характеристиками і варіаціями.

Так, Суровцева І. Ю. та Николаєва В. І. пов'язують транспарентність із підзвітністю держави та активною участю громадянського суспільства та приватного сектора в економічних процесах і процесах розвитку. Дослідники резюмують і про доступність інформації (поряд з прозорістю та відкритістю) для усіх громадян, що є важливим елементом вказаного поняття².

Пашковська М. В. дає власну дефініцію поняття «транспарентність» та переконливо стверджує, що це сукупність компонентів, які формують належний рівень розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечують права та

²Суровцева І. Ю. Транспарентність управлінських структур: шляхи інформаційної прозорості / І. Ю. Суровцева, В. І. Николаєва // Менеджер. – 2016. – № 1. – С. 55-61. – [URL]: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2016_1_10.

можливості доступу до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб³.

Як правова категорія, транспарентність найчастіше вживається в розумінні принципу, що є основоположною засадою, вихідним правилом. Принцип транспарентності, на відміну від інших інформаційно-правових принципів, охоплює як активну, так і пасивну поведінку у сфері поінформованості та комунікації. При цьому важливим є акцент на якісних показниках інформаційного продукту, який адресується зацікавленим особам: достовірність, своєчасність, обґрунтованість, зрозумілість, прийнятність, адекватність тощо.

Із кодифікацією податкового законодавства ключова регламентація правовідносин у сфері справляння податків і зборів знайшла своє відображення в Податковому кодексі України (далі – ПК України), п. 1.1 ст. 1 якого вказує на його загальність та універсальність щодо правового регулювання відносин, які виникають у сфері справляння податків і зборів. ПК

України визначає вичерпний перелік податків та зборів, які справляються в Україні, порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства⁴. Однак, не зважаючи на проведену кодифікацію, такі категорії, як «транспарентність» та пов'язані з нею «відкритість», «прозорість», «гласність», не знайшли своєї деталізації в загальних засадах оподаткування. Тому, відсутність формально-визначених дефініцій, які пов'язані із транспарентністю системи оподаткування чи діяльності контролюючих органів у сфері адміністрування податків та зборів, на наш погляд, є серйозним недоліком у світлі інформаційно-правових, податкових реформ та переходом на сервісну модель податкового обслуговування.

Разом з цим, з аналізу нормативно-правового акту все ж вбачається, що законодавець опосередковано окреслює принцип

³Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління» / М. В. Пашковська // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 34. – С. 135-143. – [URL]: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_34_16.

⁴Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112. – [URL]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

транспарентності в окремих статтях ПК України.

Так, відповідно до підпунктів 21.1.7 та 21.1.8 п. 21.1 ст. 21 ПК України посадові та службові особи контролюючих органів зобов'язані:

- надавати органам державної влади та органам місцевого самоврядування на їх письмовий запит відкрити податкову інформацію в порядку, встановленому законом;

- оприлюднювати на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, перелік уповноважених осіб контролюючого органу та переданих таким особам функцій у випадках, передбачених цим Кодексом⁵.

Ознаки транспарентності в діяльності ДФС певною мірою формалізуються у Положенні Про Державну фіскальну службу України, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236, де закріплено, що ДФС:

- взаємодіє та здійснює обмін інформацією з органами державної влади, державними органами іноземних держав, міжнародними організаціями;

- формує інформаційну політику ДФС та її територіальних органів;

- оприлюднює на єдиному веб-порталі та в офіційному друкованому виданні ДФС акти та інші офіційні документи з питань, що належать до її компетенції;

- виступає засновником засобів масової інформації з питань, що належать до компетенції ДФС;

- організовує науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, є засновником державних підприємств, навчальних закладів та науково-дослідних установ;

- організовує у засобах масової інформації роз'яснювальну роботу, пов'язану з практикою застосування законодавства з питань, що належать до компетенції ДФС⁶.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом у сфері забезпечення принципу транспарентності у функціонуванні ДФС є Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, на виконання ст. 15 якого ДФС, як розпорядник інформації, зобов'язана оприлюднювати відповідний перелік інформації та прийнятих нею

⁵Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112. – [URL]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

⁶ Положення про Державну фіскальну службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.

