

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА  
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА  
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА  
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ  
Кафедра публічного управління та адміністрування

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

### «Відкритість у діяльності органів виконавчої влади»

**Виконала:** студентка магістратури за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування (денної форми навчання)

**Якимчук А.М.**

---

(прізвище, ім'я та по-батькові)

**Керівник:** **Кіндзерський С.А.**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування

---

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

**Рецензент:**

---

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

### Анотація

Якимчук А.М. Відкритості у діяльності органів виконавчої влади. – Рукопис.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. – Хмельницький, 2021.

У роботі проведено дослідження теоретичних та практичних засад покращення забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади, зокрема Державної фіскальної служби України.

Встановлено, що відкритість влади складається з нормативного, інституційного, особистісного компонентів. Обов'язковим компонентом взаємодії між населенням та державою є врахування громадської думки, оскільки громадяни повинні бачити, що під час прийняття нормативно-правових актів та управлінських рішень враховуються їх інтереси. Під час впровадження принципів відкритості влади Україна має враховувати світовий досвід.

Головним у відносинах між Державною фіскальною службою України та громадянським суспільством є зворотній зв'язок, який забезпечується такими інструментами відкритості: веб-сайт, взаємодія із засобами масової інформації, брифінги, громадська експертиза, громадські слухання, круглі столи, фокус-групи, експертні (консультативно-дорадчі ради), ін. Формами забезпечення відкритості в діяльності Державної фіскальної служби України є сукупність дій і нормативно-правових актів, які служать відкритому здійсненню, реалізації функцій та повноважень, що належать, відповідно до законодавства, органам ДФС України.

На підставі проведеного аналізу теоретичних та практичних аспектів теми визначено актуальні пропозиції щодо використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій взаємодії органів Державної

фіскальної служби з громадянами, запропоновано напрями вдосконалення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України та обґрунтовано необхідність впровадження відкритої інтерактивної довідкової бази даних відсканованих зображень як засобу забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України.

### **Annotation**

Yakymchuk A. Openness in the activity of executive bodies. – Manuscript.

Master's Degree in Specialty 281 Public Management and Administration. - Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law. – Khmelnytsky, 2021.

The paper investigates theoretical and practical principles of improving openness in the activity of executive bodies, in particular the State Fiscal Service of Ukraine.

It is established that openness of power consists of normative, institutional, and personal components. An essential component of interaction between the population and the state is the consideration of public opinion, since citizens must see that their interests are taken into account when making legal acts and management decisions. In implementing the principles of openness to power, Ukraine must take into account world experience.

The main thing in the relations between the State Fiscal Service of Ukraine and civil society is the feedback provided by the following tools of openness: website, interaction with the media, briefings, public expertise, public hearings, roundtables, focus groups, expert (advisory and advisory boards), etc. Forms of ensuring openness in the activity of the State Fiscal Service of Ukraine are a set of actions and normative legal acts that serve the open exercise, the exercise of functions and powers belonging, according to the law, to the bodies of the State Fiscal Service of Ukraine.

Based on the analysis of theoretical and practical aspects of the topic, actual

proposals on the use of modern information and communication technologies of interaction of the State Fiscal Service with citizens are determined, the directions of improvement of public control over the activity of the State Fiscal Service of Ukraine are proposed, and the necessity of introducing a new image is substantiated. means of ensuring openness of activity of the State Fiscal Service of Ukraine them.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ .....	9
1.1.Поняття та роль відкритості діяльності органів виконавчої влади .....	9
1.2.Світовий досвід забезпечення відкритості органу державної влади .....	15
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ .....	22
2.1.Інструменти забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади .....	22
2.2.Форми забезпечення відкритості органів Державної фіскальної служби України .....	28
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ .....	40
3.1.Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій взаємодії органів Державної фіскальної служби з громадянами .....	40
3.2.Напрями вдосконалення громадського моніторингу та контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України .....	46
3.3.Відкрита інтерактивна довідкова база даних відсканованих зображень як засіб забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України .....	56
ВИСНОВКИ .....	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	67
ДОДАТКИ .....	76

## ВСТУП

Відкритість у діяльності органів державної влади дозволяє громадянам брати активну участь у творенні та здійсненні політики держави, а органам влади – ефективно взаємодіяти із громадянами. Взаємодія органів виконавчої влади із громадськістю є необхідною умовою впровадження демократичних принципів публічного управління в Україні.

Актуальність проблеми недостатньої відкритості органів виконавчої влади зумовлена необхідністю удосконалення існуючої системи публічного управління в Україні, яка має багато недоліків у сфері відкритості, що стоять на заваді руху нашої держави у демократичному руслі. Саме відкритість влади визначає імідж України у світі, її сприйняття на міжнародній арені як цивілізованої та розвиненої держави. Тому впровадження принципу відкритості у діяльність органів виконавчої влади має місце на сучасному етапі розвитку демократії в Україні.

Відкритість діяльності органів виконавчої влади досліджується такими науковцями, як Е.А. Афонін [3, 4], О.А. Бажинова [5], С.В. Волеваха [11], О.О. Григорян [15], М.М. Добкін [19], Р. Єрмолаєв Л.В. [21], Н.В. Крук [27, 72], О.В. Літвінов [38], В.І. Мельниченко [43], І.М. Мінаєва [45], І.О. Парубчак [48], О.М. Рибачук [67], А.О. Сіленко [72], Є.Б. Тихомирова [75], І.В. Ткач [76], Л.М. Усаченко [77-78] та іншими вченими.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретичних та практичних засад покращення забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади, зокрема Державної фіскальної служби України.

Завданнями роботи є:

- сформулювати поняття та роль відкритості діяльності органів виконавчої влади;
- вивчити світовий досвід забезпечення відкритості органу державної влади;
- проаналізувати інструменти забезпечення відкритості діяльності

органів виконавчої влади;

- дослідити форми забезпечення відкритості органів Державної фіскальної служби України;

- визначити актуальні пропозиції щодо використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій взаємодії органів Державної фіскальної служби з громадянами;

- запропонувати напрями вдосконалення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України;

- охарактеризувати відкриту інтерактивну довідкову базу даних відсканованих зображень як засіб забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України.

Об'єкт дослідження – відносини між Державною фіскальною службою України та зовнішніми стейкхолдерами, що виникають у процесі використання інструментів забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України. Предмет дослідження – теоретичні та практичні аспекти відкритості діяльності органів виконавчої влади (на прикладі Державної фіскальної служби України).

У процесі дослідження були використані такі методи: аналізу і синтезу – при дослідженні нормативно-правової бази відкритості у діяльності органів виконавчої влади, порівняння – під час вивчення світового досвіду відкритості діяльності органів державної влади, аналізу статистичних даних, узагальнення – при написанні висновків та пропозицій, індукції та дедукції – під час розробки рисунків та таблиць, прогностичний – при розробці пропозицій та напрямів покращення відкритості у Державної фіскальної служби України тощо.

Інформаційною базою магістерської роботи є Конституція України, Закони України, міжнародні нормативно-правові акти, нормативно-правові акти Державної фіскальної служби України, наукові видання, матеріали періодичної літератури, навчальні посібники, у яких досліджується відкритість органів виконавчої влади.

*Практичне значення* одержаних результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, що містяться у дослідженні, можуть бути використанні Державної фіскальної служби України при розробці заходів, які сприятимуть відкритості цього органу державної влади; при підготовці пропозицій щодо внесення змін у відповідні нормативно-правові акти; практичній діяльності структурних підрозділів Державної фіскальної служби України тощо.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВІДКРИТОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

#### **1.1. Поняття та роль відкритості діяльності органів виконавчої влади**

Забезпечення відкритості діяльності органів державної влади є одним із ключових напрямів у процесі утвердження в Україні демократичних принципів діяльності держави в умовах конституційного реформування, укорінення цивілізованих норм політичної культури. Необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію та їх участь в управлінні державними справами є відкритість діяльності органів державної влади [15].

Відкритість управлінської діяльності є умовою підвищення довіри громадян до органів влади. Визнання важливості відкритості проявляється у тому, що у країнах Європейського Союзу до числа стандартів державного управління, які є спільними для всіх його країн-членів, відносять відкритість та прозорість [36, с. 292].

Правовою основою забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади є в перш чергу, Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96 [32], Закони України: «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [51], «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96 [56], «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII [57], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [53], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. № 539/97 [60], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII [54], постанови КМУ: «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3 [61] та інші нормативно-правові акти.

Конституцією України закріплені права громадян брати участь в управлінні суспільними справами (ст. 141), рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38), право на свободу інформації (ст. 34), на індивідуальні та колективні звернення до органів влади та посадових осіб (ст. 40) [32].

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [56].

У Законі України «Про доступ до публічної інформації» визначені принципи забезпечення доступу до публічної інформації (ст.4):

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;

- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [53].

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному та особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Також в Законі України «Про інформацію» (ст. 2) одним з принципів інформаційних відносин є відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією [57].

У ст.25 Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права (ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 року) зазначено, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

1) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

2) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

3) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби [44].

Відкритість органів державного управління, згідно з вимогами нормативних документів Парламентської Асамблеї Ради Європи, у контексті розбудови правової, демократичної, суверенної держави є не лише умовою виконання рекомендацій Ради Європи, а й необхідністю на сучасному етапі державного будівництва.

За роки членства України в Раді Європи почали створюватися і поступово впроваджуватися в життя механізми залучення громадськості до вироблення та реалізації відкритої та прозорої державної політики [77, с. 40].

Для того, щоб розкрити зміст відкритості діяльності органів виконавчої влади потрібно, в першу чергу, розглянути поняття «орган виконавчої влади». У словнику законодавчих термінів орган виконавчої влади визначається як самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням забезпечення функціонування однієї гілки державної влади – виконавчої [78].

Система органів виконавчої влади охоплює структурні ланки трьох

організаційно-правових рівнів:

- 1) Вищий рівень – Кабінет Міністрів України.
- 2) Центральний рівень – міністерства, служби, агентства, інспекції, ЦОВВ із спеціальним статусом, колегіальні органи, інші ЦОВВ.
- 3) Місцевий або територіальний рівень – Рада міністрів АР Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації [79].

Розглянемо визначення відкритості органів виконавчої влади з різних наукових точок зору (див. табл. 1.1.).

Таблиця 1.1.

Підходи до визначення поняття відкритості органів виконавчої влади

Автор	Підхід до розуміння відкритості органів влади	Джерело
Мельниченко В.І.	це функціональна характеристика органів державної влади та органів місцевого самоврядування, визначається мірою безпосередньої участі громадян у їх діяльності; виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадян та їх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них	[43]
Добкін М.М.	обов'язок органу державної влади вчиняти дії для того, щоб всі зацікавлені особи знали про те, як та у який спосіб він діє, а також про результати цих дій як шляхом інформування широкого кола осіб, так і шляхом включення громадян в діяльність органу	[19, с.38]
Дніпренко Н.К.	створення органом державної влади умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про його діяльність і до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх готування	[18, с.22]
Тихомирова Є.Б.	- фактор демократичного розвитку; - інструмент забезпечення підконтрольності влади; - засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури; - результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію	[75, с.40]

Примітка. Узагальнено автором.

Таким чином, ми вважаємо, що відкритість – двосторонній процес здійснення комунікацій, де, з одного боку, орган виконавчої влади взаємодіє

із громадянами, а з іншого – громадяни беруть активну участь у діяльності органу влади.

Поняття відкритості досить часто ототожнюють із такими поняттями, як гласність та прозорість. На нашу думку, ці поняття повинні використовуватись комплексно, але при цьому слід пам'ятати, що вони не є тотожними поняттями, хоча й є близькими за значенням (див. табл. 1.2.).

Таблиця 1.2

### Визначення понять відкритість, прозорість, гласність

<b>ВІДКРИТІСТЬ</b>	<b>ПРОЗОРИСТІТЬ</b>	<b>ГЛАСНІСТЬ</b>
властивість та стан за значенням відкритий – незачинений; який можна бачити без перешкоди, доступний зорові; доступний для всіх бажаючих; неприхований, нетаємний, явний	це властивість і стан за значенням прозорий – доступний для сприймання; зрозумілий, ясний, дохідливий, якого легко розгадати, збагнути; явний, неприхований	гласність, іменник до гласний – приступний для широкої громадськості; відкритий, публічний, привселюдний, все людний

Примітка. Складено автором за даними [8, с. 92].

Тобто, якщо відкритість дає можливість особі спостерігати або брати участь в діяльності органу державної влади, то прозорість слід відносити до можливості особи зрозуміти, як саме працює механізм державного управління, як відбувається процес реалізації її завдань. А вже гласність є умовою включення або залучення особи, групи осіб, їх об'єднань в діяльність органів влади; реалізація принципу гласності обов'язково передбачає можливість сторонніх осіб бути присутніми або відкрито ознайомлюватися із діяльністю органів влади та її результатами [19, с. 38].

Відкритість влади визначається трьома основними чинниками:

По-перше, це якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат.

По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади.

По-третє, існуючим у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівнем політичної культури.

Забезпечення інформаційної відкритості влади є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади. З другого боку, рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним з чинників чого є бажання влади легітимізувати себе [77, с. 92].

Тихомирова Є.Б. розглядає відкритість влади як поняття, яке складається з трьох компонентів:

- 1) нормативного – законодавче закріплення прозорості та відкритої діяльності владних інституцій;
- 2) інституційного – наявність структурних і організаційних форм і механізмів, що дозволяють реалізувати принцип відкритості в діяльності влади;
- 3) особистісного – прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб державних установ [75, с. 40].

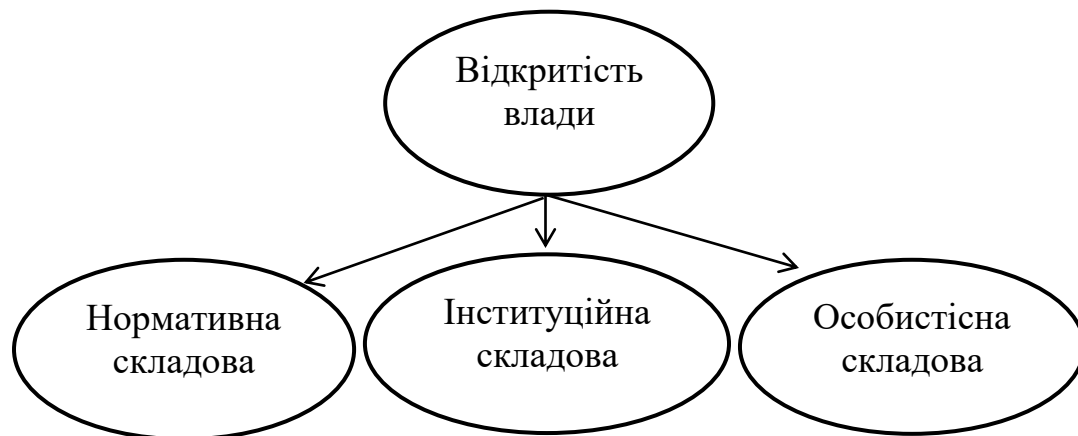


Рис. 1.1. Складові відкритості влади

Примітка. Складено автором за даними [78].

