

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ХОМОВ СЕРГІЙ МИХАЙЛОВИЧ

УДК 351.713.008.6 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ
ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ
ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ
Міністерства внутрішніх справ України

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент
Теремецький Владислав Іванович,
Міжнародний економіко-гуманітарний
університет імені академіка Степана Дем'янчука,
завідувач кафедри кримінального права
і правосуддя

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Омельченко Андрій Володимирович,
Державний вищий навчальний заклад
«Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»,
завідувач кафедри цивільного та трудового права

кандидат юридичних наук, доцент
Литвин Олексій Валерійович,
Університет державної фіскальної
служби України,
професор кафедри оперативно-розшукової
діяльності

Захист відбудеться «21» жовтня 2016 року о 13⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Генерала Родимцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розісланий « » вересня 2016 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сьогодні Державна фіскальна служба України (ДФС України) знаходиться у стані реформування, результатом якого має стати перетворення цієї служби з фіскального органу на державну сервісну службу європейського рівня. Цей складний і довготривалий процес має привести не лише до зміни діяльності ДФС України, а й до зміни ставлення суспільства до вказаної служби.

Ключовим суб'єктом зовнішнього контролю за діяльністю ДФС України, процесом її модернізації та реформування виступає громадськість, адже вона найбільше заінтересована у тому, щоб діяльність цієї служби стала прозорою і близькою до потреб суспільства. Інститути громадянського суспільства, які взяли на себе зобов'язання здійснювати громадський контроль у цій сфері, останнім часом все частіше застосовують різні форми громадського контролю за діяльністю ДФС України. Заінтересованість інститутів громадянського суспільства діяльністю ДФС України у сфері оподаткування зумовлена декількома факторами: по-перше, результатами діяльності ДФС України щодо реформування податкової системи України та вдосконалення податкового законодавства; по-друге, результатами реформування самої ДФС України та оптимізації її діяльності як сервісної служби; по-третє, унеможливленням корупційних дій під час реалізації зазначених заходів.

Отже, важливість розуміння сутності, змісту й значення громадського контролю за ДФС України, наявність невирішених практичних правових питань, необхідність вироблення шляхів удосконалення національного законодавства та організаційних засад проведення громадського контролю зумовлюють актуальність і важливість обраної теми дисертаційного дослідження.

Теоретичні та практичні аспекти здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в умовах трансформації вітчизняної системи публічного управління досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Т. Ф. Весельська, Н. В. Галіцина, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. Я. Малиновський, О. І. Миколенко, О. В. Морозова, О. М. Музичук, Н. Р. Нижник, О. О. Никольська, В. І. Олефір, А. В. Омельченко, В. П. Петков, П. М. Рабінович, О. Ю. Синявська, А. А. Стародубцев, М. М. Тищенко, В. К. Шкарупа.

Питанням з'ясування сутності, змісту та значення громадського контролю за діяльністю контролюючих органів у сфері оподаткування, окремим аспектам реформування податкової системи, зокрема оптимізації державного управління у сфері оподаткування, приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як О. М. Андреев, Ю. В. Борисова, І. Л. Бородін, С. Т. Гончарук, Н. К. Дніпренко, П. Є. Житний, В. А. Зуєв, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. П. Кучерявенко, М. В. Лациба, О. В. Літвінов, О. В. Литвин, І. Г. Лук'яненко, В. М. Мельник, О. С. Орловський, Р. Ю. Паславська, К. П. Проскура, Т. О. Проценко,

О. П. Рябченко, Л. А. Савченко, В. І. Теремецький, О. В. Тинкован, І. В. Шумік. Віддаючи належне результатам попередніх наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що в умовах реформування податкової системи України питання здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України не отримали належного висвітлення і тому потребують наукового обґрунтування.

Наведене не лише зумовило вибір теми дисертаційного дослідження, а й свідчить про актуальність її наукових положень як для теоретичного аналізу стану правового регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, так і для визначення нових концептуальних підходів з їх удосконалення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» та Указу Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». Роботу виконано відповідно до п. 2.9 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, а також у рамках науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ на 2014–2018 роки «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189) та «Правоохоронна функція української держави» (номер державної реєстрації 0113U008192).