актів. З-поміж іншого, підлягає оприлюдненню інформація щодо організаційної структури, місії, функцій, повноважень, основних завдань, напрямів діяльності та фінансових ресурсів; переліку та умов отримання послуг, що надаються органом, форми і зразків документів, правила їх заповнення; порядку складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень контролюючого органу, його дій чи бездіяльності; про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації тощо. Підлягають оприлюдненню і звіти щодо діяльності органу⁷.

Одним із універсальних засобів виконання положень законодавства у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, роз'яснення та інформування суспільства про роботу ДФС є офіційний веб-сайт ДФС (<http://sfs.gov.ua/>). Розділ «Публічна інформація» вміщує: форми подання запиту, порядок складання та подання запитів, інформацію, що оприлюднюється, систему обліку та види

інформації, перелік відомостей, які містять службову інформацію в органах ДФС, порядок оскарження рішень, звіти щодо задоволення запитів, нормативно-правові акти з процедурних питань опублікування інформації, найбільш запитувані документи, права запитувачів, відкриті дані⁸.

Позитивним в цьому плані слід відмітити запуск електронної процедури публікації відкритих даних⁹, що дає можливість широкого аналізу та обробки публічних відомостей, актуальних як для платників податків, бізнесу, так і для громадського суспільства та інших органів державної влади.

Не обійшла стороною участь ДФС у реалізації так званої загальної обізнаності через Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс (далі – ЗІР), який також розміщений на офіційному веб-сайті ДФС. Відомості із ЗІР є результатом інтелектуальної роботи працівників ДФС із роз'яснення положень податкового законодавства, а тому інформація є простою та зрозумілою для сприйняття пересічними громадянами без наявності спеціальних знань у сфері оподаткування. Робота ЗІР направлена на

⁷ Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. – [URL]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

⁸ Відомості із офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.

⁹ Відомості із офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.

забезпечення суспільства своєчасною, достовірною і повною довідковою інформацією. Інформаційне наповнення ЗІР здійснюється на підставі функціональних повноважень ДФС, з урахуванням результатів всебічного аналізу інформації про потреби клієнтів, які звертаються до Контакт-центру та з метою мінімізації витрат часу представників бізнесу на спілкування з державою¹⁰.

Проте, було б помилково пов'язувати принцип транспарентності тільки із інформаційною відкритістю ДФС та гласністю її діяльності.

Як влучно зауважили І. Ю. Суровцева та В. І. Николаєва, транспарентність кореспондується з участю громадськості в управлінні державними справами, зокрема через механізми громадських слухань¹¹. Однак така позиція є дещо вузькоформальною та не повною мірою відображає цілі залучення громадян до забезпечення реалізації державної податкової політики та втілення принципу транспарентності, у тому числі в роботі ДФС. У свою чергу, повноцінне існування прозорої податкової адміністрації

супроводжується здійсненням заходів із забезпечення обізнаності про фіскальні органи та систему оподаткування в цілому. Якщо наразі актуальну інформацію про процедури оподаткування, ставки податків, порядок постановки на податковий облік можна дізнатись із офіційного сайту ДФС шляхом надсилання звернень або дзвінком на гарячу лінію, то інформаційна обізнаність про зміст, порядок виконання податкових управлінських рішень, які стосуються конкретних платників податків, найефективніше реалізована тільки в обслуговуванні великих платників, сервіс супроводження податкової діяльності яких передбачає наявність спеціальних координаторів. Інші платники податків з метою вирішення своїх питань повинні, як правило, звертатися в сервісні центри з обслуговування.

Механізм забезпечення транспарентності передбачає наявність і незалежних контрольних інституцій. Так, відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою

¹⁰Про Загальнодоступний інформаційно-довідковий ресурс : відомості із офіційного веб-сайту ДФС України. – [URL]: <http://zir.sfs.gov.ua/main/index/about>.