Значення нормативної компоненти відкритості пов'язане з тим, що кардинально вирішити проблему відкритості влади можна лише створивши відповідний законодавчий механізм. Це особливо важливо для суспільства, в

якому відсутні міцні традиції демократизму. За таких умов нагальною є потреба в унормуванні поведінки як владних інституцій і представників влади, так і громадськості.

Розв'язання завдань, пов'язаних з формуванням прозорої влади в Україні, покладається на спеціальні підрозділи та служби – інформаційно-аналітичні структури, прес-служби, прес-центри, центри зв'язків з громадськістю, які мають збирати, аналізувати, обробляти та оперативно поширювати інформацію про діяльність державних установ. В наявності та ефективному функціонуванні цих організацій і полягає інституційна складова відкритості.

Відкритості діяльності державних службовців сприяють їхні особисті контакти з представниками громадськості; повідомлення про їхні дії та рішення; зусилля щодо створення їхнього іміджу. Особистісна складова відкритості забезпечує повноцінну комунікацію між органом виконавчої влади та громадськістю, яка обов'язково має мати місце у сучасному суспільстві [77, с. 41].

Таким чином, ми бачимо, що принцип відкритості має бути основоположним принципом діяльності органів виконавчої влади, але при цьому слід пам'ятати, що існує інформація, яка не підлягає розголошенню та охороняється ЗУ «Про державну таємницю» [52], який регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України.

## **1.2. Світовий досвід забезпечення відкритості органу державної влади**

Відкритість органів державної влади є головним індикатором демократії в країні. Україна є молодого демократичною державою, яка вже

зробила багато кроків у сторону прозорості та відкритості органів державної влади. Зараз Україні важливо враховувати зарубіжний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади, використовувати передовий досвід впровадження цих принципів у спілкування та взаємодію населення і держави.

Яскравим прикладом впровадження принципів відкритості та прозорості є досвід Польщі. У рамках програми «Приязна адміністрація» з 2000 р. у Польщі здійснено низку заходів:

- створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них, інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби;

- упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо;

- розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо [36, с. 25].

Постійним напрямом роботи органів влади Польщі стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи. У межах програми «Приязна адміністрація» оцінюються дії адміністрації, спрямовані на вдосконалення послуг, що ними надаються. Проекти, що реалізуються польською владою, ініціюють зміни в адміністраціях, особливо щодо поширення досвіду відкритості дій та надають громадянам інформацію про найважливіші процедури адміністративних органів, спрямованість послуг, документи, оплату [36, с. 25].

Право на доступ до публічної інформації є однією з гарантій забезпечення відкритості діяльності органу виконавчої влади у Швеції. Ще з

1966 р. Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів. У цілому досвід Європейських країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив таких законодавчих змін на реалізацію громадянами інших основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції.

Давні традиції в площині законодавчої бази щодо свободи доступу до інформації має Фінляндія. У 1951 р. було прийнято Закон «Про гласність офіційних документів», який діяв до 1999 р. З 1 грудня 1999 р. його замінив Закон «Про відкритість діяльності уряду». Цим документом було визначено принцип, згідно з яким документи є відкритими для громадськості, за винятком випадків, коли існують вагомні причини для відмови в їх наданні [7]. Сьогодні всі органи державної влади Фінляндії мають власні веб-сайти та пропонують ряд он-лайн послуг: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами. Політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються відкритості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях державної адміністрації. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи державної влади зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість [15].

Позитивним є досвід Німеччини, яка для забезпечення відкритості та прозорості влади запровадила е-врядування. У цій країні впровадження е-врядування почалося з початку XXI ст. З вересня 2000 р. до грудня 2005 р. понад 100 федеральних відомств на чолі з федеральним міністерством

внутрішніх справ он-лайн розмістили понад 440 послуг для громадян, ділового сектору та держадміністрації в Інтернеті. З найбільшою е-урядовою програмою у Європі Німеччина встановила курс на сучасну інформаційно-технологічну підтримку федерального уряду. У підсумках уряд зміг надавати сприятливіші для клієнта послуги, із кращою довгостроковою економічною ефективністю. У проект було інвестовано приблизно 650 млн. євро. Потенціал внутрішньої економії коштів після впровадження проекту експерти оцінюють у 350 млн. євро щороку, і близько 450 млн. євро заощаджують організації, які контактують з органами влади, що взяли участь у проекті. Німецький уряд на цьому не зупиняється і продовжує щільно працювати над новими проектами для подальшого розвитку інформаційного суспільства [1].

США мають власну історію доступу до державних документів, документів суддів та законодавчих матеріалів: з 1936 р. друкується Федеральний реєстр, у 1946 р. Конгресом прийнято Закон «Про адміністративні процедури», згідно з яким вимагається:

- друкувати інформацію про структуру, повноваження та процедури;
- забезпечувати доступ до всіх постанов, що стосуються винесення рішень;
- надавати доступ до всіх рішень.

Дозволялось відмовити в доступі до інформації, якщо йшлося про збереження секретності в інтересах держави та внутрішнього управління. Згідно з цим правовим актом інформація надавалась в достатньо обмеженому обсязі.

Починаючи з 50-х рр. минулого століття ЗМІ і Конгрес пропагують прийняття комплексного закону. У 1966 р. був прийнятий і набрав чинності у 1967 р. Федеральний закон США «Про свободу інформації», яким визнано суспільним надбанням всю інформацію, що збирається та зберігається державними структурами; встановлено повну відкритість усіх документів органів.

Передбачено 10 категорій дискреційних виключень та близько 140 різних законів, які дозволяють не надавати інформацію. Однак громадяни мають право вимагати розсекречення інформації через суд. Державні службовці зобов'язані надавати аргументовану відповідь у встановлений термін та нести відповідальність за невиконання цієї вимоги, що є додатковою гарантією для реалізації права на доступ до інформації [7].

Свобода доступу до інформації в США досягається шляхом друкування документів у бюлетені “Federal Register”, а також надання громадянам права ознайомлюватись із документами та копіювати їх.

Державна установа федерального рівня не тільки має надавати громадськості власні документи, а й створювати умови для їх швидкого пошуку шляхом постійного видання покажчиків, на відповідь на запит встановлені жорсткі терміни. Причини запиту на отримання інформації пояснювати не потрібно. Скарги на відмову держоргану надати інформацію розглядаються в суді в першочерговому порядку та, як правило, на користь громадянина. У 1996 р. прийнято закон «Про свободу електронної інформації», яким було внесено поправки в Основний закон. Зокрема, вимагається, щоб державні відомства створювали «електронні читальні» та забезпечували доступ до інформації в електронному вигляді, яка має бути оприлюднена разом з іншими запитуваними документами [15].

Британські органи виконавчої влади використовують різні методи забезпечення відкритості у своїй діяльності, це: система зворотного зв'язку (коментарі, скарги, пропозиції); видання друкованих матеріалів (інформаційні бюлетні, листи, буклети); ведення документації з питань консультації; зустрічі з представниками органів виконавчої влади, громадські слухання; громадські ради; фокус-групи; соціологічні опитування, анкетування; форуми, конференції, відкриті засідання [20, с. 85].

У Великобританії органи виконавчої влади організовують «слухання», які транслюються по телебаченню, радіо, широко висвітлюються у засобах масової інформації, веб-сторінках. Громадяни мають можливість

прокоментувати якість послуг органів виконавчої влади через «прямі» телефонні лінії, усі коментарі записуються, а потім ретельно вивчаються. Органами виконавчої влади постійно проводяться опитування щодо задоволення послугами, які вони надають. З часом цей метод еволюціонував у Інтернет-конференції, он-лайн опитування, цілу низку спеціалізованих програм оцінки якості надання послуг у системі електронний уряд, що дає змогу проводити інтерактивне спілкування з користувачами послуг та отримувати від них пропозиції [20, с. 88]

У таких країнах, як Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Швеція консультації на державному рівні й зворотний зв'язок з громадянами є загальноприйнятою практикою. У Конституції Швейцарії передбачено консультування з проєктів, що є особливо важливим, та з міжнародних угод [3, с. 17].

Аналізуючи Європейський досвід забезпечення відкритості та прозорості важливо звернути увагу на Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення, ухваленого на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. У Кодексі викладається обґрунтування, схема і засоби розширення участі громадськості у процесі прийняття політичного рішення [40, с. 166].

Такі країни, як Корея та Мексика, зосередилися на тому, щоб зробити владу більш відкритою для публічного контролю для боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності. Інші країни, наприклад, Данія, зосередилися на тому, щоб зробити владу доступнішою й зрозумілішою для громадян з метою покращення надання послуг. Канада та Фінляндія, сприяючи якіснішому та всеохоплюючому процесу прийняття рішень, більше уваги приділяють посиленню взаємодії та партнерства уряду із зовнішніми зацікавленими сторонами, зокрема організаціями громадянського суспільства. Хоч би якою була мотивація, але вся ця діяльність може зрештою розглядатися як така, що слугує ширшій меті, а саме зміцненню довіри громадськості до органів влади як необхідної передумови ефективної державної політики [15].

Проаналізувавши досвід розвинених демократичних країн світу стосовно відкритості у діяльності органів державної влади, ми побачили, що використання нових інструментів забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади дають змогу покращити їх діяльність, заощадити кошти та підвищити рівень довіри громадян до держави.

## РОЗДІЛ 2

### ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

#### **2.1. Інструменти забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади**

На сучасному етапі розвитку органів виконавчої влади до найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів виконавчої влади. Постає необхідність виділення інструментів забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, застосування яких допомогло б забезпечити відкритість діяльності Державної фіскальної служби України та сприяло розвитку прозорості, гласності, доступності в її роботі.

Основними інструментами забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади є:

- 1) зворотній зв'язок;
- 2) взаємодія із ЗМІ (теле-, радіо- інтерв'ю, обговорення актуальних питань в прямому ефірі, прес-конференції і т.д.);
- 3) брифінги;
- 4) громадська експертиза;
- 5) громадські слухання;
- 6) круглі столи;
- 7) веб-сайт;
- 8) проведення фокус-груп;
- 9) експертні (консультативно-дорадчі ради);
- 10) інші інструменти.

Зворотній зв'язок є головним у відносинах між органом виконавчої влади та громадянами. Тобто між суб'єктом та об'єктом управління. Зворотній зв'язок – отримання комплексних даних про реагування цільових

аудиторій на сигнали, повідомлення, інформацію, що надходить від організацій, з урахуванням сукупної загальної соціальної обстановки [25, с. 167]. Зворотній зв'язок надає інформацію про стан об'єкта, його діяльність щодо виконання рішень і базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний управлінський зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи та засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління. Він синтезує дії внутрішнього та зовнішнього середовищ (стосовно певного об'єкта управління), що відображають численні причинно-наслідкові зв'язки [45].

Механізмом зворотного зв'язку є існування каналів для отримання владою інформації стосовно оцінки населенням, громадськими організаціями, підприємницькими колами, іншими владними структурами тих чи інших аспектів її діяльності. Одним з основних завдань цього механізму повинно стати забезпечення реалізації основних громадянських прав і свобод, переведення їх з теоретичної площини в практичну, забезпечення збалансованого зворотного зв'язку між громадянами і органами виконавчої влади [33].

Важливим інструментом забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади є взаємодія із засобами масової інформації. Досить часто державні установи разом із засобами масової інформації проводять прес-конференції, прес-брифінги. Прес-конференція – це офіційний інформаційний захід для поширення інформації з одного чи кількох взаємопов'язаних суспільно важливих питань. Прес-брифінг – здебільшого неофіційний інформаційний захід, що проводиться з метою роз'яснення (уточнення) суспільно важливої інформації. Потребують підготовки спеціальних документів: прес-релізу, інформаційного бюлетеня, інформації про орган, про стан питання, що обговорюється, тощо [3, с. 51].

Взаємодія Державної фіскальної служби із засобами масової інформації передбачає проведення теле- та радіоінтерв'ю, висвітлення засідань органів влади пресою, постійна програма або низка публікацій у засобах масової

інформації, сповіщення у засобах масової інформації про управлінські послуги для громадян, рекламні матеріали, інформаційні пакети для преси, прес-релізи, прес-конференції, брошури, плакати та інформаційні щити, «стінна преса» і виставка друкованих матеріалів, осередок поширення офіційних форм інструкцій, інформаційні поштові відправлення, урочисті заходи, телебачення та відеопродукція, служба зв'язків з громадськістю [4, с. 11].

Брифінг – коротка презентація для обраних офіційних представників або засобів масової інформації, аби вони були проінформовані про хід виконання конкретного робочого плану [34, с. 456]. Під час брифінгів цільовій аудиторії надається інформація про специфічні проблеми та ініціативи. Зазвичай після презентацій або доповідей має місце деталізоване обговорення у форматі «запитання-відповідь». Проведення брифінгів є доцільним у зв'язках з громадськістю у тому випадку, коли впровадження певної ініціативи має вплив на відповідну цільову групу [77, с. 61].

Забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України реалізовується через проведення контролю громадськими організаціями діяльності цих органів. Відповідно до Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [55], громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [55].

Громадська експертиза, як інструмент забезпечення відкритості діяльності органу виконавчої влади надає можливість громадським організаціям контролювати діяльність цього органу [55]. Головне, щоб Державна фіскальна служба була відкритою для громадської експертизи,

сприяла її проведенню, а також, щоб громадські організації проявляли ініціативу в проведенні таких заходів і не були байдужими до проблем, які вони можуть виявити у процесі проведення такої експертизи.

Круглий стіл – менш формалізована процедура, що призначена передусім для організації відкритої дискусії у малих групах. Така форма роботи із громадянами характеризується високим ступенем громадської довіри. Більше того, неформальні контакти, що здійснюються при застосуванні зустрічей у малих групах, часто дають змогу знизити загальну напруженість і конфліктність, а за спільного прагнення до компромісу – значно полегшують формування певної сфери співпраці [4, с. 21].

