

### ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

У науковій статті проаналізовано зарубіжний досвід повноважень державних органів у сфері здійснення фінансової функції держави. Досліджено спеціальні органи управління фінансами в США, країнах Європи, а також пострадянських країнах. Розглянуто варіанти організації податкових органів та їх підпорядкування в зарубіжних країнах.

**Ключові слова:** контроль, фінансовий контроль, фінансова функція, податкові органи, зарубіжні країни.

В научной статье рассмотрен зарубежный опыт полномочий государственных органов в сфере осуществления фискальной функции государства. Исследованы специальные органы управления финансами в США, странах Европы, а также постсоветских странах. Автор анализирует варианты организации налоговых органов и вопросы их подчинения в зарубежных странах.

**Ключевые слова:** контроль, финансовый контроль, фискальная функция, налоговые органы, зарубежные страны.

In the scientific article foreign experience of plenary powers of state bodies in the field of realization of fiscal function of the state is considered. The special bodies of financial management in the USA, countries of Europe, and also post-Soviet states are explored. An author analyses the variants of organization of tax bodies and questions of their submission in foreign countries.

**Key words:** control, financial control, tax bodies, fiscal function, foreign countries.

**Постановка проблеми.** Фінансова функція здійснюється з метою забезпечення оптимального дохідного ефекту оподаткування, дотримуючись при цьому інтересів як платників податку, так і держави, підвищення підприємницької активності, стабільного економічного росту та підвищення рівня життя населення.

Однією з умов забезпечення функціонування держави та виконання покладених на неї завдань є здійснення уповноваженими державними органами ефективною податковою діяльністю. За влучним висловлюванням О.О. Бандурки, оподаткування є формою участі приватної власності окремих громадян у суспільному житті [1, с. 8]. Податкова діяльність є важливою складовою фінансової діяльності держави, що включає в себе кілька напрямів: формування податкової системи держави шляхом встановлення та введення податків, їх гармонізації; утворення системи контролюючих органів, визначення їх компетенції та забезпечення їх належного функціонування; організацію та здійснення податкового контролю за дотриманням податкового законодавства; забезпечення справляння податків юридичними та фізичними особами; забезпечення дотримання законності у сфері оподаткування.

Окреслення чіткої і цілісної картини системи контролюючих органів та їх повноважень має певне теоретичне і практичне значення, є передумовою правильного розуміння та визначення їх ролі і місця серед державних та недержавних структур, юридичного закріплення компетенції, вибору форм і методів роботи, підготовки фахівців. Тому наявність системи контролюючих органів є необхідним, оскільки саме фінансова функція держави забезпечує реалізацію фінансового суверенітету держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему функцій держави досліджено у працях М.І. Байтіна, Д.В. Вінницького, В.А. Габера, Д.О. Гетманцева, А.І. Денисова, Л.І. Загай-

нова, Л.І. Каска, І.С. Самощенко, М.В. Черноголовкіна, В. М. Чхіквдзе. Досить ґрунтовно поняття компетенції та повноважень було висвітлено у працях К.С. Бельського, Ю.О. Тихомирова, Б.М. Чичеріна. Серед учених, які досліджували проблеми правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у сфері оподаткування, здійснення ними правоохоронної і контролюючої функцій, слід зазначити наукові доробки О.О. Бандурки, Л.К. Воронової, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенка, Т.О. Проценко, Л.А. Савченко, Т.Ф. Юткіної та інших. Проте детальної наукової розвідки стосовно визначення статусу та повноважень Державної фіскальної служби (далі – ДФС) та її структурних підрозділів щодо здійснення фіскальної функції держави досі не було.

**Метою статті** є аналіз зарубіжного досвіду повноважень державних органів у сфері здійснення фіскальної функції держави, а також дослідження спеціальних органів управління фінансами в США, країнах Європи, пострадянських країнах.

**Виклад основного матеріалу.** Система фінансових органів визначається політичною системою та формою держави. Управління фінансами в економічно розвинутих країнах, як правило, здійснюється кількома державними органами. Незважаючи на відмінності в різних країнах, до органів, що здійснюють фінансовий контроль, належать такі: парламент, спеціальне відомство державного фінансового контролю, міністерство фінансів (його управління та відділи), галузеві відомства [3, с. 61].