Мета та задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі системного аналізу положень теорії адміністративного права, вітчизняного й зарубіжного законодавства і практики його застосування визначити сутність та особливості здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, а також надати пропозиції та рекомендації щодо їх удосконалення.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні задачі:

- розкрити особливості громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- охарактеризувати правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- сформулювати завдання та класифікувати принципи громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- визначити коло суб'єктів громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- розкрити основні форми здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- розглянути гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України та вдосконалити критерії їх класифікації;

- виявити особливості правовідносин під час здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- запропонувати напрями забезпечення ефективності громадського контролю за діяльністю ДФС України;
- визначити засади інформаційної відкритості та прозорості діяльності ДФС України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України.

Предмет дослідження – громадський контроль за діяльністю ДФС України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність загальнонаукових і спеціальних (конкретно-наукових) методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене особливостями здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України. Завдяки структурно-логічному методу визначено коло суб'єктів здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 2.1). За допомогою логіко-семантичного методу та методу наукової абстракції поглиблено понятійний апарат, зокрема уточнено зміст понять «контроль», «громадський контроль», «принципи», «правове регулювання», «гарантії» тощо (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.3). Історико-правовий метод застосовано під час розгляду нормативних основ адміністративно-правового регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 1.3). Формально-юридичний та порівняльно-правовий методи застосовано для визначення підстав, порядку та форм здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 2.2), встановлення гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 2.3), виявлення особливостей правовідносин під час здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 2.4), визначення напрямів удосконалення національного законодавства, яке регламентує здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 3.2), а також можливостей використання зарубіжного досвіду правового регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю контролюючих органів (підрозділ 3.1). Методи класифікації та групування використано для поділу завдань, принципів та форм здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділи 1.3, 2.2). За допомогою методу документального аналізу окреслено можливі шляхи вдосконалення організаційних засад здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (підрозділ 3.2).

Обґрунтованість і достовірність сформульованих у дисертації наукових положень, висновків та рекомендацій забезпечується емпіричною базою дослідження, яку становлять аналітичні та статистичні матеріали діяльності ДФС України щодо взаємодії з інститутами громадянського суспільства у 2014–2016 роках.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших системних досліджень теоретичних і практичних проблем здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України. За

результатами проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– сформульовано напрями вдосконалення організаційних засад здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю ДФС України, а саме: формування повноцінної інфраструктури взаємодії ДФС України з інститутами громадянського суспільства шляхом створення при територіальних органах ДФС України інформаційно-аналітичних центрів взаємодії з громадськістю; впровадження нових форм соціального партнерства, співробітництва ДФС України з інститутами громадянського суспільства; створення ефективних засобів підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та реалізації ними соціально значущих проектів тощо;

– розроблено критерії оцінки якості здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю ДФС України, а саме: своєчасність, результативність, доступність, відкритість, професійність;

– розкрито особливості правовідносин під час здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, зокрема: доведено, що інститути громадянського суспільства, представляючи інтереси громадськості у податковій і митних сферах, повинні реагувати на незаконні та антисоціальні рішення контролюючих органів у спосіб і порядок, передбачені законом, у тому числі шляхом оскарження та скасування відповідних рішень у судовому порядку;

удосконалено:

– визначення поняття громадського контролю за діяльністю ДФС України як комплексу заходів, здійснюваних з боку громадських організацій, окремих громадян та їх об'єднань і спрямованих на перевірку діяльності цієї служби та її посадових осіб, оцінку її законності та ефективності, а також вжиття правових заходів для припинення виявлених порушень прав і свобод платників податків з боку ДФС України та її посадових осіб;

– класифікацію принципів здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України шляхом поділу їх на загальноправові та загальноуправлінські;

– процедуру здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, яка складається з таких етапів: 1) моніторингу рішень і діяльності ДФС України та її посадових осіб; 2) аналізу отриманої інформації; 3) оприлюднення результатів аналізу діяльності ДФС України;

– теоретичні положення щодо гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України як системи правових норм, організаційних засобів і способів, умов і вимог, за допомогою яких забезпечується реалізація прав та виконання обов'язків суб'єктів громадського контролю;

дістали подальшого розвитку:

– твердження, що 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;

– положення, що громадський контроль: є зовнішнім проявом, формою управління ДФС України, де інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, які покладаються на цю службу; виступає координатором у вирішенні основних завдань ДФС України шляхом вивчення громадської думки і встановлення потреб суспільства; забезпечує рівновагу, баланс інтересів різних інститутів суспільства, які беруть активну участь у вирішенні питань, що охоплюють компетенцію ДФС України; є гарантом виконання ДФС України соціальних завдань;