Веб-сайт Державної фіскальної служби України є важливим інструментом забезпечення відкритості цього органу виконавчої влади. Порядком оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [61] регламентується процедура оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, яка здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. Відповідно до вищезазначеного Порядку на веб-сайті центрального органу виконавчої влади повинна розміщуватися та своєчасно оновлюватися така інформація:

- найменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження апарату, територіальних органів та відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси офіційних веб-сайтів (веб-порталів) та електронної пошти);
- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по

батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;

- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;

- плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них;

- повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу;

- звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів;

- відомості про регуляторну діяльність органу;

- перелік та порядок надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і бюджетними установами, які перебувають в їх управлінні та яким делеговані повноваження з надання таких послуг;

- відомості про взаємодію з громадською радою при органі виконавчої влади;

- відомості про проведення консультацій з громадськістю, громадської експертизи та врахування громадської думки у своїй діяльності;

- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;

- розпорядок роботи органу та час прийому керівництва;

- підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;

- цільові програми у відповідній сфері;

- відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;

- державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;

- поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;

- відомості про наявні вакансії [61].

Таким чином, лише за наявності такої інформації на веб-сайті органу

виконавчої влади можна говорити про відкритість його діяльності.

Також використовується такий інструмент забезпечення відкритості діяльності органу виконавчої влади, як експертна (консультативно-дорадча) рада. Експертна (консультативно-дорадча) рада – це одна з форм науково-експертного консультування, що використовується в органах державної влади і управління для визначення або уточнення актуальної суспільної проблеми [17, с. 76]. Представництво для участі в роботі ради формується як на разовій, так і на постійній основах за принципом репрезентативності – представленості фахівців із відповідних галузей науки і техніки, культури й мистецтва. Тематику засідань ради можуть складати як поточні, так і стратегічні суспільні проблеми з метою їх уточнення та визначення шляхів розв’язання. Потребує налаштованості учасників на неупередженість та чітку аргументованість позиції. Застосування цього інструменту є актуальним тоді, коли орган виконавчої влади є не компетентним у певних питаннях і йому потрібна консультація експерта [4, с. 51].

Отже, можна зробити висновок, що використовуючи всі вище названі інструменти, орган виконавчої влади зможе забезпечити відкритість у своїй діяльності.

У таблиці 2.1. узагальнено інструменти забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади для громадян, фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, міжнародних організацій.

Таблиця 2.1.

Інструменти забезпечення відкритості органів виконавчої влади відповідно для кожного учасника проведення заходів відкритості Державною фіскальною службою України

Учасники проведення заходів	Інструменти забезпечення відкритості
Громадяни	Зворотній зв'язок, громадська експертиза, громадські слухання, круглі столи, відвідування веб-сайту, експертні ради, «гарячі лінії», фокус-групи
Фізичні особи-підприємці	Зворотній зв'язок, громадські слухання, круглі столи, відвідування веб-сайту, експертні ради, бізнес-семінари для

Учасники проведення заходів	Інструменти забезпечення відкритості
	малих підприємств, робота з роз'яснення законодавства, фокус-групи
Юридичні особи	Зворотній зв'язок, круглі столи, відвідування веб-сайту, співпраця з великими підприємствами, заохочення створення нових робочих місць
Органи місцевого самоврядування	Зворотній зв'язок, громадська експертиза, громадські слухання, круглі столи, відвідування веб-сайту, місцеві ініціативи
Засоби масової інформації	Зворотній зв'язок, прес-конференції, прес-релізи, відеоконференції, «гарячі лінії» у прямому ефірі
Міжнародні організації	Зворотній зв'язок, обмін досвідом, реалізація спільних програм (наприклад екологічних), співпраця із міжнародними ЗМІ

Примітка. Складено автором за даними [3, 4].

Отже, існує велика кількість інструментів забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України. Але головним є те, що обов'язково має бути двостороння взаємодія між громадянами та органами влади. Адже, якщо громадяни мають бажання брати участь у діяльності органів виконавчої влади, проявляють ініціативу у вирішенні певних суспільних питань, а влада, в свою чергу, йде назустріч громадянам, громадським організаціям, підприємцям, тощо, то лише у цьому випадку можна говорити про результат цієї взаємодії, і навіть, про її синергетичний ефект.

## 2.2. Форми забезпечення відкритості органів Державної фіскальної служби України

ДФС України є унікальним суб'єктом інформаційних правовідносин, що насамперед пов'язано з тими функціями, які виконує цей орган державної влади, а по-друге, – з видом інформації, яка надходить до податкових та митних органів та використовується ними. При цьому, незважаючи на те, що всі фіскальні органи здійснюють діяльність, тією чи іншою мірою пов'язану з інформацією та інформаційними ресурсами, у складі ДФС України утворені спеціальні підрозділи, які здійснюють управління інформаційними ресурсами

на постійній основі, тобто здійснюють діяльність, пов'язану з обробкою інформації та зберіганням, розпорядженням та використанням інформаційних ресурсів, зокрема:

- Департамент охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації;
- Департамент інформаційних технологій;
- Інформаційно-довідковий департамент.

Крім зазначених спеціальних підрозділів, які здійснюють управління інформаційними ресурсами на постійній основі, в складі апарату ДФС України та територіальних управлінь ДФС існує велика кількість підрозділів здійснюючих інформаційну, інформаційно-ресурсну та інформаційно-аналітичну діяльність на загальних підставах. Наприклад, у складі Управління обслуговування платників ГУ ДФС у Хмельницькій області функціонує Відділ організації розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації, роботи Центрів обслуговування платників та надання адміністративних послуг, електронних сервісів та звітності; у складі Юридичного управління – відділ інформаційно-аналітичної роботи та правового забезпечення; у складі Управління погашення боргу - відділ інформаційно-аналітичного забезпечення та перенесення термінів сплати платежів, організації стягнення боргу та роботи з безхазяйним майном; у складі Оперативного управління – сектор діловодства та захисту інформації та оперативно-аналітичний сектор тощо.

ДФС України повсякденно здійснює значну кількість внутрішньо організаційних адміністративних процедур, класифікаційний розподіл яких, доцільно проводити залежно від виду управлінської діяльності і завдань, що розв'язуються ДФС України:

- а) організаційні процедури, які охоплюють питання внутрішнього трудового розпорядку, системи безпеки (технічної, пожежної), внутрішнього діловодства, добору і розстановки персоналу, формування кадрового резерву, розподілу посадових обов'язків тощо;

б) нормотворчі процедури, які спрямовані на підготовку і прийняття нормативних та індивідуальних актів (наприклад, розробка проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності ДФС України; розробка форми податкових декларацій (розрахунків), звітності та інших документів тощо);

в) адміністративні процедури, які пов'язані з організацією планово-фінансової роботи, здійсненням організаційно-технічних дій, спрямованих на матеріально-технічне забезпечення (наприклад, організація планово-фінансової роботи в апараті ДФС України та її територіальних органах; здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечення організації та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку тощо);

г) інформаційні процедури, що охоплюють питання документообігу, інформаційного обслуговування та обміну (наприклад, надання державним органам інформації з реєстрів, банків та баз даних ДФС України; інформування громадянського суспільства про роботу ДФС України; оприлюднення на єдиному веб-порталі та в офіційному друкованому виданні ДФС України актів та інших офіційних документів з питань, що належать до її компетенції; організація роботи з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів тощо);

г) контрольно-наглядові процедури (наприклад, здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту за дотриманням вимог законодавства і виконанням службових, посадових обов'язків у ДФС України, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління; здійснення в межах повноважень, передбачених законом, разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контролю за використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм, зокрема міжнародних тощо);

д) адміністративно-управлінські процедури, пов'язані з розподілом, перерозподілом і делегуванням повноважень (наприклад, відповідно до абз. 16 п. 11 постанови Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 року № 236 [50] голова ДФС України має право здійснювати розподіл обов'язків між своїми заступниками);

е) адміністративні процедури, пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій (наприклад, проведення обліку, зберігання, оцінка вилученого, прийнятого на зберігання майна, а також майна, виявленого в зоні митного контролю, власник якого невідомий, та розпорядження ним тощо);

є) адміністративні процедури, пов'язані з розглядом пропозицій і заяв, що надходять від платників податків (наприклад, розгляд звернень громадян та юридичних осіб з питань, пов'язаних з діяльністю ДФС України тощо);

ж) адміністративні процедури, спрямовані на координацію і взаємодію структурних підрозділів (наприклад, надання територіальним органам ДФС України методичної і практичної допомоги в організації роботи; координація діяльності територіальних органів та організація їх взаємодії з державними органами й органами місцевого самоврядування тощо) [37, с. 56-60].

Отже, питання здійснення ДФС України зовнішньо організаційних адміністративних процедур у сфері оподаткування складають основу спільної публічної діяльності цієї служби із платниками податків. Зовнішньо організаційні адміністративні процедури, що надаються ДФС України у сфері оподаткування – це нормативно-встановлений порядок послідовно здійснюваних адміністративних дій та прийнятих управлінських рішень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного управління, спрямованих на реалізацію та забезпечення прав і законних інтересів платників податків у сфері податкових правовідносин [37, с. 56-60]. Отже, за критерієм змісту адміністративної діяльності органів ДФС можемо виділити такі їх адміністративні послуги:

1) реєстраційні (наприклад, реєстрація книги обліку доходів і книги обліку доходів і витрат платникам єдиного податку);

2) дозвільні (наприклад, видача свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами;

3) засвідчувальні (наприклад, видача довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію);

4) інформаційні (надання податкових консультацій та консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи).

У період світового розвитку інформаційних процесів та в умовах будівництва демократичного інформаційного суспільства забезпечення відкритості діяльності органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) є одним із визначальних чинників підвищення ефективності роботи податкової та митної систем. Належне інформаційне забезпечення полегшує функціонування податкових та митних органів, дає можливість безперервного цілеспрямованого отримання цими органами інформації, без якої неможливе виконання їх завдань та обов'язків.

Формами забезпечення відкритості в інформаційній діяльності Державної фіскальної служби України є сукупність дій і нормативно-правових актів, які служать відкритому здійсненню, реалізації функцій та повноважень, що належать, відповідно до законодавства, органам ДФС України у сфері інформаційної діяльності.

Будь-який метод реалізується в наступних формах: правовій; організаційній; організаційно-технічній. Правова форма використовується, в основному, при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень, тому важливо, щоб основна експертиза, статистичні узагальнення, інформаційні відомості, соціологічні дані, що лежать в основі цих рішень, мали належне юридичне закріплення. У більшості випадків управлінське рішення – це правовий акт, який повинен базуватися на законодавстві,

прийматися в режимі законності і своїм змістом забезпечувати права, свободи та обов'язки громадян [3, с. 131-132].

Правова форма утворюється сукупністю: по-перше, норм регулювання поведінки суб'єктів податкових та митних інформаційних правовідносин стосовно створення, збору, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації; по-друге, сукупністю заходів із вироблення та підтримання цих норм. Найбільш поширеною правовою формою забезпечення інформаційної діяльності органів Державної фіскальної служби України є накази ДФС України, а також інструкції, положення та інші акти. Крім цього, в процесі поточного забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України керівники цих органів та підрозділів висловлюють свою волю (рішення, розпорядження) у вигляді резолюцій на документах, службових записок та в інших формах.

Правова форма здійснюється в рамках правотворчої діяльності, яка полягає у підготовці, прийнятті та виданні органами ДФС України нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі інформаційної сфери, а також створюють умови для інформаційної діяльності податкових та митних органів. Напрями роботи органів ДФС України щодо забезпечення інформаційної діяльності, здійснювані у правовій формі, в сукупності з іншими органами державної влади, що здійснюють діяльність в інформаційній сфері, є одним із елементів інформатизації українського суспільства.

Зазначимо, що основою інформатизації в зарубіжних країнах стає відповідна нормативно-правова база, яка визначає порядок реалізації основних положень процесу інформатизації у тій чи іншій сфері суспільних відносин. Законодавчі норми в такій сфері суттєво впливають на законодавче врегулювання відносин між громадянами і державою, між громадянами та комерційними структурами тощо, тобто інформаційні відносини є, з одного боку, зовнішнім проявом будь-яких відносин у житті країни та її громадян, з іншого, є основою, на якій вибудовується законодавство в інших сферах.

Процес інформатизації в Україні супроводжується постійною підтримкою відповідними нормативно-правовими актами, що забезпечують як використання законодавчої бази ЄС, так і підготовку та прийняття документів, які враховують специфіку розвитку України на шляху побудови інформаційного суспільства. На сьогодні у сфері інформатизації України діє близько 500 основних нормативно-правових актів (актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України), а також тисячі другорядних, що забезпечують стійкий розвиток інформатизації.

У свою чергу, організаційна форма є способом колективного пошуку оптимального варіанта вирішення управлінської проблеми. Організаційне начало знаходить своє вираження у формах інструктування, інспектування, проведення нарад, поширення передового досвіду. При цьому обрані правові й організаційні форми реалізуються завдяки проведенню значного обсягу технічних робіт з підготовки документів, їх реєстрації, передачі виконавцям... [3, с. 132]. Організаційна форма здійснюється в рамках правозастосовчої діяльності і є заснованою на законодавстві оперативною, повсякденною реалізацією органами ДФС України заходів, спрямованих на те, щоб забезпечити втілення в життя пов'язаних з інформаційною діяльністю правових норм. Ця діяльність здійснюється завдяки:

- підготовці, прийняттю та виконанню рішень щодо здійснення конкретних заходів із забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів;

- координації структурних підрозділів та окремих органів ДФС України у процесі підготовки й реалізації конкретних заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної діяльності;

- організаційним, реєстраційним, дозвільним та іншим формам здійснення правозастосовчої практики у даній сфері;

- консультативній та роз'яснювальній діяльності органів ДФС України, спрямованій на створення умов для ефективної взаємодії з іншими суб'єктами інформаційних правовідносин та виконання покладених на них

завдань;

- обліковим, аналітичним, прогнозним та програмним формам роботи;
- контролю за правомірністю діяльності окремих суб'єктів інформаційних правовідносин тощо.

Наступною формою забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України є організаційно-технічна. Важливими складовими діяльності щодо забезпечення інформаційної діяльності, здійснюваної в організаційно-технічній формі, є:

- технологічне;
- кадрове;
- фінансове;
- матеріальне забезпечення.

Технологічне забезпечення є сукупністю методичного забезпечення й технологічного інструментарію, що використовуються органами ДФС України в інтересах виконання покладених на них функцій та обов'язків. Методичне забезпечення утворюється сукупністю технічних норм, яких необхідно дотримуватися для безпеки інформаційної інфраструктури, її складових: інформаційно-телекомунікаційних систем, мереж зв'язку, систем автоматизованого управління галузями, підприємствами і технологічними процесами.