Парламентський контроль здійснюється під час розгляду та затвердження проекту державного бюджету і звіту про його виконання. У більшості західних країн існують бюджетні комітети, до функцій яких входить перевірка законності, правильності та повноти передбачених у бюджеті доходів та видатків, а також правильності звіту про виконання бюджету. В парламенті існує також система вибіркового контролю, що здійснюється через спеціальні парламентські комітети. Такі комітети діють у Франції, Великобританії та деяких інших країнах для перевірки фінансової діяльності окремих ланок фінансової системи, зокрема, певних галузей економіки. Завданнями комітетів є ознайомлення зі станом фінансів та станом справ у державних корпораціях та загальна оцінка їх діяльності [6]. Парламент періодично отримує інформацію про виконання бюджету; використовуючи процедуру письмових чи усних запитів, він має право вимагати перевірки дій уряду у випадку перевищення видатків, встановлених у державному бюджеті.

Важливе значення у системі фінансового контролю у розвинутих країнах належить спеціальним органам фінансового контролю, які зовні виступають як органи, незалежні від уряду та підзвітні парламенту.

Фіскальні органи відповідно до поставлених перед ними завдань виконують відповідні функції, серед яких виокремлюють основні та похідні. Основними функціями податкових органів є: здійснення безпосереднього контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати податків, забезпечення реєстрації та обліку платників податків, інших платежів, правильності обчислення цих податків, платежів, обслуговування платників податків. Похідні функції: прогнозування, аналіз надходження податків; організація роботи державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій; удосконалення структури, форм та методів діяльності податкових органів; здійснення заходів щодо підбору кадрів до податкових органів; отримання, облік та обробка інформації; запобігання злочинам та іншим правопорушенням у сфері оподаткування; координація діяльності з іншими органами державної влади, а також податковими службами інших держав; прийняття у випадках, передбачених законодавством, нормативних актів та методичних рекомендацій з питань оподаткування; внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; здійснення внутрішньовідомчого контролю.

Як показує досвід зарубіжних країн, існують різні варіанти організації податкових органів і їх підпорядкування. В одних країнах вони володіють самостійним статусом:

1) у КНР паралельно існують дві системи територіальних податкових органів: система управління центральними податками на чолі з Головним державним податковим управлінням (має статус міністерства при Державній раді КНР, тому також виробляє спільно з Міністерством фінансів пропозиції з питань податкової політики) і система управління місцевими податками під спільним керівництвом Управління і місцевих урядів провінційного рівня;

2) у Японії стягнення податків і податкова політика здійснюються Національним податковим управлінням, а завдання з вивчення, планування і розробки системи податків покладено на Податковий департамент, який входить до структури Міністерства фінансів;

3) в інших – є структурними підрозділами фінансових органів (Франція – Генеральна дирекція державних фінансів Міністерства економіки та фінансів, Швейцарія – Федеральна по-

даткова адміністрація Федерального департаменту фінансів, Аргентина – Федеральна Адміністрація державних доходів реалізує податкову політику під контролем Міністерства економіки, Бразилія – Секретаріат державних доходів у підпорядкуванні Міністерства фінансів, Республіка Казахстан – Податковий комітет Міністерства фінансів) або підпорядковані уповноваженому органу, який відає державними доходами (Республіка Білорусь – Міністерство з податків та зборів, Азербайджанська Республіка – Міністерство податків). У деяких країнах, наприклад, в Австрії податкові органи відсутні, тому справляння податків здійснюється фінансовими дирекціями і службами, які є структурними підрозділами Міністерства фінансів, у Канаді Агентство з доходів, створене замість скасованого Міністерства доходів, адмініструє податки, але при цьому не впливає на податкову політику. Контроль за нарахуванням та сплатою податків в Ізраїлі здійснюється Міністерством фінансів, у складі якого є управління державними доходами, що встановлює та визначає систему роботи, розробляє інструкції та вказівки щодо розрахунків для підприємств. До його складу входять два великих підрозділи, які здійснюють стягнення податків: управління прибутковими податками та нерухомого майна (прямі податки) і управління мита та податку на додану вартість, тобто управління непрямих податків. В Італії управлінням фінансами займаються чотири державних органи: державними видатками та фінансовим контролем – Казначейство; доходами – Міністерство фінансів; розробкою державного бюджету та координуванням фінансових ресурсів – Міністерство бюджету та планування; місцевими фінансами – Міністерство внутрішніх справ [5, с. 277].

Слід зазначити, що з практичної точки зору реорганізація і ліквідація є постійними явищами у суспільно-державному житті, проте проблемою є своєчасне узгодження зв'язків між органами і коректування норм статутних положень та статусних документів, тому не слід надавати однакові повноваження різним органам стосовно одних і тих же суб'єктів, оскільки це несе за собою узурпацію одним органом усього кола повноважень із неможливістю інших органів здійснювати такі повноваження. Зміна компетенції відбувається у зв'язку з оптимізацією системи державних органів, модифікацією структури, статусу, завдань, взаємовідносин.