– положення, що метою громадського контролю за діяльністю ДФС України є неухильне дотримання ДФС України, її територіальними органами, посадовими та службовими особами вимог чинного законодавства, спрямованого на забезпечення та реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян у податковій сфері, сфері державної митної справи, сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства та законодавства з питань сплати єдиного внеску;

– визначення основних завдань громадського контролю за діяльністю ДФС України, а саме: здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності ДФС України, її територіальних органів, посадових і службових осіб нормам Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, повноти їх дотримання та виконання; аналіз стану дотримання службової дисципліни посадовими та службовими особами ДФС України та сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших правових актів; реалізація державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, 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; сприяння створенню простої, прозорої податкової системи в Україні; розвиток правосвідомості громадян, формування у них почуття відповідальності за стан справ у суспільстві; забезпечення стабільності функціонування податкової та митної сфер держави тощо;

– обґрунтування необхідності прийняття комплексного нормативно-правового акта – Закону України «Про громадський контроль в Україні» – для визначення правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;

– наукове положення про можливість запозичення позитивного досвіду держав – членів Європейського Союзу щодо розвитку громадянської ініціативи

та участі громадян в управлінні державними справами, створення сприятливих умов для функціонування й розвитку інституту громадського контролю, розвитку системи підтримки громадянських ініціатив тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані: у науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення теоретико-правових питань удосконалення порядку здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України та програм і концепцій розвитку у податковій та митних сферах; у правотворчій діяльності – під час внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, що регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням громадського контролю за діяльністю ДФС України; у правозастосовній діяльності – для поліпшення практичної діяльності суб'єктів здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність ГУ ДФС у м. Києві від 24 лютого 2016 року № 1965/9/26-15-21-17002); у навчальному процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників та проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Податкове право», «Митне право», «Сучасні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу» (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 1 лютого 2016 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем особисто та становить самостійну розробку з обраної теми. Основні положення, висновки та пропозиції, які визначають наукову новизну та виносяться на захист, сформульовано й обґрунтовано здобувачем особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, оприлюднено на круглому столі, міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема: «Право и общество: эволюция во взаимодействии» (м. Москва, Російська Федерація, 2014 р.); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 2014 р.); «Реформування правоохоронної системи України» (м. Київ, 2014 р.); «Духовно-моральнісні основи та відповідальність особистості у долі людської цивілізації» (м. Харків, 2014 р.); «Черкаські правові читання» (м. Черкаси, 2014 р.).

Публікації. Основні положення дисертації викладено у 10 наукових працях, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України, стаття у науковому виданні іншої держави, 5 тез наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінку. Список використаних джерел налічує 211 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачу, об'єкт, предмет і методологічну основу дослідження, розкрито наукову новизну, теоретичне й практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про їх апробацію та публікації за темою дисертації.

Розділ 1 **«Правові засади організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Поняття та роль громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»* розглянуто поняття «громадський контроль» у вузькому та широкому розумінні. Наголошено, що з управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів з певними соціальними нормами, на підставі чого робиться висновок про відповідність цієї діяльності встановленим вимогам.

Встановлено, що, незважаючи на різні підходи до визначення поняття громадського контролю, можна стверджувати, що громадський контроль є однією з функцій громадянського суспільства, інструментом громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань.

Розглянуто наявні теоретичні підходи до розуміння поняття громадського контролю за діяльністю ДФС України. Визначено предмет громадського контролю, який складають нормотворча та правозастосовна діяльність ДФС України, а також факти порушення законодавства ДФС України та її посадовими особами, випадки недбалого ставлення до виконання цими особами своїх службових обов'язків, що призвело до порушення прав, свобод і законних інтересів платників податків.

У підрозділі 1.2 *«Правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»* через семантику терміна «правове регулювання» зроблено висновок, що правове регулювання здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України – це владний вплив держави на суспільні відносини, які виникають під час здійснення громадського контролю за контролюючими органами, що здійснюється за допомогою існуючих юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування та розвитку у напрямках і межах, визначених нормами права.

З'ясовано, що громадськість не залишається байдужою до процесів демократизації суспільства та підвищення якості публічних послуг. Форми її співпраці з органами влади характеризуються різноманітністю, проблема полягає лише в їх ефективності та правовому регулюванні. Тому наразі постає питання прийняття окремого законодавчого акта для врегулювання відносин у сфері однієї із форм співпраці громадянського суспільства з органами влади – громадського контролю.