Важливою частиною цих норм є вимоги з безпеки або, інакше кажучи, стандарти безпеки [4]. Вони призначені для забезпечення взаємодії між виробниками, споживачами, експертами з кваліфікації та сертифікації сучасних інформаційних технологій. Технологічний інструментарій утворюється сукупністю технічних і програмних засобів захисту інформації, інформаційно-телекомунікаційних систем, систем зв'язку, інших систем обробки інформації від несанкціонованого доступу, а також несанкціонованого виконання операцій з цією інформацією та ресурсами [5, с. 56].

Система підготовки й перепідготовки кадрів в інтересах виконання

завдань інформаційної діяльності органів ДФС України є кадровим забезпеченням. При цьому кадрове забезпечення включає в себе сукупність правових актів, що регламентують навчальні програми ЗВО, які, у свою чергу, відповідають за підготовку цих кадрів. На сьогоднішній день ЗВО, які спеціалізуються на підготовці співробітників для податкових та митних органів, є Національний університет державної фіскальної служби України та Університет митної справи і фінансів, які під час навчання та перепідготовки кадрів для органів ДФС України особливу увагу приділяють знанням у сфері інформаційної діяльності податкових та митних органів.

Фінансове забезпечення утворюється сукупністю фінансових ресурсів, що виділяються з державного бюджету України митним та податковим органам. Фінансування ДФС України здійснюється відповідно до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [49]. Обсяг видатків згідно із розписом Державного бюджету України на січень-лютий 2018 року на утримання ДФС України за усіма бюджетними програмами, а саме – за загальним фондом бюджету склав 1 346 514 300,00 грн., у тому числі за основною бюджетною програмою «Керівництво та управління у сфері фіскальної політики» – 1 317 842 200,00 гривень. Станом на 01.03.2018 р. органи ДФС України та підвідомчі бюджетні установи профінансовані відповідно до затверджених кошторисних призначень на 99,7 % [73].

Незважаючи на значний обсяг фінансування та майже 100 % його виконання, він є недостатнім. Останнім часом посилюється відтік з органів ДФС України спеціалістів середньої ланки. У 2017 р. податківці масово звільнялися зі служби, і тільки на початку 2018 р. цю тенденцію вдалося зупинити завдяки тому, що бюджет передбачив збільшення фінансування ДФС України на 45 % у порівнянні з 2017 р.

Матеріальне забезпечення утворюється сукупністю матеріальних ресурсів. На сьогоднішній день склалася ситуація, згідно з якою податкові та

митні органи мають різний рівень матеріального забезпечення, що залежить, у першу чергу, від їх віддаленості від центру. Районні державні податкові органи забезпечуються необхідним обладнанням за залишковим принципом, у зв'язку з чим виникає його дефіцит. Наприклад, у податкових органах України вже не перший рік використовують джерела безперебійного живлення, але їх кількість не покриває всі комп'ютери. Отже, будь-який сплеск напруги, відключення електроенергії може привести до збоїв в тих органах ДФС України, які не оснащені спеціальним обладнанням для захисту від цього.

Так, унаслідок збою в роботі АІС «Управління документами» з 6 до 11 грудня 2015 року на рівні ДФС були втрачені близько 3 терабайт інформації (близько 531 тис. електронних документів, 26 тис. даних у реєстраційних картках, 4,1 тис. реєстраційних карток, 3,1 тис. контрольних карток та інше). Як зазначається, серед втрачених реєстраційних карток 128 належало Верховній Раді, 174 – Кабміну, 136 – Мінфіну, 2062 – іншим міністерствам та центральним органам виконавчої влади та 1547 – юридичним особам. Водночас наголошується, що кількість втраченої внутрішньої кореспонденції і на рівні територіальних органів не встановлено. Згідно з даними перевірки, документи були втрачені через виникнення і подальше скупчення помилок «у системі збереження даних Hitachi VSP, що призвело до неможливості створення резервної копії системи та втрат даних (06-11.12.15)». Причиною цього, згідно з документом, стали «перегріву серверного обладнання, викликані неналежною роботою системи охолодження, збої в роботі, вимикання електроенергії, відсутність документації на обладнання, розташоване в серверному приміщенні, відсутність сервісного обслуговування системи збереження даних».

Зазначимо, що Розпорядження № 22-р про проведення перевірки вийшло лише 3 лютого 2016 р. – тобто через два місяці після катастрофи у веденні баз даних, коли вона, мабуть, і була виявлена. За межі самої ДФС скандал з безповоротною втратою інформації не вийшов зовсім. При цьому

ціна всієї втраченої інформації вимірюється десятками мільярдів доларів. З урахуванням ціни питання не можна виключити і корупційної складової, яка мала наслідком, наприклад, навмисне знищення якоїсь конкретної інформації, замасковане під втрату величезного масиву [23].

На заводі матеріального забезпечення органів ДФС також стали «санкційні війни», розпочаті Україною з Російською Федерацією. Після прийняття Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 2 вересня 2015 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»- від 16.09.2015 р. № 549/2015 [63], такі виробники антивірусного програмного забезпечення, як ТОВ «Доктор Веб» та ЗАТ «Лабораторія Касперського» потрапили під дію Закону України «Про санкції» від 14.08.2014 р. № 1644-VII [64]. Вони підпали під такий вид санкцій, як заборона здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб – резидентів іноземної держави державної форми власності та у юридичних осіб, частка статутного капіталу яких перебуває у власності іноземної держави, а також державних закупівель у інших суб'єктів господарювання, що здійснюють продаж товарів, робіт, послуг походженням з іноземної держави, до якої застосовано санкції згідно із Законом. Крім того, санкції у вигляді заборони здійснення державних закупівель та використання органами державної влади України антивірусних програмних продуктів «Kaspersky» виробництва російських комерційних структур були застосовані до ТОВ «Лабораторія Касперського Україна» та Компанія «Лаборатория Касперского».

Виконуючи Указ Президента України №549/2015, у податкових органах та інших державних установах стали масово видаляти програмне забезпечення російського виробництва. Таким чином, на даний момент у податкових органах або зовсім відсутні програми антивірусного захисту або стоять «піратські» версії американських і європейських продуктів [12, с. 169]. Ця обставина також впливає на діяльність органів ДФС України. Будь-яка

хакерська атака чи внутрішній збій може вивести «беззахисну» АІС податкового чи митного органу з ладу, тобто майже повністю зупинити інформаційну діяльність цих органів, яка більш ніж на 90 % залежить від роботи електронних інформаційних систем.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСОКНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

#### **3.1. Використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій взаємодії органів Державної фіскальної служби з громадянами**

Управління відносинами з громадянами (CiRM) – це набір методів управління та інформаційних технологій, що використовуються публічними установами (до яких слід віднести і органи фіскальної служби) для ефективного взаємодії з громадянами [35]. CiRM розвилось з комерційних технологій управління відносинами з клієнтами (CRM) і найчастіше використовується органами влади як набір інструментів та процесів інформаційних технологій, що дозволяють відповідати на запити громадян, маршрутизацію електронних запитів, надавати інформацію через веб-сайт та обробляти онлайнві транзакції. Все частіше CiRM також використовується для полегшення та управління громадянами онлайн-участі або участі в електронній мережі у різноманітних формах, з можливістю суттєво покращити рівень участі громадян у суспільних справах у цілому. CiRM відіграє все більшу роль у розвитку відносин між органами фіскальної служби і громадянами.

У бізнесі CRM використовується для відстеження та аналізу взаємодії з клієнтами, щоб навчитися ефективніше взаємодіяти з ними, тим самим розуміючи, яким чином надавати більш бажані продукти та послуги та збільшувати вартість компанії [35]. Аналогічним чином, публічні установи використовують CiRM для більш ефективного спілкування з громадянами, забезпечуючи прозорість та підзвітність, а також для аналізу того, як оцінюються послуги, що надаються, та як громадяни хочуть, щоб вони покращилися.

CRM являє собою поєднання підходів управління, організаційних процесів та відповідних технологій для забезпечення процесів, які допомагають досягти успішних стратегічних результатів. Вони можуть включати, крім контактних функцій, електронні форми, які полегшують транзакції, робочі потоки та ресурси знань, керують кожним кроком процесу транзакції, а також інтегрованими повідомленнями та повідомленнями, які об'єднують усіх працівників та підрозділи, необхідні для завершення транзакції. Тобто технологічні компоненти тут поєднуються з методами управління та бізнес-процесами, які в свою чергу впливають із стратегічних цілей організації. Але CRM – це не просто технологія, а спосіб ведення бізнесу, який спирається на цілісний, клієнто-орієнтований та стратегічний підхід.

CRM приватного сектору виявився потужним підходом до досягнення стратегічних результатів шляхом інтеграції корпоративних стратегічних цілей, ефективного управління діяльністю працівників, комунікацій та культури, а також гнучких технологій у поєднанні, унікальному для кожної корпоративної стратегії. Такі позитивні результати вплинули на те, що CiRM, поступово набуло популярності протягом останнього десятиліття і на даний час використовується великою кількістю публічних установ по всьому світу на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Темпи впровадження систем CiRM прискорюються, оскільки публічні установи всіх рівнів намагаються вирішувати проблеми, пов'язані зі збільшенням потреб у наданні послуг на тлі зменшення ресурсів та більшою відкритістю і прозорістю діяльності для громадян. У цілому, CiRM використовується для координації публічних послуг та для сприяння підвищенню операційної ефективності та реагування на запити і потреби громадян. Багато систем і складових CiRM зосереджуються на сервісах, що полегшують транзакції для громадян, такі як формування та оплата рахунків за послуги і відстеження облікових записів. Як показує практика, громадяни також широко взаємодіють з публічними установами, запитуючи інформацію

про їхню діяльність і публічні послуги, подаючи скарги або запити, що потребують подальшого зворотного зв'язку, та реагуючи на урядові ініціативи шляхом викладення своїх думок. І незалежно від того, чи взаємодіють громадяни з публічними установами по телефону, електронній пошті або через веб-форми, всі ці взаємодії повинні управлятися ефективно.

Але управління цими взаємодіями або транзакціями являє собою лише одну із складових CiRM, яке, як поняття, включає орієнтовані на громадян електронні сервіси, е-урядування та електронну участь. Зокрема, технології електронних сервісів, спеціально розроблені шляхом інкорпорації застарілих інформаційних систем з інтерфейсом, орієтованим на громадян, також є частиною CiRM. З огляду на широке визначення CiRM, що об'єднує людей, технології та організаційні процеси з метою зосередження уваги на потребах громадян, CiRM широко застосовується на всіх рівнях публічної влади у всьому світі, що прискорює темпи його впровадження. Центральні та регіональні публічні установи впроваджують системи CiRM, щоб краще реагувати на потреби та запити громадян відповідно до національних або регіональних програм розвитку електронного врядування та електронної демократії.

Але впровадження CiRM все ж таки найбільше поширене на місцевому рівні, де відбувається безпосередня взаємодія громадян с публічними установами, і де потрібно реагувати на потреби громадян найшвидше. Саме на місцевому рівні найкраще відчуваються позитивні наслідки від впровадження CiRM у вигляді покращення процедури надання і підвищення якості публічних послуг, забезпечення участі громадян у публічному управлінні (на місцевому рівні). Останнє є важливим, адже часто CiRM розглядається як ключовий чинник сприяння розвитку електронного врядування, що має на меті покращення надання публічних послуг населенню, відносин між державою та громадянами, підвищення рівня демократичної участі громадян, а CiRM, як зазначалось вище, надає багато можливостей для полегшення участі громадян та налагодження відповідних

комунікацій.

Втім, незважаючи на явні успіхи, специфічний процес надання можливостей електронної участі через CiRM, часто є тією стратегічною функцією, яка для багатьох органів фіскальної служби залишається неясною, через що виникають різноманітні бар'єри для її реалізації. Тому розглянемо коротко, що являє собою електронна участь, а потім яким чином можна забезпечувати електронну участь через CiRM.

У загальному вигляді електронна участь означає залучення громадян до участі у публічних справах через електронні засоби, як правило, мережу Інтернет. З технічної точки зору сервісних каналів електронна участь розглядається як підмножина електронного уряду, яка має відношення до будь-якого публічного сервісу або комунікації, і яка активізується через Інтернет. Електронний уряд покращує доступ громадян до інформації, публічних послуг та експертних урядових послуг, щоб забезпечити участь громадян у задоволенні державних процесів, допомагає реалізовувати постійне зобов'язання уряду покращити відносини між окремим громадянином і публічним сектором. Отже, з цієї точки зору, громадянська електронна участь визнається загальною константою і обов'язковою умовою електронного уряду, а не його підмножиною.

Основний зміст електронної участі зводиться до ефективності зусиль громадян щодо реального впливу на процес прийняття рішень в публічних установах. Додатковим фактором для структури електронної участі є сфера застосування, яка включає повний спектр можливостей CiRM, які можуть збільшуватись з часом, що закладено в основу CiRM. Діапазон функціональних можливостей CiRM значно розширює сферу традиційної електронної участі, яка поширюється поза межами функцій, передбачених органами публічної влади, а також охоплює внутрішні можливості для включення дискретних або автономних програм у межах окремих організацій. Основи електронної участі визнають спрямовану на громадян спеціальну «демократичну» діяльність, яка виникає поза контролем або

втручанням органів публічної влади.

У той же час, теоретичні погляди на електронну участь, як правило, обмежуються технологічними можливостями, які надаються публічними установами громадянам і використовують механізми рішення, орієнтовані на технології, розроблені для публічних установ. Проте соціальна складова CiRM включає комунікації типу «громадяни – громадяни», а також заходи, спрямовані на залучення громадян до електронної участі, охоплюючи всі спільні відносини, які впливають на процеси вирішення актуальних і суспільно важливих питань. Громадяни можуть самоорганізуватися в певні формальні або неформальні групи співпраці та більш ефективно брати участь у публічних справах і впливати на них, не обмежуючись лише контролем або «сприянням» діяльності публічних установ, спираючись на сучасні та незалежні інформаційно-комунікаційні технології, зокрема, використовуючи соціальні мережи, які допомагають спілкуванню та координації групових заходів.

Незважаючи на відсутність у цих відносинах публічних установ, зокрема, органів фіскальної служби, ці інструменти та підходи підпадають під розуміння технологій CiRM, зокрема, соціальних CRM. Вони представляють відповідні форми впливу громадян, їх можна контролювати та управляти ними, і тому вони є важливим чинником цілісної системи електронної участі CiRM. Крім того, оскільки співпраця громадян привертає увагу працівників органів фіскальної служби, ці установи можуть прагнути забезпечити громадянам більш ефективні інструменти співпраці, прагнучи розширити та формалізувати участь громадян завдяки функціям CiRM. Тобто комплексна система електронної участі охоплює зовнішні дії, спрямовані на громадян, які впливають на рішення органів фіскальної служби, і які можуть з часом змінювати форми.