Метою об'єднання податкової та митної служб є оптимізація та раціоналізація процесу сплати податків, зменшення додаткових адміністративних витрат, узгодженість дій органів влади у регулюванні підприємницької діяльності, збільшення суми отриманих податків без підвищення рівня податкового тиску на платників податку, покращення якості наданих послуг та застосування дієвих методів боротьби з ухиленням від оподаткування.

Важливе значення в управлінні фінансами відіграють спеціалізовані органи фінансового контролю, незалежні від уряду та підзвітні парламенту. У США це Головне контрольно-ревізійне управління, серед його функцій – тлумачення фінансових нормативних актів, контроль за законністю та ефективністю операцій, які здійснюються урядовими відомствами, надання допомоги Конгресу, його комітетам та конгресменам, контроль за виконанням окремих платіжних операцій; встановлення правил ведення фінансових операцій та звітності у федеральних установах.

Фактично діяльність контрольного управління полягає у здійсненні щорічних перевірок стану фінансів федеральних відомств та складанню документів і рекомендацій президенту та конгресу на основі проведення перевірок.

Низка федеральних установ не підконтрольна Головному контрольно-ревізійному управлінню (банки федеральної резервної системи, валютні органи, деякі урядові фонди). Це управління не має також права контролювати асигнування привілейованого, конфіденційного чи невідкладного характеру, до яких належать окремі види видатків міністерства оборони, комісії з атомної енергії, ЦРУ, ФБР та деякі інші [7, с. 123].

Для боротьби з ухиленням від сплати податків у багатьох країнах створено служби фінансової розвідки і фінансової поліції, що мають різні повноваження під час здійснення ними їхніх функцій.

Провідну роль у боротьбі з податковою злочинністю у Німеччині відіграє спеціалізована правоохоронна структура – податкова поліція або служба податкового розшуку, яка належить до системи Міністерства фінансів. Підрозділи податкового розшуку «Штойфа» було створено у Німеччині ще в 1934 році. Її працівники, перебуваючи на службі у фінансових органах, одночасно є позаштатними працівниками прокуратури. Фінансові органи можуть у будь-який момент передати кримінальну справу до прокуратури. В окремих землях ФРН для кримінального й адміністративного переслідування порушників податкового законодавства у складі фінансових органів створено спеціальні підрозділи – відділи з кримінальних справ і штрафних санкцій. На підрозділи «Штойфа» покладається виконання трьох основних завдань: розслідування

податкових злочинів і порушень порядку стягнення податків; визначення бази оподаткування у зв'язку з податковими злочинами і порушеннями порядку стягнення та сплати податків; викриття та розслідування невідомих податкових злочинів, тобто тих, у яких не з'ясовано обставини справи або винувата особа. У Швеції функції податкової міліції виконують підрозділи Головного поліцейського управління. Розслідування податкових правопорушень та злочинів – сфера компетенції Служби фінансової розвідки у складі Головного поліцейського управління. Служба фінансової розвідки була створена у 1993 році за ініціативою шведських банків, котрі були вкрай зацікавлені в попередженні проникнення організованої злочинності у фінансове життя країни. Поліцейські служби фінансової розвідки спочатку проводять оперативні заходи для викриття фінансових афер, переважно за участю концернів, іноземного капіталу тощо. Адаже в країні склався традиційно високий рівень податкової культури та податкової дисципліни, тобто громадяни там законослухняні. Тому для ліквідації незначних правопорушень здебільшого достатньо провести профілактичну бесіду з порушником. Зібрані матеріали передаються прокурору, і якщо їх визнано переконливими, поліцейські отримують право на провадження попереднього слідства в повному правовому та оперативному обсязі [2, с. 40–41].

Ідея концентрації усіх або окремих функцій з протидії злочинам у фінансовій сфері не у поліцейському відомстві, а в окремому вузькоспеціалізованому органі державної влади, що входить до складу уряду чи безпосередньо підпорядкований главі держави, або у підрозділі відомства економічного характеру, не нова. Наприклад, окремі відомства щодо здійснення протидії фінансовій злочинності існують у Великобританії, США (Служба внутрішніх надходжень входить до Міністерства фінансів – Т.Т.), Італії (фінансова гвардія підзвітна Міністерству економіки та фінансів – Т.Т.), у Бельгії (при Міністерстві внутрішніх справ – Т.Т.) тощо.