У підрозділі 1.3 «*Мета, завдання та принципи громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України*» визначено мету громадського контролю за діяльністю ДФС України, яка полягає у неухильному дотриманні ДФС України, її територіальними органами, посадовими та службовими особами вимог чинного законодавства, спрямованого на забезпечення та реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян та інших осіб у податковій сфері, сфері державної митної справи, у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства та законодавства з питань сплати єдиного внеску. При цьому наголошено, що процес досягнення будь-якої мети передбачає послідовне виконання низки конкретних завдань.

Вказано, що принципи здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України – це вихідні, основоположні положення, які виражають загальносуспільні ідеї щодо здійснення контрольної діяльності з боку спеціально уповноважених органів публічної влади, об'єднань громадян, громадських організацій за діяльністю ДФС України у сфері оподаткування, а також забезпечення публічності, прозорості, інформованості громадськості щодо результатів здійснення контролюючими органами конкретної діяльності.

Розділ 2 «**Особливості механізму здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України**» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «*Суб'єкти й об'єкти громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України*» зазначається, що суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДФС України є, по-перше, громадяни, і, по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації). 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.

Об'єктом громадського контролю є ДФС України, її територіальні органи, їх посадові та службові особи, а також їхня діяльність із реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, 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.

Визначено роль Громадської ради при ДФС України, яка є одним із ключових учасників процесу взаємодії ДФС України із громадськістю. Зауважено, що Громадська рада при ДФС України сприяє реалізації положень Конституції України, які закріплюють право громадян брати участь в управлінні державними справами. Громадськість через Громадську раду впливає на діяльність ДФС України, ініціюючи розв'язання суспільно значущих питань, які відносяться до компетенції ДФС України. Підкреслено, що завдяки оновленому складу Громадської ради при ДФС України більш

повно представлено та враховано інтереси різних інститутів громадянського суспільства.

У підрозділі 2.2 *«Підстави, порядок та форми здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»* розглянуто такі форми громадського контролю, як громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза, громадський моніторинг, участь громадськості у роботі колегіальних, експертних та консультативно-дорадчих органів, які виступають потужним засобом впливу громадськості на діяльність ДФС України.

Наголошено на необхідності впровадження нових форм громадського контролю в діяльність не тільки ДФС України, а й усіх органів публічної влади, сприяючи розвитку демократичного суспільства в Україні.

Встановлено, що громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза дають можливість інститутам громадянського суспільства оцінити діяльність ДФС України, впливати на її політику шляхом зобов'язання розглянути, вивчити та врахувати у своїй діяльності висновки і пропозиції, отримані в результаті проведених експертиз. Тому громадська експертиза та громадська антикорупційна експертиза виступають дієвим механізмом у формуванні взаємодії між ДФС України та платниками податків, що дозволяє перейти від конфронтації до співпраці.

Аргументовано, що громадський моніторинг діяльності ДФС України має охоплювати всі процеси функціонування, кожен напрям цієї діяльності має важливе значення у формуванні загальної податкової та митної стратегій. Крім того, впровадження громадського моніторингу в діяльність контролюючих органів формуватиме умови прозорості діяльності ДФС України, активного залучення інститутів громадянського суспільства до участі в управлінні та прийнятті рішень у податковій та митній сферах, посилення контролю за діяльністю ДФС України з боку громадськості, дотримання законності й дисципліни посадовими та службовими особами ДФС України тощо.

У підрозділі 2.3 *«Гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»* встановлено, що гарантії реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, зокрема у сфері оподаткування, – це умови та засоби, принципи та норми, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб'єктами правовідносин покладених на них обов'язків з метою реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Розглянуто правові та організаційні гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України. Встановлено, що такі форми громадського контролю, як громадські слухання, громадська експертиза, участь громадськості у роботі колегіальних органів при органах публічної влади, не мають належного законодавчо-процедурного забезпечення, тому виникає необхідність у закріпленні відповідних правових гарантій.

У підрозділі 2.4 *«Особливості правовідносин під час здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»*

розглянуто склад правовідносин при здійсненні громадського контролю за діяльністю ДФС України.

Встановлено, що об'єктом адміністративних правовідносин з організації громадського контролю виступає адміністративна діяльність органів ДФС України, яка повинна здійснюватися винятково в інтересах народу з метою утвердження прав і свобод людини та громадянина у податковій і митній сферах.