Сфера застосування електронної участі CiRM також поширюється на внутрішню місію для того, щоб включати незначні чи дискретні дії груп громадян, які є важливими для них, але через їхню «нетиповість» можуть

бути визнані несуттєвими в рамках загальної системи електронної участі, і використання технологій CiRM у даному може бути проігнорованим.

Підхід до електронної участі CiRM сприяє перспективам формування почуття громадянської відповідальності. Також цей підхід допомагає забезпечити загальну стратегічну спрямованість для організацій публічного сектору, підкреслюючи важливість участі громадян, і може визначати стратегічні цілі для громадських організацій, які прагнуть активувати у громадянах бажання брати участь в публічному управлінні, а не просто намагаються реагувати на запити громадян.

У той же час, соціальний CiRM, що передбачає включення соціальних мереж у CiRM, значно розширює можливості для прямої взаємодії з громадянами та між ними, а також забезпечує збір та аналіз даних, що сприяє кращому порозумінню між громадянами та органами фіскальної служби. Соціальні мережеві технології вже широко використовуються у багатьох публічних установах для досягнення численних цілей, зокрема: надання інформації, орієнтованої саме на зацікавлених громадян; інформування громадян щодо поточних подій; надання можливості громадянам обговорити такі питання, як якість обслуговування, планування, фінансування та питання розвитку; надання оперативної інформації в режимі реального часу щодо дорожніх умов або надзвичайних ситуацій тощо. Інкорпорація соціальних CiRM з електронною участю потенційно має ряд переваг. Участь громадян в інтегрованих соціальних мережах CiRM призводить до більш рівномірного управління та кращого виконання функцій у порівнянні з безліччю неінтегрованих соціальних мереж, які використовуються незалежно та нерівномірно окремими публічними установами.

Електронна участь у соціальних програмах CiRM інтегрується з існуючими робочими процесами CiRM, таким чином усуваючи дублювання інформаційних систем та робочих процесів, зменшуючи витрати на розробку та спрощуючи надання послуг громадянам та реагування на їхні запити. У перспективі можна припустити, що розбудова електронної участі в

соціальних мережах CiRM, спираючись на розширеність CiRM, буде інтегрована з існуючими системами електронного врядування, що дасть можливість ще більш цілісного погляду на потреби та бажання громадян.

### **3.2. Напрями вдосконалення громадського моніторингу та контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України**

Під час реформування діяльності Державної фіскальної служби України вкрай необхідна ефективна система громадського моніторингу та контролю з чітко відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координації діяльності, що є необхідною передумовою побудови українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. У сфері моніторингу та контролю за діяльністю Державної фіскальної служби спостерігається поширення нераціонального розподілу та дублювання функцій, повноважень, компетенції та відсутність результативної взаємодії між ними, що не дозволяє активному громадянському суспільству реалізувати свою контрольну функцію як основного платника податків.

Громадський моніторинг діяльності ДФС України може здійснюватися у різних формах залежно від рівня співпраці інститутів громадянського суспільства з контролюючими органами та масштабу їх взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень), поставленої мети, обсягу повноважень тощо. Крім того, громадський моніторинг може проводитись систематично (постійно) або спонтанно (щодо конкретного питання). Прикладом систематичного моніторингу є діяльність юридичної компанії «Prove Group», яка постійно (щотижня) здійснює моніторинг податкового законодавства з метою загального інформування, результати якого оприлюднює у мережі Інтернет [47].

Слід наголосити, що результати громадського моніторингу є основою

для внесення змін роботи органів державної влади в поточну роботу, під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямів функціонування і діяльності влади. Тому результати громадського моніторингу завжди доносяться до громадськості в цілому та тих груп, які можуть вплинути на вирішення проблеми [16, с. 57].

Отже, впровадження громадського моніторингу діяльності ДФС України дає змогу:

1) виявити громадську та експертну думку щодо прийнятих ДФС України управлінських рішень з питань оподаткування;

2) проаналізувати громадську думку щодо стану, основних проблем та перспектив розвитку податкової системи держави;

3) визначити рівень інформованості суспільства щодо стану реформування податкової системи, розв'язання суспільнозначущих питань у сфері оподаткування;

4) забезпечити розробку оптимальних варіантів вирішення суспільнозначущих питань у сфері оподаткування, які б відповідали загальній стратегії податкової реформи;

5) створити сприятливі умови взаємодії інститутів громадянського суспільства з ДФС України з розв'язання найважливіших питань і прийняття управлінських рішень у сфері оподаткування тощо.

Таким чином, загальною метою громадського моніторингу є підвищення звітності, прозорості діяльності ДФС України, а також реалізація положень податкової політики в інтересах платників податків через виявлення суспільнозначущих питань у сфері оподаткування та внесення відповідних пропозицій щодо їх вирішення.

Громадський моніторинг є одним із ключових елементів контролю інститутів громадянського суспільства за діяльністю ДФС України. Впровадження інструментів моніторингу у діяльність ДФС України повинно базуватись на партнерстві, взаємозацікавленості платників податків та ДФС України в досягненні поставлених цілей щодо створення сприятливого

податкового клімату в державі, оптимізації діяльності ДФС України, захисту прав та інтересів платників податків у податкових відносинах.

Громадський контроль є одним із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Згідно зі статтею 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

У демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування – діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль), діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу.

Громадський контроль завжди розглядається як інструмент оцінки громадськістю ступеня виконання державними органами своїх завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого

виду контролю полягають у тому, що:

1) громадський контроль здійснюється виключно громадськістю (організованою та неорганізованою);

2) у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення.

Під організованою громадськістю розуміють органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи відносяться й ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до Верховної ради, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня.

До неорганізованої громадськості відносяться громадяни та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи. До об'єктів громадського контролю належать органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом виступає діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. А процедура здійснення громадського контролю містить комплекс форм і методів його реалізації відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів. Отже природа громадського контролю базується на взаємовідносинах влади і громади.

Забезпечення сталого розвитку суспільства забезпечується за рахунок підтримання рівноваги в цій системі за допомогою стримувань та протипаг. До характерних особливостей громадського контролю відноситься те, що він здійснюється безпосередніми споживачами соціальних послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади. На даний

час в Україні немає окремого закону, який би регламентував здійснення громадського контролю. Натомість нормативну базу громадського контролю складають окремі норми Конституції та інших законів. Згідно з статтями 5 і 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а в свою чергу громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Крім того, чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

Проте навіть такий розгалужений комплекс нормативно-правових актів, що регламентують здійснення громадського контролю не замінить собою визначення механізмів його реального функціонування. Формування лише самої моделі громадського контролю, без деталізації процедурного забезпечення у більшості випадків є перешкодою для його практичної реалізації. Як наслідок, у державі наявне загальне уявлення про систему громадського контролю і як результат – низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості у цій сфері та невизначеність органів публічної влади у правовідносинах, що виникають при здійсненні такого контролю.

Наявна ситуація лише більше загострює існуючу проблему, а будь-яка громадська ініціатива щодо контролю публічної влади фактично перебуває на хиткій межі законності та правомірності. Відсутність у чинному законодавстві України єдності змісту та поняття громадського контролю,

закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, зокрема чітких правил здійснення такого контролю, створює штучні бар'єри для контрольної функції громадянського суспільства.

Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю покликані грати ЗМІ. Проте, на даний час вони цю роль виконують недостатньо ефективно тому, що багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади.

Отже, можна підсумувати що, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він необхідний під час здійснення державними органами покладених на них завдань та встановлених приписів, для неухильності їх виконання та підвищення ефективності діяльності, забезпечення додаткових заходів захисту від посилення впливу політичних й економічних груп. До характерних рис українського суспільства необхідно віднести відсутність інформаційної відкритості, прозорості, підзвітності влади суспільству. Також відстежується низький ступінь інформованості населення про їх можливості реалізації і захисту своїх прав та законних інтересів.

В загальному обсязі органи виконавчої влади мало враховують інтереси громадськості, що знижує якість прийнятих рішень, створює бар'єри в реалізації державної політики в цілому та призводить до виникнення напруги між владою та громадськістю. Зазначене негативно впливає на відносини між владою і громадськістю, у результаті чого зростає недовіра до виконавчої влади та формується її негативний імідж. Таку ситуацію можливо змінити за рахунок запровадження чітких та дієвих механізмів громадського

контролю та підвищення зацікавленості громадськості у результатах діяльності влади.

З метою визначення місця громадського контролю в системі ДФС України необхідно визначитись з його суб'єктами. Так суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДФС виступають громадяни та об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації). Важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва органів публічної влади й громадськості як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції.

Щодо Громадської ради при ДФС України, то вона є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення гарантованого Конституцією України права на участь громадян в управлінні державними справами у сфері державної податкової й митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, віднесених до компетенції ДФС України. На сьогодні до персонального складу громадської ради при ДФС України віднесено 100 суб'єктів громадянського суспільства, які представляють платників податків усіх галузей і сфер діяльності [13]. Як відзначив голова громадської ради при ДФС України Олексієнко Д.В.: «Громадська рада – це цивілізований майданчик для спілкування між ДФС України та громадськістю. Адже тільки в діалозі можна знайти конструктивні рішення та оптимальні шляхи для розв'язання актуальних завдань у податковій і митній сферах, що сприятиме

ефективній розбудові цього відомства».

Для здійснення впливу на формування державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи громадська рада при ДФС України має можливість застосовувати такі дієві інструменти: громадський контроль, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Громадський контроль здійснюється громадською радою при ДФС України у наступних формах:

– громадського моніторингу (дослідження певного явища чи процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією ж темою із застосуванням тих самих інструментів);

– громадської оцінки (ретельного й незалежного виміру закінченої діяльності або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей).

Отже, громадський контроль, що може здійснюватися громадською радою при ДФС України, не тільки визначатиме проблеми у податковій та митній сферах, а й надаватиме пропозиції та пропонуватиме шляхи їх вирішення, а результати цього контролю матимуть рекомендаційний характер та їх неврахування має аргументуватися ДФС України. Найважливішою умовою підвищення ефективності здійснення громадського контролю є відкритість діяльності органів державної влади, в тому числі шляхом надання доступу (з урахуванням обмежень, визначених діючими законами, щодо державної таємниці, конфіденційної інформації тощо) до інформації про їх діяльність, зокрема через мережу Internet та ЗМІ.

Завдяки повній та достовірній інформації про діяльність Державної фіскальної служби, наданої для громадськості: формується позитивний імідж органу влади; з'являється можливість залучення громадськості до професійної діяльності (оптимізація діяльності, уніфікація звітності – наприклад, обговорення об'єднання звітності з єдиного соціального внеску та податку на доходи фізичних осіб для зменшення навантаження на бізнес);

налагоджується взаємоповага; виявляються, аналізуються та озвучуються недоліки діяльності як всього органу так і його окремих представників.

Для оптимізації функціонування механізму громадського контролю, окрім визначення принципів та методів його здійснення, необхідно також визначити основні критерії його здійснення. Критерії здійснення контролю мають підвищити ефективність діяльності суб'єктів громадського контролю, надати змогу проаналізувати результати контролюючих заходів, а також виявити проблеми, які потребують негайного розв'язання. Розробка критеріїв здійснення громадського контролю має базуватись на принципах законності, об'єктивності, дієвості, незалежності, комплексності, систематичності, оперативності. Саме розроблені критерії оцінки якості визначають, яким чином повинна виконуватися кожна функція і кожна дія, щоб відповідати вимогам та задовольняти інтереси учасників громадського контролю. У випадку коли критерії оцінки якості роботи суб'єктів громадського контролю розроблені, і контролююча особа розуміє який результат очікується від її роботи, це в подальшому забезпечує її ефективність. Залежно від принципів, на яких базуються громадський контроль, та характеристик їх прийнятності, критерії проведення громадського контролю в органах ДФС України повинні бути чітко регламентованими та законними (затверджені в нормативних документах, з чітко визначеними межами, що не порушують державної таємниці, не розголошують службову та конфіденційну інформацію та не порушують права третіх осіб). Також до них може бути віднесено такі критерії:

– своєчасність здійснення, що полягає у вчасному реагуванні на рішення, які приймаються службою та її територіальними органами. Враховуючі визначену публічність діяльності органів ДФС, її висвітлення на офіційному веб-сайті та субсайтах її територіальних органів та в ЗМІ, реакція громадськості має бути миттєвою для забезпечення своєчасного здійснення контролюючих заходів;

– доступність, що передбачає безперешкодне здійснення

контролюючих заходів з боку суб'єктів громадського контролю та фактичну можливість звернення їх до ДФС України щодо доцільності проведення контрольних заходів з боку ДФС, а також отримання на них вмотивованих відповідей;

- відкритість, що базується на відкритості та публічності контрольних заходів, а також їх результатів;

- результативність, що полягає у виявленні недоліків, відхилень, порушень тощо;

- професійність, що передбачає залежність якості проведеного контролю від професійності суб'єктів громадського контролю, їх підготовленості та обізнаності щодо предмету контролю. Право здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України має належати тим громадським організаціям, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі здійсненням громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Водночас розглядаючи зазначені критерії якості слід звернути увагу на систему управління якістю, яка має включати відповідні механізми, процедури й інструменти, що забезпечують:

- встановлення вимог до якості через визначення необхідних правил і процедур проведення контрольних заходів, а також відповідних ресурсів для досягнення їх якості;

- забезпечення якості як процесу виконання встановлених вимог щодо планування, здійснення і оформлення результатів контрольних заходів, що визначають якість їх проведення;

- контроль якості, який здійснюється шляхом перевірки відповідності планування, здійснення і оформлення результатів контрольних заходів встановленим вимогам до якості;

- підвищення якості процесу усунення недоліків проведення контрольних заходів і вдосконалення контрольної-аналітичної та експертної діяльності.

Таким чином, розроблення дієвих механізмів громадського контролю

за діяльністю ДФС України має здійснюватися на засадах інформаційної відкритості. Громадський контроль необхідно підкріпити дієвою законодавчою базою, основою якої має стати Закон про громадський контроль та підзаконні акти, в яких буде чітко врегульовано критерії оцінки якості здійснення контролю. Також необхідно зазначити, що реформування та оптимізація діяльності ДФС України буде ефективною у разі прозорості та підзвітності її діяльності суспільству. Провідна роль у цьому процесі має належати саме громадському контролю як ключовому елементу розвитку демократії, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, адже дієве застосування форм громадського контролю здатне виявити проблеми в діяльності ДФС та виробити шляхи їх подолання.