У нашому дослідженні слід також звернути увагу і на досвід країн Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД):

– правопорушеннями у сфері економіки, зокрема податковими злочинами у Республіці Молдова займається Управління з розслідування правопорушень Департаменту поліції Міністерства внутрішніх справ;

– Державна служба по боротьбі з економічними злочинами при уряді Киргизької Республіки (фінансова поліція) має статус державного правоохоронного органу, діяльність якого спрямована на виявлення, попередження та припинення, розкриття та розслідування економічних видів злочинів, пов'язаних із нанесенням шкоди державі, посадових злочинів у сфері економіки та фінансів, шляхом проведення оперативно-розшукової діяльності, слідства та дізнання у межах визначених повноважень;

– Агентство Республіки Казахстан по боротьбі з економічною і корупційною злочинністю – це спеціальний державний орган, що здійснює правоохоронну діяльність, спрямовану на попередження, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинних та інших видів посягань на права людини і громадянина, інтереси суспільства і держави у сфері економічної та фінансової діяльності; до підвідомчості належать правопорушення у сфері підприємницької діяльності, оподаткування та фінансів; безпосередньо підконтрольний Президенту Республіки Казахстан [7];

– Департамент фінансових розслідувань Комітету державного контролю Республіки Білорусь – державний правоохоронний орган, що забезпечує економічну безпеку Республіки Білорусь;

– Департамент Попереднього Розслідування Податкових Злочинів – один із структурних підрозділів Міністерства податків Азербайджанської Республіки, що здійснює дізнання, слідчу і оперативно-розшукову діяльність у сфері боротьби з податковими злочинами.

**Висновки.** Процес реформування правоохоронних органів передбачає чітке визначення компетенції, усунення паралелізму в діяльності різних правоохоронних підсистем, існуючого дисбалансу повноважень та відповідальності у цій сфері між гілками влади, організацій їх діяльності відповідно до змін, які відбулися у суспільстві, спробу впровадження європейських стандартів, нової системи оцінки ефективної роботи, раціоналізації як окремих служб, так і підрозділів.

На наш погляд, функція, надана фіскальним органам в Україні, сьогодні не властива їм, однак зумовлена суспільною необхідністю і світовою практикою. У зв'язку з цим вважаємо доцільним передання оперативних підрозділів Державної митної служби України, а тепер оперативних підрозділів ДФС України, до такої структури як Фінансова поліція, діяльність якої спрямована на виявлення, попередження та припинення, розкриття та розслідування економічних видів злочинів, пов'язаних з нанесенням шкоди державі, посадових злочинів у сфері економіки та фінансів.

**Список використаних джерел:**

1. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні : монографія / О. О. Бандурка. – Х., 2005. – 504 с.
2. Головка Т. Поліція, яку не викликають / Т. Головка // Податкова правда. – № 3. – 2012. – С. 39–41.
3. Данилевский Ю.А. Государственные контрольные финансовые органы за рубежом / Ю.А. Данилевский // Финансы. – 1993. – № 7. – с. 61–63.
4. Дейнеко Є.В. Державний фінансовий контроль : зарубіжний досвід і його адаптація до національного середовища / Є.В. Дейнеко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 1. – С. 289–292.
5. Італія: Конституція і законодавчі акти : пер. з іт. / редкол. : В.А. Туманов (перед.) і ін. – К. : Прогрес, 1998. – 522 с.
6. Конституції зарубіжних держав / Сост. В.В. Маклаков. – М. : 1997. – 584 с.
7. Хэвенс Х.С. Система государственного контроля в США / Х.С. Хэвенс. – Контроллинг. – 2000. – № 1. – С. 123.
8. Худяков А.И. Налоговое право Республики Казахстан : общая часть. Учебник / А.И. Худяков. – Алматы : ТОО «Издательство НОРМА-К», 2002.

УДК 342.9

**ТИТАРЧУК В.В.**

**НАПРЯМИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена визначенню основних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері діяльності державних підприємств в Україні. Запропоновано створення Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України, що контролюватиме діяльність державних підприємств, забезпечуватиме цільове використання бюджетних коштів, а також здійснюватиме заходи щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією. Наголошено на доцільності узгодження діяльності Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Державної регуляторної служби у сфері державного підприємництва України шляхом затвердження Інструкції про порядок взаємодії спеціальних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Розкрито зміст та запропоновано структуру Закону України «Про державні та комунальні унітарні підприємства» та Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо адміністративної відповідальності керівників державних і комунальних підприємств)».

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, державні підприємства, державні та комунальні унітарні підприємства, керівники державних підприємств, органи державної влади.

Стаття посвящена определению основных направлений развития административно-правового регулирования в сфере деятельности государственных предприятий в Украине. Предложено создание Государственной регуляторной службы в сфере государственного предпринимательства Украины, которая будет контролировать деятельность государственных предприятий, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, а также осуществлять мероприятия по предотвращению коррупции и контроль за их реализацией. Отмечено целесообразность

© ТИТАРЧУК В.В. – перший заступник начальника (Головне управління Державної фіскальної служби у Київській області)