Зауважено, що адміністративні правовідносини з організації громадського контролю за діяльністю ДФС України виникають, коли відповідна правова норма встановлює взаємні права й обов'язки для суб'єктів цих правовідносин. Зміна чи припинення адміністративних правовідносин з організації громадського контролю пов'язані з настанням певних юридичних фактів, як правило, управлінського характеру. Здійснено аналіз підстав виникнення та припинення правовідносини з організації громадського контролю за діяльністю ДФС України.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення організації та здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід організації та здійснення громадського контролю за органами оподаткування й можливості його використання в Україні»* вивчено досвід зарубіжних країн щодо організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Аналіз досвіду зарубіжних країн у сфері організації та здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів свідчить, що в країнах ЄС, США та Республіці Грузія розроблено ефективну законодавчу систему, яка надає повноваження громадським інституціям та окремим громадянам здійснювати різні контрольні функції. В країнах ЄС запроваджено систему публічної звітності органів державної влади з питань результатів діяльності, прийнятих рішень, використаних бюджетних коштів тощо. Це саме той корисний досвід, який необхідно впроваджувати в Україні як на законодавчому рівні, так і на рівні практичної реалізації контрольних функцій інститутів громадянського суспільства.

Провідний досвід зарубіжних країн переконливо свідчить про необхідність використання моделі ефективної інформаційної взаємодії ДФС України із громадськістю, яка відповідатиме сучасним демократичним вимогам і забезпечуватиме права і свободи громадян, задоволення їх потреб у податковій та митній сферах.

У підрозділі 3.2 *«Напрями вдосконалення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України»* виділено причини тривалої неспроможності проведення громадського контролю в Україні.

Аргументовано, що модернізація та оптимізація діяльності ДФС України буде ефективною у разі прозорості та підзвітності її діяльності суспільству. Наголошено, що ДФС України повинна стати провідником у забезпеченні інтересів держави та суспільства у сферах, що відносяться до її компетенції.

Зауважено, що провідна роль у процесі становлення ДФС України як державної сервісної служби має належати громадському контролю – ключовому елементу розвитку демократії, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, адже дієве застосування форм громадського контролю здатне виявити проблеми діяльності ДФС України та виробити шляхи їх подолання. Зроблено висновок, що громадський контроль є необхідною умовою подальшого становлення та розвитку ДФС України, пріоритетом діяльності якої має бути служіння народів та інтересам держави.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності й особливостей організації та здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Розкрито особливості громадського контролю за діяльністю ДФС України, які полягають у тому, що громадський контроль: 1) є зовнішнім проявом, формою управління ДФС України, де інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, що покладаються на цю службу; 2) виступає координатором у вирішенні основних завдань, що стоять перед ДФС України, шляхом вивчення громадської думки та виявлення потреб суспільства; 3) забезпечує рівновагу, баланс інтересів різних інститутів суспільства, які беруть участь у вирішенні питань, що відносяться до компетенції ДФС України; 4) виступає гарантом виконання ДФС України соціальних завдань, що стоять перед нею, адже він дозволяє своєчасно виявити порушення в діяльності ДФС України, сприяє їх усуненню та недопущенню в подальшому. Встановлено, що структуру громадського контролю складають чотири елементи: суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура його здійснення.

2. Зазначено, що в Україні немає спеціального закону, який би визначав загальні засади проведення громадського контролю у публічному управлінні. Правову базу громадського контролю складають три групи нормативно-правових актів: окремі норми Конституції України, закони та підзаконні акти.

Вказано, що вдосконалення правових засад здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України у сфері оподаткування, насамперед, вимагає прийняття комплексного нормативно-правового акта – Закону України «Про громадський контроль в Україні» – для визначення правових засад організації та здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Запропоновано в цьому Законі узгодити види громадського контролю, його об'єкти й суб'єкти, а також принципи, форми й методи здійснення. Наголошено, що принципи здійснення громадського контролю є основою, керівними ідеями формування інституту громадського контролю, оскільки створюють підґрунтя, яке забезпечить належне функціонування всієї системи громадського контролю. Тому нехтування принципами громадського контролю є неприпустимим, адже створення нового рівня участі громадськості

у контролі за діяльністю органів публічної влади є завданням не тільки законодавця, але й усієї юридичної науки.