### **3.3. Відкрита інтерактивна довідкова база даних відсканованих зображень як засіб забезпечення відкритості діяльності Державної фіскальної служби України**

Одним із ключових стратегічних напрямків розвитку митних служб держав ЄС є завершення переходу від паперового до електронного документування всіх митних функцій, які регламентують процедури: безконтактного митного контролю (далі – МК) великовантажних та великовагових вантажів і транспортних засобів (далі – вантажів); безпеки транспортних перевезень з фронтальним упровадженням інформаційних технологій (далі – ІТ). Одним з напрямків реалізації відкритості діяльності Державної фіскальної служби України та поширення використання ІТ в МК є використання технічних та спеціальних засобів, зокрема стосовно системи передачі, централізованого зберігання та аналізу отриманих зображень об'єктів контролю (вмісту вантажів), оглянутих рентгенотелевізійною оглядовою технікою.

На сьогодні світовим товариством прийняті відповідні рішення щодо

безпеки та полегшення торгівлі, у тому числі і за рахунок використання технічних та спеціальних засобів МК (далі – ТЗМК) з урахуванням одночасного сприяння законності переміщення людей та комерційних вантажів. Загальні правові питання щодо полегшення та безпеки торгівлі закріплені в угоді Світової організації торгівлі, переглянутій Кіотській конвенції, Рамкових стандартах безпеки ВТамО, Міжнародній конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах Європейської економічної комісії ООН, з якими узгоджено низку двосторонніх, багатосторонніх і регіональних угод в галузі торгівлі, у т. ч. і з Україною (див. Додаток А).

Державна фіскальна служба України як один з основних інститутів держави, що забезпечує її митну безпеку, продовжує формувати і розвивати інформаційне суспільство, втілюючи новітні технології у митну справу ще з 1992 р. У 2005 р. розпочався новий етап цієї роботи з розробки принципів побудови системи “Електронна митниця” та її часткової реалізації (див. Додаток А).

Виконання заходів з реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та міжнародний досвід використання митними органами зарубіжних держав сучасних ТЗМК обумовлює необхідність запровадження сучасних технологій у діяльність і ДФС України. Вагомість реалізації рекомендацій цієї тези набуває особливої актуальності з урахуванням підписання між Україною та ЄС Угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі. Усе це зумовлює зміни як національного митного законодавства, так і цілої низки процедур, пов’язаних з провадженням ІТ у митній справі, зокрема з метою скорочення часу та підвищення ефективності здійснення МК (див. додаток А).

Відтак, для того щоб своєчасно реагувати на нові виклики, що постають перед ДФС, здійснено аналіз сучасних митних практик з використання високотехнологічних засобів МК митних систем розвинених держав ВМО та ЄС (Китаю, США, РФ, Польщі, Італії, Канади та ін.) та

нормативно-законодавчого забезпечення щодо їх використання. Результати аналізу нормативно-законодавчого забезпечення в контексті збереження та використання зображень з рентгенотелевізійних інспекційно-оглядових комплексів з митною метою наведено у додатку А.

Результати аналізу інституційного та інфраструктурного потенціалу митних систем держав ВМО, ЄС та територіально близьких держав, що межують з Україною, показали таке:

– вони продовжують відігравати важливу роль у забезпеченні економічної безпеки своїх держав, використовуючи правові інструменти: Всесвітньої торговельної організації, переглянутої Кіотською конвенцією (1974 р., 1999 р.); Міжнародної конвенції Європейської економічної комісії ООН; Рамкових стандартів безпеки Всесвітньої митної організації, митних кодексів митних систем (держав) тощо;

– прагнуть до співпраці з учасниками ЗЕД та до прискореного проходження митних процедур (скорочення часу проведення МК та підвищення його ефективності) шляхом упровадження програмного забезпечення електронних підписів, електронних платежів, електронного декларування (подачею й реєстрацією електронних декларацій), автоматизації системи ризиків МК, заснованих на підтримці балансу між забезпеченням безпеки та сприянням розвитку законній торгівлі, зокрема за рахунок: постійного удосконалення інфраструктури та обладнання МК, зменшення розбіжностей між митними процедурами країн світу із застосуванням механізму електронної митниці (безпаперового середовища митних систем та суб'єктів ЗЕД);

– масштабної автоматизації систем управління інформацією та створення умов щодо обміну цією інформацією в електронному середовищі (тобто електронний обмін митними даними та їх зберігання), що став обов'язковим у митному праві й практиці (крайній строк впровадження цих вимог у ЄС – до кінця 2020 р.), яка просувається настільки швидко, що сканування і сам безконтактний МК стали основним інструментом виявлення

незаконної торгівлі. Розвиток цих технологій триває;

– удосконалення мережевого обладнання між митними та центральними базами даних для збирання, обробки, зберігання, пошуку й отримання інформації, необхідної для вирішення завдань митних органів;

– удосконалюючи інформаційні технології в ПП, велику увагу приділяють саме апаратурі, яка забезпечує здійснення дистанційного МК великогабаритних вантажів і транспортних засобів підвищеного ризику, з визначенням їх вмісту, відповідності (невідповідності) вмісту супровідним документам та інше. Оператор оцінює отримані рентгенівські знімки стосовно визначення наявності (відсутності) порушень митного законодавства і скорочення експлуатаційних витрат (у т. ч. часу) іноземних торгових компаній (відпадає необхідність розкриття та вивантаження вмісту вантажів). Більшість безконтактних оглядів вантажів здійснюється відповідно до результатів системи оцінки ризиків. У подальшому результати кожного сканування заносяться в базу даних митно-прикордонної служби для їх подальшого аналізу на основі різних критеріїв, що забезпечує значне підвищення рівня МК та оптимізацію процедури митного оформлення.

Також необхідно зазначити, що розвитку сканувальних систем значно сприяли: сучасні математичні комп'ютерні технології обробки відеозображень з аналізом енергетичних характеристик рентгенівських спектрів; відтворення двомірних і тривимірних зображень вкладень на основі багаторакурсних тіньових зображень; аналізатори виявлення вибухових і наркотичних речовин; технології автоматичного виявлення заданих предметів за отриманими зображеннями вмісту упаковки (наприклад, вибухових пристроїв, зброї та ін.); документування одержуваних зображень, у тому числі і на паперовий носій; безконтактна рентгеноскопія для обстеження вантажів.

Сьогодні сучасна оглядова рентгенівська техніка комплектується потужними генерувальними джерелами іонізуючого випромінювання для забезпечення проведення дистанційного неруйнівного контролю

переміщуваних через ПП вантажів, які відрізняються значними розмірами, масою, складом конструкційних матеріалів, підвищеною щільністю завантаження, різними видами товарів.

Аналіз застосування зазначених комплексів у митних службах деяких держав Європи та Азії показує їх високу ефективність щодо протидії контрабанді та незаконному переміщенню вантажів та ін. Митні кодекси митних систем ЄС та азійських держав відповідають умовам подальшого системного розвитку єдиної і уніфікованої законодавчої бази митної справи та прозорості та відкритості митного регулювання.

Аналіз законодавчої та нормативно-правової бази безконтактного МК щодо збереження та використання зображень предметів вмісту вантажів, отриманих за допомогою сканувальних засобів, показав, що вона створювалася ситуативно, залежно від еволюційного розвитку рентгенотелевізійного обладнання. Існування такої занадто великої кількості законодавчих, підзаконних актів і розпоряджень призводить до плутанини і невизначеності, з точки зору застосування законних повноважень. Крім цього, що стосується загалу ТЗМК, зокрема основних видів і типів обладнання, устаткування, приладів, які використовуються під час МК, на сьогодні відсутні достатня сучасна нормативно-правова база (див. додаток А), систематизовані літературні джерела з питань класифікації, будови, технічно-конструктивних і технологічних особливостей технічних засобів, у т. ч. рентгенотелевізійних інспекційно-оглядових комплексів, методів їх використання при МК та збереження і використання цих результатів, за умови розбудови системи передачі, централізованого зберігання та аналізу зображень об'єктів контролю, оглянутих митними сканувальними системами. У зв'язку з цим ДФС має проводити перегляд чинного законодавства на предмет його раціоналізації, за необхідності вносити відповідні поправки в нормативно-правове законодавство, що додатково сприяло б спрощенню митних процедур, розвитку торгівлі, зниженню витрат для бізнесу та позитивному впливу на імідж ДФС. Незважаючи на те що в ДФС уже

існують адаптація та інновації в законодавчій і нормативно-правовій базі, хоча як і раніше в ній важко орієнтуватися, вони більшою мірою збігаються з вимогами митних правил ЄС і міжнародними нормами і стандартами.

Таким чином, головним завданням для фахівців митниць ДФС залишається вмiле використання наявних та новiтнiх технiчних засобiв МК, розсудливий i вибiрковий огляд та застосування iнших форм МК, таким чином знижуючи до мiнiмуму потiк заборонених вантажiв через ПП, створюючи передумови для iнтеграцiї України у свiтову iнформацiйну спiльноту. Беручи до уваги призначення ДФС i створення сприятливих умов для розвитку ЗЕД, забезпечення безпеки суспiльства, захисту митних iнтересiв України, у подальшому вона повинна постiйно реалiзовувати стандарти безпеки та сприяти свiтовiй торгiвлi, зокрема у сферах:

- автоматизацiї електронних митних процедур - реалiзувати вiдповiднi митнi правила ЄС i мiжнароднi стандарти; комунiкацiй щодо обмiну iнформацiєю – реалiзувати “електронну митницю”, забезпечити повну автоматизацiю митних процедур;

- забезпечити мiжвiдомчий обмiн через вiдповiднi комп'ютернi комунiкацiйнi мережi; iнфраструктури та обладнання: розробити систему передачi, централiзованого зберiгання та аналізу зображень об'єктiв контролю, оглянутих рентгенотелевiзiйною доглядовою технiкою, що б поєднало дiючi системи рентген-сканування митниць ДФС з можливістю передавати зображення в електронному виглядi до центральної бази даних усiх зображень та в подальшому он-лайн доступу до них, що дозволить персоналу митниць, до обов'язкiв якого належить сканування в ПП, та центрального апарату ДФС мати контрольований доступ до даних як центрального, так i iнших рiвнiв митниць ДФС, якi можуть їм знадобитися для виконання своїх митних повноважень (тобто створити вiдкриту iнтерактивну довідкову базу даних усiх зображень, отриманих з митних мобiльних рентген-сканерiв).

Отже, створення вiдкритої iнтерактивної довідкової бази даних

зображень, отриманих з митних мобільних рентген-сканерів, сприятиме поетапному просуванню України до створення сучасної власної інформаційної системи і буде передумовою для інтеграції України у світову інформаційну спільноту.

## ВИСНОВКИ

Здійснивши комплексний аналіз теоретичних та практичних аспектів відкритості у діяльності органів виконавчої влади, зокрема Державної фіскальної служби України, можна зробити такі висновки:

1. Відкритість влади складається з декількох компонентів: нормативного, інституційного, особистісного. Якщо у державі буде відсутній хоча б один компонент, то не можна говорити про наявність відкритості у діяльності органів державної влади. Для того, щоб забезпечити відкритість влади, держава має застосовувати ряд інструментів (зворотній зв'язок, взаємодія із ЗМІ, проведення круглих столів, тощо), які допомагають налагодити діалог між державою та населенням. Обов'язковим компонентом взаємодії між населенням та державою є врахування громадської думки, оскільки громадяни повинні бачити, що під час прийняття нормативно-правових актів та управлінських рішень враховуються їх інтереси.

2. Під час впровадження принципів відкритості та прозорості Україна має враховувати світовий досвід, оскільки багато країн успішно реалізують цей принцип, досягаючи при цьому ефективних результатів взаємодії населення та влади. Таким чином:

- у Польщі у рамках програми «Приязна адміністрація» створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації, інформаційний центр цивільної служби, систему інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи;

- у Швеції та Фінляндії створено нормативну базу, яка гарантує дотримання принципів, згідно з якими урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надає громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів, наявні веб-сайти усіх органів влади, а також надаються громадянам послуги он-лайн;

- досвід Німеччини доводить позитив від запровадження е-врядування;

- у США визнано суспільним надбанням всю інформацію, що збирається та зберігається державними структурами; встановлено повну відкритість усіх документів органів влади;

- у Великобританії органи виконавчої влади використовують такі методи забезпечення відкритості у своїй діяльності: система зворотного зв'язку (коментарі, скарги, пропозиції); видання друкованих матеріалів (інформаційні бюлетні, листи, буклети); зустрічі з представниками влади, громадські слухання; громадські ради; фокус-групи; форуми, конференції, відкриті засідання; інтернет-конференції, он-лайн опитування.

3. Головним у відносинах між Державною фіскальною службою України та громадянським суспільством є зворотній зв'язок, який забезпечується такими інструментами відкритості: веб-сайт, взаємодія із засобами масової інформації, брифінги, громадська експертиза, громадські слухання, круглі столи, фокус-групи, експертні (консультативно-дорадчі ради), ін.

4. Встановлено, що основою публічної діяльності Державної фіскальної служби України є здійснення зовнішньо організаційних адміністративних процедур. Формами забезпечення відкритості в інформаційній діяльності Державної фіскальної служби України є сукупність дій і нормативно-правових актів, які служать відкритому здійсненню, реалізації функцій та повноважень, що належать, відповідно до законодавства, органам ДФС України у сфері інформаційної діяльності. Методи забезпечення відкритості реалізується в правовій; організаційній; організаційно-технічній формах;

5. СіRM (управління взаємовідносинами з громадянами у публічному секторі) – це набір методів управління та інформаційних технологій, що використовуються публічними установами (зокрема Державною фіскальною службою) для ефективного взаємодії з громадянами. СіRM сприяє більш ефективному спілкуванню з громадянами, забезпеченню прозорості та підзвітності, а також аналізу того, як оцінюються послуги, що надаються, та як громадяни хочуть, щоб вони покращилися. Позитивними наслідками від

впровадження CiRM у діяльність Державної фіскальної служби України має стати покращення процедури надання і підвищення якості публічних послуг, забезпечення участі громадян у публічному управлінні. CiRM розглядається як ключовий чинник сприяння розвитку електронного врядування, що має на меті покращення надання публічних послуг населенню, відносин між державою та громадянами, підвищення рівня демократичної участі громадян.

6. Громадський моніторинг та контроль в роботі Державної фіскальної служби України розглядаються як інструменти оцінки громадськістю ступеня виконання цим органом влади своїх завдань. Відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю полягають у тому, що громадський контроль здійснюється виключно громадськістю (організованою та неорганізованою), а у процесі його здійснення контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення. Прогнозуємо, що громадський контроль за діяльністю ДФС України не тільки визначатиме проблеми у податковій та митній сферах, а й надаватиме пропозиції та пропонуватиме шляхи їх вирішення, а результати цього контролю матимуть рекомендаційний характер та їх неврахування має аргументуватися ДФС України. Вбачається, що найважливішою умовою підвищення ефективності здійснення громадського контролю є відкритість діяльності органів державної влади, в тому числі шляхом надання доступу (з урахуванням обмежень, визначених діючими законами, щодо державної таємниці, конфіденційної інформації тощо) до інформації про їх діяльність, зокрема через мережу Internet та ЗМІ.