¹¹ Суровцева І. Ю. Транспарентність управлінських структур: шляхи інформаційної прозорості / І. Ю. Суровцева, В. І. Николаєва // Менеджер. – 2016. – № 1. – С. 55-61. – [URL]: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzhm_2016_1_10.

Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях утворюються громадські ради¹². Слід відмітити наступну участь громадських рад у забезпеченні транспарентності: здійснення аудиту публічно-владної діяльності та управлінських рішень в межах повноважень, посередництво між громадським суспільством та органом влади, забезпечення прозорості та підзвітності посадовців, участь у публічній роботі та медіа заходах.

Наказом ДФС від 02.02.2018 № 66 затверджено Положення про громадську раду при Державній фіскальній службі України. Громадська рада при ДФС уповноважена: готувати та подавати до ДФС обов'язкові до розгляду пропозиції; збирати, узагальнювати та подавати інформацію щодо пропозицій інститутів громадянського суспільства стосовно

вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; проводити відповідно до вимог законодавства громадську експертизу діяльності ДФС та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє ДФС; здійснювати громадський контроль за врахуванням ДФС пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення нею прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у її володінні, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції¹³.

Разом з цим, діяльність Громадської Ради направлена не тільки на взаємодію із громадським суспільством, а й з платниками податків, суб'єктами господарювання, що неабияк розширює інформаційну відкритість ДФС з питань недосконалої правового регулювання сфери оподаткування та донесення до керівництва ДФС конкретних пропозицій, рекомендацій щодо удосконалення податкової політики¹⁴.

¹² Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року N 996. – [URL]: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/996-2010%D0%BF/print1509956400362725>.

¹³ Положення про громадську раду при Державній фіскальній службі України: затв.

Наказом ДФС від 02.02.2018 № 66. – [URL]: http://sfs.gov.ua/data/normativ/000/002/72804/Nakaz_66_Polozhennya.pdf

¹⁴ Положення про громадську раду при Державній фіскальній службі України: затв. Наказом ДФС від 02.02.2018 № 66. – [URL]: http://sfs.gov.ua/data/normativ/000/002/72804/Nakaz_66_Polozhennya.pdf

Також, одним із проявів принципу транспарентності є налагодження тісної взаємодії ДФС із зацікавленими суб'єктами податкової системи. Супроводжуючи реалізацію функцій із адміністрування податків, зборів, платежів підписання меморандумів та договорів про співпрацю із установами та організаціями (наприклад, Угоди про інформаційне співробітництво щодо надання сервісної послуги з передачі фінансовій установі даних з фінансової звітності підприємства від 30.03.2018, Меморандуму про співпрацю між Державною фіскальною службою України та Українською асоціацією виробників тютюнових виробів «Укртютюн» від 21.03.2018 та ін.¹⁵), ДФС розширює інформаційні канали для обміну даними, заручається інформаційною підтримкою та довірою.

Висновки

Отже, принцип транспарентності в роботі ДФС України необхідно розглядати у двох аспектах.

За вузьким підходом його зміст відображатиме засадниче правило, відповідно до якого управлінська та

процесуальна діяльність органів фіскальної служби та їх посадових осіб відбувається на засадах відкритості, прозорості, всебічності інформаційного поінформування з метою забезпечення обізнаності громадського суспільства про інституційні та функціональні аспекти роботи ДФС.

Широкий підхід охоплює роботу ДФС в напрямку транспарентності як власної публічно-владної діяльності, так і державної податкової політики для її зрозумілості, доступності, прийнятності текстів та положень податкового законодавства для платників податків та широких верств суспільства.

Незважаючи на те, що ДФС використовує велику кількість інструментів, засобів та сучасних інформаційно-телекомунікаційних рішень, які спрямовані на утвердження інформаційної відкритості, прозорості, комунікативності, відсутність єдиного нормативного внутрівідомчого акту в досліджуваному напрямку діяльності породжує несистемність та непослідовність в реалізації принципу транспарентності та його стратегічного розвитку.

¹⁵ Відомості із офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua>.