3. До завдань громадського контролю за діяльністю ДФС України віднесено такі: здійснення комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на перевірку відповідності діяльності ДФС України, її територіальних органів, посадових і службових осіб нормам Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, повноти їх дотримання та виконання; аналіз стану дотримання службової дисципліни посадовими і службовими особами ДФС України та сприяння недопущенню або усуненню раніше допущених вказаними особами порушень Конституції та законів України, інших правових актів; реалізація державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; сприяння створенню прозорості, простої податкової системи в Україні; розвиток правосвідомості громадян, порушення у них почуття відповідальності за стан справ у суспільстві; забезпечення стабільності функціонування податкової та митної сфер держави тощо.

Класифіковано принципи здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України шляхом поділу їх на загальноправові (верховенство права; законність; визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина; соціальна справедливість і гуманізм; гласність; взаємна відповідальність держави, її органів і громадян тощо) та загальноуправлінські (незалежність суб'єктів громадського контролю від інших громадських об'єднань, політичних партій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; справедливість, об'єктивність та неупередженість здійснення громадського контролю; повнота та всебічність вивчення предмета громадського контролю; недопустимість зловживання правом здійснення громадського контролю; обґрунтованість та доведеність результатів громадського контролю; відкритість, прозорість і публічність процесу здійснення громадського контролю; систематичність і регулярність; оперативність і своєчасність; безсторонність; реальність; ефективність і результативність тощо).

4. Суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДФС України є громадяни та зареєстровані в установленому законом порядку громадські об'єднання, метою діяльності яких є здійснення громадського контролю. Суб'єкти утворюють профільні структурні підрозділи, до складу яких входять громадські експерти – особи з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідній галузі, на яких покладено обов'язки з організації та забезпечення проведення громадського контролю.

До основних прав суб'єктів віднесено здійснення громадського контролю за дотриманням Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів та державної дисципліни ДФС України, її посадовими та службовими особами; виконанням державних цільових програм та суспільно важливих

рішень, прийнятих ДФС України у податковій і митній сферах; збереженням та ефективним використанням державної та комунальної власності, що перебуває у віданні ДФС України; недопущенням проявів бюрократизму та корупції з боку посадових та службових осіб ДФС України тощо.

5. Встановлено, що громадська експертиза є однією з провідних форм здійснення інститутами громадянського суспільства (громадськими організаціями, професійними спілками, асоціаціями, недержавними засобами масової інформації тощо) громадського контролю за діяльністю ДФС України. Процедура проведення громадської експертизи дає можливість громадськості оцінити: ефективність виконання ДФС України державної політики у сфері оподаткування; ефективність діяльності ДФС України, її посадових та службових осіб; законність прийняття ДФС України управлінських рішень, нормативних актів; якість надання посадовими та службовими особами адміністративних послуг у сфері оподаткування тощо.

Громадська антикорупційна експертиза є самостійним інститутом антикорупційної політики, ефективним механізмом суспільного контролю за правотворчою діяльністю ДФС України, оскільки результатом її проведення є зниження кількості корупційних ризиків у нормативно-правових актах, що приймаються ДФС України у податковій та митній сферах.

Громадський моніторинг є одним із ключових елементів контролю інститутів громадянського суспільства за діяльністю ДФС України. Доведено, що впровадження інструментів моніторингу в діяльність ДФС України має базуватися на партнерських відносинах суб'єктів громадського контролю та ДФС України в досягненні поставлених цілей щодо створення сприятливого податкового та митного режимів в Україні, оптимізації діяльності ДФС України тощо.

6. Гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України запропоновано класифікувати за сферою спрямованості на правові та організаційні.

Правові гарантії – це система правових засобів, за допомогою яких закріплюються права й обов'язки суб'єктів громадського контролю та ДФС України і створюються умови для їх реалізації у сфері організації та здійснення громадського контролю за діяльністю вказаної служби.

Організаційні гарантії – це систематична організаційна діяльність держави, ДФС України, інших органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства щодо забезпечення, охорони та захисту прав і свобод суб'єктів громадського контролю.

7. Встановлено, що правовідносини між інститутами громадянського суспільства та ДФС України, які виникають під час здійснення громадського контролю за діяльністю останньої, мають адміністративний характер. Модель таких правовідносин повинна забезпечувати реалізацію державної податкової та митної політики з урахуванням потреб та інтересів суспільства. З метою оптимізації вказаних правовідносин запропоновано закріпити на нормативно-правовому рівні підстави їх виникнення, зміни та припинення.