7. Наразі головним завданням для фахівців митниць ДФС є вмiле використання наявних та новiтнiх технiчних засобiв митного контролю, розсудливий i вибiрковий огляд та застосування iнших форм митного контролю, таким чином знижуючи до мiнiмуму потiк заборонених вантажiв через пункти пропуску, створюючи передумови для iнтеграцiї України у

світову інформаційну спільноту. Беручи до уваги призначення ДФС України як органу забезпечення безпеки суспільства, захисту митних інтересів України, у подальшому вона повинна удосконалювати стандарти безпеки та сприяти світовій торгівлі, зокрема через автоматизацію електронних митних процедур, реалізацію “електронної митниці”, забезпечення міжвідомчого обміну через відповідні комп’ютерні комунікаційні мережі, розробку системи передачі, централізованого зберігання та аналізу зображень об’єктів контролю, оглянутих рентгенотелевізійною доглядовою технікою, що б поєднало діючі системи рентген-сканування митниць ДФС з можливістю передавати зображення в електронному вигляді до центральної бази даних усіх зображень та в подальшому он-лайн доступу до них, що дозволить персоналу митниць та центрального апарату ДФС мати контрольований доступ до даних як центрального, так і інших рівнів митниць ДФС, які можуть їм знадобитися для виконання своїх митних повноважень (тобто створити відкриту інтерактивну довідкову базу даних усіх зображень, отриманих з митних мобільних рентген-сканерів).

Таким чином, слід пам’ятати, що залучення громадян до вирішення справ публічного управління є взаємовигідним. За допомогою громадської участі можуть ухвалюватися ефективніші результативні рішення завдяки глибшому і ширшому розумінню проблем і питань. Владні рішення та пропозиції з готовністю сприймаються громадськістю, якщо їх думка врахована в процесі підготовки до прийняття цих рішень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абраменко Ю.Ю. Зарубіжний досвід е-врядування та проблеми його імплантації в Україні [Електронний ресурс]: /Ю.Ю. Абраменко, І.А. Чикаренко // Режим доступу: [http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/Patp/2009\\_2/09auuriu.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09auuriu.pdf)
2. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні: [наук.-попул. вид.] / В.Б. Авер'янов; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Ін Юре, 1997. - 47 с.
3. Афонін Е.А. Держава і громадянин: шлях до співпраці: Наук.-метод. матеріали з питань орг. громад. слухань / Уклад.: Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 84 с.
4. Афонін Е.А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.
5. Бажинова О.А. Взаємодія органів публічної влади з громадськістю як чинник демократизації державного управління [Електронний ресурс] / О.А. Бажинова // Режим доступу: <http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/debu/2011-2/doc/6/08.pdf>
6. Бондаренко А. Інформаційні технології як механізм взаємодії органів влади з громадськістю [Електронний ресурс] / А. Бондаренко // Режим доступу: [http://www.nbuiv.gov.ua/PORTAL/soc\\_gum/Dums/-01/Bondarenko.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/PORTAL/soc_gum/Dums/-01/Bondarenko.pdf).
7. Боніссар Д. Свобода інформації в світі [Електронний ресурс] / Д. Боніссар // Режим доступу: <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>
8. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ „Перун”, 2002. – 1440 с.
9. Бутенко В.Г. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління як наукова проблема / В.Г. Бутенко // Актуальні проблеми державного

- управління, педагогіки та психології. – 2010. – №3 С. 34-38.
10. Вавженчук С.Я. Конституційні основи розвитку виконавчої влади в Україні: Автореф. дис.канд. юрид. наук: 12.00.02 /С.Я. Вавженчук; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
  11. Волеваха С.В. Соціально-психологічний аналіз явища громадської участі: системний підхід / С.В. Волеваха // Вісник Чернігівського педагогічного університету - 2012. - №105. – С. 61-68.
  12. Гордійчук М.В. Правове регулювання електронного документообігу в сфері оподаткування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2017. 248 с.
  13. Громадська рада при ДФС України обрала свого Голову та визначилася з подальшими напрямками роботи у комітетах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsent/novini/170737.html/>. 94
  14. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 357–363.
  15. Григорян О.О. Світовий і вітчизняний досвід забезпечення прозорості та відкритості органів державної влади в реалізації публічної політики (інформаційний аспект) [Електронний ресурс] /О.О. Григорян // Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2012\\_1/txts/12GOOPIA.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2012_1/txts/12GOOPIA.pdf)
  16. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.
  17. Джина Гілбрет Холдар Посібник з участі громадськості / Джина Гілбрет Холдар, О. Захарченко // Проект «Голос громадськості» Міжнародний центр перспективних досліджень, - 2002. – 149 с.
  18. Дніпренко Н.К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади: навч. посіб. для держ. службовців / за заг. ред. Н.К. Дніпренко. -К.: Вістка, 2008. - 158 с.
  19. Добкін М.М. Щодо розмежування понять гласність, прозорість та відкритість в діяльності місцевих державних адміністрацій / М.М. Добкін

- // Наше право. – 2001. - №1. ч.1. – С.34-39
20. Дубич К.В. Консультації з громадськістю як механізм підвищення якості соціальних послуг: досвід Великобританії / К.В. Дубич // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. - № 3(14). – С. 82-91.
  21. Єрмолаєв Р. Інструменти впровадження відкритої та прозорої державної політики в Україні / Р. Єрмолаєв // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – №1. – С. 53-58
  22. Живицький В.А. Інституціоналізація Державної фіскальної служби України: теоретико-правове забезпечення [Електронний ресурс] / В.А. Живицький // Наукові праці МАУП. Серія : Юридичні науки. – 2017. – Вип. 1. – С. 91-98. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun\\_2017\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun_2017_1_17)
  23. З електронної бази ДФС зникли сотні тисяч важливих документів. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/z-elektronnoyibazi-dfs-znikli-sotni-tisyach-vazhlividokumentiv-zmi-633389.html> (дата звернення: 06.05.2018)
  24. Зозуля І.В. Види і форми діяльності Державної фіскальної служби України та правові засади їх реалізації [Електронний ресурс] / І.В. Зозуля, І.С. Мироненко // Форум права. – 2017. - № 1. – С. 52–59. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
  25. Кальна-Дубенюк Т.П. Паблік рілейшнз. Навч. посіб. / Т.П. Кальна-Дубенюк, Р.І. Буряк. – К. – 2010. – 240 с.
  26. Кислова О.М. Методи аналізу соціологічної інформації: Курс лекцій [Електронний ресурс] / О.М. Кислова // Режим доступу: [http://www.sociology.kharkov.ua/kmetod/files/leksii/masi/masi\\_31.pdf](http://www.sociology.kharkov.ua/kmetod/files/leksii/masi/masi_31.pdf)
  27. Крук Н.В. Інформаційна відкритість державної влади як інституційна гарантія основних принципів демократичної держави [Електронний ресурс] / Н.В. Крук // Політикус. – 2017. – Вип. 2. – С. 91-94. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/polit\\_2017\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/polit_2017_2_22)
  28. Ковалевіч І.П. Теоретичні засади забезпечення зворотного зв'язку в державному управлінні [Електронний ресурс] / І.П. Ковалевіч // Режим

- доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2008-2/doc/1/15.pdf>
29. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, 18 с.
  30. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля: Конвенція, Перелік, Міжнародний документ від 25.06.1998 [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015)
  31. Конвенція про захист прав людини та основних свобод: Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
  32. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
  33. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / О. Корнійчук // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114-121
  34. Королько В.Г. Зв'язки з громадськістю: підручник /В.Г. Королько., О.В. Некрасова. – К.: Києво-Могилянська академія, 2009. – 640 с.
  35. Левченко С.О. Інформаційно-комунікаційні технології взаємодії органів фіскальної служби з громадянами [Електронний ресурс] / С.О. Левченко. // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Державне управління. – 2018. – Вип. 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu\\_2018\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu_2018_2_6)
  36. Лазор О.Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч.-метод. посіб. для студ. ВНЗ /О. Д. Лазор [та ін.]. – К. : Дакор, 2007. – 311 с.
  37. Луцик А.М. Внутрішньо організаційні адміністративні процедури як елемент функціонування Державної фіскальної служби України /

- А.М. Луцик // Часопис Академії адвокатури України. – 2014. – Т. 7, № 3. – С. 56-60.
38. Літвінов О.В. Роль інформаційної відкритості органів влади у здійсненні державної регуляторної політики / О.В. Літвінов, О.С. Кіян // Держ. упр.: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К.: НАДУ, 2006. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1>.
39. Малик Ю. Зв'язки з громадськістю – складова комунікативної діяльності державних службовців / Ю. Малик // Ефективність державного управління. – 2008. – Вип. 16/17. – С. 438-441.
40. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
41. Манжола П.Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П.Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. - № 4. – С. 13-18.
42. Матвієнко І. Інформаційно-комунікаційні технології як засіб впливу влади на суспільство / І. Матвієнко // Вісник державної служби України. – 2010. - №1. – С. 47-52.
43. Мельниченко В.І. Прозорість і відкритість публічного управління як об'єкт законодавчого регулювання / В.І. Мельниченко // Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/Dutp/200/txts/07mviozr.htm>
44. Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права: Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
45. Мінаєва І.М. Відкритість і прозорість діяльності органів публічної влади / І.М. Мінаєва // Теорія та практика державного управління. – 2008. - №3. – С. 1-7.
46. Мироненко І.С. Напрями та форми взаємодії в діяльності державної фіскальної служби України [Електронний ресурс] / І.С. Мироненко // Право і суспільство. – 2017. - № 1. – С. 171-175. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2017\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2017_1_32)

47. Моніторинг законодавства 20–30.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lcpг.com.ua/storage/files/Monitoring\\_2015.07.20–242.pdf](http://lcpг.com.ua/storage/files/Monitoring_2015.07.20–242.pdf)
48. Парубчак І.О. Роль засобів масової інформації у взаємодії органів публічної влади із суспільством на засадах відкритості та прозорості [Електронний ресурс] / І.О. Парубчак // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 2. – С. 239-249. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2017\\_2\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_33)
49. Порядок складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF>
50. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>
51. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
52. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>
53. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
54. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
55. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова КМУ, Порядок від 05.11.2008 № 976 [Електронний ресурс] // Режим доступу:

- <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/ed12>
56. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
57. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
58. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
59. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного право на звернення до органів влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
60. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>
61. Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова КМУ, Порядок від 04.01.2002 № 3 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>
62. Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади: Постанова, Склад колегіального органу, Положення від 20.06.2012 № 658 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF>
63. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 16.09.2015 № 549/2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/549/2015>

64. Про санкції: Закон України від 14.08.2014 № 1644-VII // Відомості Верховної Ради України, 2014. № 40. Ст. 2018.
65. Пряміцин К.Ю. Електронний кабінет – сучасний механізм взаємодії платника податків та державної фіскальної служби [Електронний ресурс] / К.Ю. Пряміцин // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. – 2017. - № 3-4. – С. 108-112. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2017\\_3-4\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2017_3-4_21)
66. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління / О. Пухкал // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2010. - №1. – С.13-22.
67. Рибачук О.М. Діяльність громадських інформаційно-комунікативних центрів у сприянні відкритості влади [Електронний ресурс] / О.М. Рибачук // Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. – 2019. - № 1. - С. 41-47. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bdi\\_2019\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bdi_2019_1_15)
68. Руднева В. Публічна дипломатія: теоретичні основи застосування нової інформаційно-комунікаційної технології в державному управлінні / В. Руднева // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2012. - №1. – С.147-152.
69. Серьогін С.М. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: довідник / С.М. Серьогін, А.О. Дегтяр, Н.М. Ткачова. – Донецьк: ДонДУУ, 2011. – 96 с.
70. Стрілець Н. Словник законодавчих термінів / Н. Стрілець – К.: Основа, 2000. – 608 с.
71. Сурмін Ю.П. Енциклопедичний словник з державного управління / Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко. – К. – НАДУ, 2010. – 820 с.

72. Сіленко А.О. Інформаційна відкритість влади: еволюція поняття [Електронний ресурс] / А.О. Сіленко, Н.В. Крук // Актуальні проблеми політики. – 2017. – Вип. 60. – С. 25-36. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/appo1\\_2017\\_60\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/appo1_2017_60_6)
73. Стан фінансування органів Державної фіскальної служби України у січні-лютому 2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/prosfs-ukraini/struktura- /aparattdepartamentfinansuvannya--buhgalters/povidomlen/ povidomlennya/print-330653.html> (дата звернення: 06.05.2018)
74. Тинкован О. Запровадження концепції розвитку громадської експертизи як умова її поширення в Україні / О. Тинкован // Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції 8 жовтня 2010 р. – Сімферополь: ЦРОНІ. – 72 с.
75. Тихомирова Є. Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні / Є. Б. Тихомирова // Наукові записки. Т. 20. Політичні науки / Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». – К. : Видавн. дім "КМ Академія", 2002. – С. 39-43
76. Ткач І.В. Зарубіжний досвід дотримання принципів прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади [Електронний ресурс] / І.В. Ткач // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія: Державне управління. – 2017. – Т. 305, Вип. 293. – С. 44-50. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2017\\_305\\_293\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2017_305_293_10)
77. Усаченко Л.М. Громадські дорадчі ради: стан та перспективи функціонування / Л.М. Усаченко // Ефективність державного управління, 2009. - № 18/19. – 560 с.
78. Усаченко Л.М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства / Л.М. Усаченко // Хмельницький ун-т управління та права. – Хмельницький: Видавництво ХУУП, 2007. – 176 с. – С. 124-136.
79. Офіційний веб сайт Кабінету Міністрів України: <https://www.kmu.gov.ua>

## ДОДАТКИ

## Додаток А

Таблиця А.1.