8. Обґрунтовано, що забезпечення ефективності громадського контролю за діяльністю ДФС України має вирішуватися шляхом: запровадження чіткого порядку проведення органами ДФС України консультацій із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх створення, з вичерпним переліком випадків непроведення таких консультацій, та механізму запобігання порушенням вимог обов'язковості консультацій; сприяння запровадженню на рівні територіальних органів ДФС України публічних консультацій із громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб; створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів ДФС України з електронними петиціями; сприяння включенню до регламентів діяльності ДФС України обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості й відкритості, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення.

Подальший розвиток ДФС України в умовах перетворень, що відбуваються в Україні, має здійснюватися з урахуванням побудови нової моделі спілкування цієї служби з платниками податків, переходу від примусового стягнення податків до їх добровільного справляння, наближаючи діяльність ДФС України до європейських стандартів в оподаткуванні. ДФС України в сучасних умовах має сприяти створенню умов для надійного захисту прав платників податків, удосконаленню системи адміністрування податків та спрощенню механізму їх обчислення, впровадженню нових технологій і процедур, спрямованих на вдосконалення обслуговування платників податків тощо. Така модернізація ДФС України приведе до створення високоефективної демократичної та підзвітної суспільству державної служби, яка користуватиметься довірою і підтримкою з боку суспільства.

9. Наголошено, що розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю ДФС України має здійснюватися на засадах інформаційної відкритості та прозорості, а саме:

- прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації ДФС України;
- налагодження активної комунікації ДФС України з інститутами громадянського суспільства;
- визначення взаємних прозорих і достовірних каналів спілкування ДФС України із громадськістю;
- своєчасне надання та роз'яснення ДФС України необхідної для інститутів громадянського суспільства інформації, яка становить предмет громадського контролю тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Хомов С. М. Громадська експертиза, як форма здійснення громадського контролю за Державною фіскальною службою України / С. М. Хомов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія:

Право. – 2015. – Вип. 1. – Ч. 2. – С. 75–81.

2. Хомов С. М. Громадська антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції в діяльності Державної фіскальної служби України / С. М. Хомов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. – 2015. – Вип. 2. – С. 278–283.

3. Хомов С. М. Деякі питання діяльності громадської ради при державній фіскальній службі України / С. М. Хомов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2015. – Вип. 3–2. – С. 190–193.

4. Хомов С. М. Громадський моніторинг як форма громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України: [електронний ресурс] / С. М. Хомов // Часопис Академії адвокатури України. – 2016. – Т. 9. – № 1. – С. 90–112. – Режим доступу до статті: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/issue/view/64>.

Стаття у науковому виданні іншої держави

5. Хомов С. М. Общественный контроль за Государственной фискальной службой Украины: понятие и процедура осуществления / С. М. Хомов // Современный научный вестник. – 2015. – № 2 (249). – С. 78–85.

Тези наукових доповідей:

6. Хомов С. М. Державна фіскальна служба України: процес наближення до європейських стандартів триває / С. М. Хомов // Реформування правоохоронної системи України: круглий стіл, м. Київ, 20 червня 2014 року: тези доповіді. – К., 2013. – С. 20–22.

7. Хомов С. М. Формы гражданского контроля в сфере налогообложения Украины / С. М. Хомов // Право и общество: эволюция во взаимодействии. Жидковские чтения = Law and society: the evolution in cooperation. Zhidkov's readings: Международная научная конференция, г. Москва, Российская Федерация, 28–29 марта 2014 года: тезисы доклада. – М., 2015. – С. 496–502.

8. Хомов С. М. Принципи здійснення громадського контролю за діяльністю податкових органів України / С. М. Хомов // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 25 квітня 2014 року: тези доповіді. – Х., 2014. – С. 291–294.

9. Хомов С. М. Форми здійснення громадського контролю за Державною фіскальною службою України / С. М. Хомов // Круглий стіл, присвячений 66-й річниці прийняття Загальної декларації прав людини, м. Київ, 5 грудня 2014 року: тези доповіді. – К., 2014. – С. 171–174.

10. Хомов С. М. Суб'єкти здійснення громадського контролю за Державною фіскальною службою України / С. М. Хомов // Черкаські правові читання, м. Черкаси, 27 листопада 2014 року: тези доповіді. – Черкаси, 2014. – С. 104–107.