Аналіз нормативно-законодавчого забезпечення здійснення митного контролю в контексті збереження та використання зображень, перевірених сканувальними системами з митною метою

№ з/п	Нормативно-законодавче забезпечення	Зміст
1	“Конвенція про гармонізацію Європейської економічної комісії ООН” (21.10.1982). <a href="http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_674">http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_674</a>	Погоджено умови проведення контролю вантажів на кордоні
2	“Переглянута Кіотська конвенція” (26.06.1999). <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_643">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_643</a>	Відображена роль ІТ у митній справі, зокрема в стандартах (вимогах): 6.4 форма МК визначається за висновками автоматизованої системи ризиків; 7.1 передбачається використання “електронних прийомів обміну комерційною інформацією як альтернатива вимогам представлення письмових документів”; 7.4.3 – надається право митним службам залишати в себе митну інформацію та здійснювати обмін такою інформацією, у т. ч. за допомогою електронних засобів обміну комерційною інформацією
3	“Концепція електронного документообігу в ЄС” (26.09.2003). “Просте і безпаперове середовище для митниці і торгівлі”: Резолюція Комісії ЄС від 05.12.2003. <a href="http://ati.su/Media/PrintArticle.aspx?ID=1690">http://ati.su/Media/PrintArticle.aspx?ID=1690</a>	З 2001 р. в ЄС прийнято концепцію створення електронного середовища для електронної митниці. Основні цілі електронної митниці: обмеження митних зборів; боротьба з шахрайством, організованою злочинністю та тероризмом; розширення безпечної торгівлі товарами; усунення паперових документів; стандартизація функціонування митних органів
4	“Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд”: постанова КМ України від 24.02.2003. № 208. <a href="http://civic.kmu.gov.ua/consult.mvc_kmu/news/article/show/146">http://civic.kmu.gov.ua/consult.mvc_kmu/news/article/show/146</a>	Україна поетапно просувається до створення сучасної власної інформаційної системи. Установлені пріоритетні завдання розвитку інформаційного суспільства, зокрема інформаційної системи “Електронний уряд” (забезпечить інформаційну взаємодію органів виконавчої влади на основі сучасних ІТ)

№ з/п	Нормативно-законодавче забезпечення	Зміст
5	“Рамкові стандарти щодо забезпечення безпеки та сприяння глобальній торгівлі ВТамО” (2005). <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976_003">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/976_003</a>	Огляд контейнерів і вантажів підвищеного ризику при експорті, бажано здійснювати МК з використанням обладнання для безконтактного огляду (великоформатні рентгенапарати і детектори радіації)
6	“Система рамкових стандартів із забезпечення безпеки і сприяння глобальній торгівлі (SAFE) ВТамО”, також ключові концепції, пов’язані з ІТ. <a href="http://tfig.unecse.org/RUS/contents/wco-safe.htm">http://tfig.unecse.org/RUS/contents/wco-safe.htm</a>	На глобальному рівні забезпечити спрощення торгівлі, підвищити ефективність управління і використання ресурсів. Здійснювати облік та звітність щодо використання технологій безконтактного огляду
7	“Решение 70/2008/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС о ликвидации бумажных документов в секторах таможи и торговли” от (15.01.2008). <a href="http://ivo.garant.ru/#/document/70581554:1">http://ivo.garant.ru/#/document/70581554:1</a>	Обеспечить единые подходы к таможенному контролю, включая обмен информацией о рисках; упрощать таможенное законодательство, особенно если эти упрощения относятся к ИТ (п. 5). Использование информационных и коммуникационных технологий – ключевой элемент в обеспечении содействия торговли, гармонизации и стандартизации таможенного контроля для государств-членов ЕС (пп. 17, 19, 54). Таможенным органам (ст. 46): выполнять любой таможенный контроль; осуществлять управление рисками при досмотре товаров с использованием технологий электронной обработки данных в целях идентификации и оценки риска. Таможенные органы могут в любое время потребовать разгрузку и распаковку товаров в целях их досмотра и транспортных средств, перевозящих их
8	“Концепція створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця”: розпорядженням КМ України від 17.08.2008. № 1236-р. <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80</a>	Зменшити різниці між митними процедурами країн світу із застосуванням механізму електронної митниці
9	“Про Концепцію інтегрування системоутворювальних компонентів технічних та спеціальних засобів МК з автоматизованою системою митного оформлення ДМСУ”: наказ ДМСУ від 28.03.2009 № 191. <a href="http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformle nnya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62601.html">http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformle nnya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/62601.html</a>	Інтегрувати системоутворювальні компоненти технічних спеціалізованих засобів митного контролю до автоматизованої системи митного оформлення ДМСУ
10	“Про затвердження Порядку	Визначає порядок організації митного

№ з/п	Нормативно-законодавче забезпечення	Зміст
	митного огляду товарів і транспортних засобів з використанням мобільної рентгенографічної системи Eagle M4507 у пунктах пропуску через державний кордон” (дод. 1): наказ ДМСУ від 27.07.2009 № 692. <a href="http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0809-09">http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0809-09</a>	огляду товарів і ТЗ з використанням мобільної рентгенографічної системи Eagle M4507 у пунктах пропуску (далі – ПП) через державний митний кордон. Оператор системи досліджує, аналізує та порівнює відомості, зазначені в товаросупровідних документах, з відомостями, отриманими в результаті аналізу рентгенівського зображення (п.13), а у разі виявлення порушень митних правил доповідає старшому зміни митного органу про виявлені порушення митних правил. До товаросупровідних документів долучає відповідний фрагмент роздрукованого рентгенівського зображення та його електронну копію, за необхідності надає коментарі до них
11	Системные реформы, предложенные в рамках Отчета АМР США/ ЛИНК/ для реализации в период 2009–2012 гг. (с. 152). <a href="http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/02/Port_Study_in_Russian.pdf">http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/02/Port_Study_in_Russian.pdf</a>	Предложено ДМСУ оценить потребности и требования к электронной таможне. Разработать план “Электронная таможня 2010–2012” (п. 6). для внедрения с 2010 г. (так и остался не реализованным)
12	Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. <a href="http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17">http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17</a>	Форми та обсяги контролю обираються митницями (митними постами) на підставі результатів застосування системи управління ризиками (ст. 320). Використовувати технічні та спеціальні засоби митного контролю (п. 1 ст. 324). Удосконалювати процедури пропуску товарів і транспортних засобів (далі – ТЗ) через митний кордон України (п. 3 ст. 544), у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо (п. 4 ст. 544). Здійснювати автоматизацію митних процедур (п. 16 ст. 544)
13	У 2011-2012 рр. ДМСУ активно розглядала питання щодо використання мобільних сканувальних рентгенівських систем для прискорення проведення процедури пропуску товарів через державний кордон України	У результаті цієї роботи було розроблено “Концепцію інтегрування системоутворювальних компонентів технічних та спеціальних засобів МК з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України” та ін. (наказ ДМСУ від 28.03.2012 № 191) <a href="http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformlennya/subektam-zed/elektronnamitnitsya/62601.html">http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformlennya/subektam-zed/elektronnamitnitsya/62601.html</a>
14	“Питання пропуску через державний кордон осіб,	Посадова особа митного органу визначає вид (види) та форму проведення державного

№ з/п	Нормативно-законодавче забезпечення	Зміст
	автомобільних, водних, залізничних та повітряних ...”: постанова КМ України від 21.05.2012. № 451. <a href="http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF">http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF</a>	контролю в пунктах пропуску через митний кордон України (п. 7)
15	“Про затвердження Порядку проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення”: наказ Мінфіну України від 12.12.2012 № 1316. <a href="http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0318-13">http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0318-13</a>	При проведенні огляду за результатами використання мобільних сканувальних рентгенівських систем посадовій особі, яка проводить огляд, передаються рентгенівські зображення (за технічної можливості) та коментарі до них
16	“Про проведення оперативних заходів”: розпорядження Міністерства доходів і зборів від 02.08.2013 № 212-р. <a href="http://www.sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvoprodialnis/">http://www.sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvoprodialnis/</a>	Передбачається застосування форми митного контролю з “застосуванням рентгенапаратури” – мобільних сканувальних систем і інших технічних засобів
17	“Регламент (ЕУ) № 952/2013 Европейского парламента и Совета” от 09.10.2013 о введении в действие Таможенного кодекса Европейского Союза. <a href="http://ivo.garant.ru/#/document/70581554:0">http://ivo.garant.ru/#/document/70581554:0</a> <a href="http://pravo.ua/article.php?id=">http://pravo.ua/article.php?id=</a>	Митний кодекс ЄС передбачає: основну форму МК з використанням аналізу ризиків, з проведенням вибіркового перевірок товарів і транспортних засобів; заходи щодо безпаперового й прискороного проходження митних процедур; використання інформаційних і телекомунікаційних технологій. Гармонізація і стандартизація застосування МК державами-членами ЄС, тобто електронний обмін даними та їх зберігання, стають обов’язковими в митному праві й практиці (крайній строк їх впровадження в ЄС – кінець 2020 р.)
18	Логистические процессы и морские магистрали II (жовтень 2013 р.). <a href="http://www.tracesea-org.org/fileadmin/fm-dam/TAREP/65ta/Master_Plan/MPA1RU.pdf">http://www.tracesea-org.org/fileadmin/fm-dam/TAREP/65ta/Master_Plan/MPA1RU.pdf</a>	Обеспечить беспрепятственное прохождение транспортных потоков из ЕС по территории его ближайших соседей. Развивать совместные коммуникации и информационные обмены, т. к. они чрезвычайно важны для таможенных органов
19	“Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів”: постанова ВР України від 28.02.2014 № 838-VII. <a href="http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49966">http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49966</a>	Побудовано лише прототип централізованої системи (за даними компанії “Прайс Уотер Хаус Вотерс”, 2011 рік), за результатами якого було розроблено стратегічний документ щодо створення перспективної багатофункціональної комплексної системи (далі – БФКС) “Електронна митниця”. Технічні вимоги щодо розробки нової централізованої системи митного оформлення (ЦОД), яка повинна стати ядром нової перспективної БФКС “Електронна митниця”, були відпрацьовані

№ з/п	Нормативно-законодавче забезпечення	Зміст
		в кінці 2012–2013 рр. (у зв'язку з несплатою коштів за роботи з його побудови поки що залишається в невизначеному статусі (офіційно до цього часу його ще не було введено ні в дослідну, а тим більше у постійну промислову експлуатацію)
20	“Про затвердження Стратегічного плану розвитку Міндоходів на 2013–2018 роки: постанова ВР України від 28.02. 2014. <a href="http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazipro-diyalnist/63703.html">http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazipro-diyalnist/63703.html</a>	Значна увага приділена саме питанням використання ІТ (розділи 25–27) та анонсуванню створення проекту “Митниця майбутнього”
21	“Про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України”: пояснювальна записка до проекту постанови Верховної Ради України. <a href="http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55669">http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55669</a> <a href="http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&amp;pf3511=55669&amp;pf35401=348542">http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&amp;pf3511=55669&amp;pf35401=348542</a> (Пояснювальна записка 19.06.2015). <a href="http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformle nnya/subektam-zed/ elektronna-mitnitsya/62601.html">http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformle nnya/subektam-zed/ elektronna-mitnitsya/62601.html</a>	Започаткувати механізми чіткої інтеграції автоматизованої системи митного оформлення з різноманітними ТЗМК та створити модель ПП, який би за своїми технічними характеристиками оснащеності та швидкості пропуску відповідав би стандартам країн-членів ЄС
22	“Про вдосконалення діяльності органів Державної фіскальної служби України”: проект постанови від 19.06.2015 № 2134а	На жаль, через відсутність інтеграції сканувальних систем із системою аналізу ризиків з системою контролю за доставкою вантажів досягти прийнятної ефективності в застосуванні зазначеної підсистеми на цей час так і не вдалося. Хоча сам напрямок реалізації в цілому відповідає Концепції інтегрування, закладеної наказом № 191:
23	“Положення про Державну фіскальну службу України”: постанова КМ від 21.05.2014 № 236. <a href="http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF">http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF</a>	Упроваджувати спрощені митні процедури відповідно до законодавства та сприяти створенню відповідних умов для полегшення торгівлі (п. 28). Проводити аналіз та здійснення управління ризиками з метою визначення форм і обсягів митного контролю (п. 29)
24	“Дослідження процедур митного оформлення в портах Одеси та Іллічівська” (травень–вересень 2014). <a href="http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/20150225153516367339Port_Study_in_Russian.pdf">http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/20150225153516367339Port_Study_in_Russian.pdf</a> <a href="http://sfs.gov.ua/media-tsentr/">http://sfs.gov.ua/media-tsentr/</a>	Національна інтерактивна база даних для відсканованих зображень транспортних засобів відсутня, також не існує національної довідкової інтегрованої бази даних з доступними зображеннями транспортних засобів, отриманими за допомогою мобільних митних рентген-сканерів (с. 92). Необхідно організувати

№ з/п	Нормативно-законодавче забезпечення	Зміст
	<a href="http://novini/181256.html">novini/181256.html</a>	інтегровану систему, яка б з'єднала устаткування всіх рентген-сканерів з можливістю передавати зображення в електронному вигляді в центральну базу даних та використовувати цю інформацію
25	“Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015–2018 роки”: наказ ДФС від 12.02.2015 № 80 (зі змінами і доповненнями, внесеними наказом ДФС України від 30.04.2015 № 310. <a href="http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazipro-diyalnist/63703.html">http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazipro-diyalnist/63703.html</a>	Підвищити ефективність процедур митного контролю, модернізуючи програмне забезпечення з метою створення єдиного інформаційного простору для всіх учасників процесу митного контролю та митного оформлення товарів (п. 7.4)
26	“Про затвердження вимог до рентгенотелевізійної інспекційнодоглядкової техніки, що використовується для цілей митного контролю та митного оформлення”: наказ ДФСУ від 30.07.15 № 555. <a href="http://www.qdpro.com.ua/document/59553">http://www.qdpro.com.ua/document/59553</a>	Упорядковує процедури використання рентгенотелевізійної інспекційнодоглядкової техніки у митницях ДФС, урахувавши приписи ст. 324 Митного кодексу України
27	“Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю”: наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684. <a href="http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitnezakonodavstvo/nakazi/63959.html">http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitnezakonodavstvo/nakazi/63959.html</a>	Визначає мету забезпечення вибіркової митного контролю шляхом застосування системи управління ризиками
28	“ДФС та громадськість обговорили напрями покращення функціонування “Єдиного вікна”. <a href="http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/264377.html">http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/264377.html</a>	Автоматизована система працює практично на всіх митницях ДФС, за винятком кількох регіонів. ... через певні технічні проблеми суміжних служб (зокрема, відсутність в деяких регіонах комп'ютерного забезпечення та мережі Інтернет) система “Єдиного вікна” не може запрацювати у повному обсязі

**Виконала** студентка магістратури  
за спеціальністю 281 Публічне  
управління та адміністрування  
(денної форми навчання)

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

Підпис

**А.М. Якимчук**

Ініціали, прізвище

**Науковий керівник**  
кандидат наук з державного  
управління

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

Підпис

**С.А. Кіндзерський**

Ініціали, прізвище

**Робота допущена до захисту:**

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 р.

Підпис

**Е.В. Щепанський**

Ініціали, прізвище