АНОТАЦІЯ

Хомов С. М. Адміністративно-правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2016.

Дисертацію присвячено дослідженню громадського контролю за діяльністю ДФС України. Сформульовано поняття та визначено роль громадського контролю за діяльністю ДФС України. Охарактеризовано правові засади здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України. Окреслено мету, завдання та принципи громадського контролю за діяльністю ДФС України. Визначено коло суб'єктів і об'єктів громадського контролю за діяльністю ДФС України. Розглянуто підстави, порядок та форми здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України. Розкрито сутність і значення гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України. Розглянуто правові та організаційні гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України. З'ясовано особливості правовідносин під час здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України. Проаналізовано підстави виникнення та припинення правовідносин з організації громадського контролю за діяльністю ДФС України. Узагальнено зарубіжний досвід здійснення громадського контролю за контролюючими органами та визначено можливості його використання в Україні. Виділено причини тривалої неспроможності здійснення громадського контролю в Україні. Розроблено напрями вдосконалення здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, форми громадського контролю, правовідносини у сфері громадського контролю, Державна фіскальна служба України, суб'єкт, об'єкт.

АННОТАЦИЯ

Хомов С. М. Административно-правовые основы осуществления общественного контроля за деятельностью Государственной фискальной службой Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2016.

Диссертация посвящена исследованию общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Сформулировано понятие и определена роль общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Указано, что общественный контроль за деятельностью ГФС Украины является комплексом мер, осуществляемых общественными организациями, отдельными гражданами

и их объединениями и направленными на проверку деятельности этой службы и её должностных лиц, оценку её законности и эффективности, а также принятие правовых мер по пресечению выявленных нарушений прав и свобод граждан со стороны ГФС Украины и её должностных лиц.

Охарактеризованы правовые основы осуществления общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Отмечено, что в Украине нет отдельного закона, определяющего общие принципы осуществления общественного контроля в публичном управлении. Указано, что правовую базу общественного контроля составляют три группы нормативно-правовых актов – отдельные нормы Конституции Украины, законы и подзаконные акты.

Определены цели, задачи и принципы общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Принципы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью ГФС Украины сгруппированы в два блока – общеправовые и общеуправленческие. Определён круг субъектов и объектов общественного контроля за деятельностью ГФС Украины.

Рассмотрены такие формы общественного контроля, как общественная экспертиза, общественные слушания, общественное обсуждение, социологические и статистические исследования, участие общественности в работе коллегиальных, экспертных и совещательных органов, выступающих средством влияния общественности на деятельность ГФС Украины.

Исследованы основания, порядок и формы осуществления общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Раскрыты сущность и значение гарантий реализации общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Определены особенности правоотношений по осуществлению общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Установлено, что объектом административных правоотношений по организации общественного контроля выступает административная деятельность органов ГФС Украины, которая должна осуществляться исключительно в интересах народа с целью утверждения прав и свобод человека и гражданина в налоговой и таможенной сферах.

Обобщён зарубежный опыт осуществления общественного контроля за налоговыми и иными публичными органами, определены возможности его использования в Украине. Разработаны направления совершенствования осуществления общественного контроля за деятельностью ГФС Украины. Аргументировано, что модернизация и оптимизация деятельности ГФС Украины будет эффективной только в том случае, когда её деятельность станет прозрачной и подотчётной обществу.

Отмечено, что ведущая роль в процессе становления ГФС Украины как сервисной службы должна принадлежать общественному контролю – ключевому элементу развития демократии, обеспечения прозрачности и открытости деятельности органов публичной власти, поскольку эффективное применение форм общественного контроля способно показать не только проблемы в деятельности ГФС Украины, но и выработать пути их преодоления. Сделан вывод, что общественный контроль выступает необходимым условием

дальнейшего становления и развития ГФС Украины, приоритетом деятельности которой станет служение народу и интересам государства.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, формы общественного контроля, правоотношения в сфере общественного контроля, Государственная фискальная служба Украины, субъект, объект.

ANNOTATION

Homov S. M. Administrative and Legal Principles of Realizing Public Control over the Activities of the State Fiscal Service of Ukraine. – The manuscript.

The thesis stands for a degree of Candidate of Sciences in Law, speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2016.

The thesis is devoted to the research of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine. The concept of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine has been formulated; and the role of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine has been defined. Legal principles of realizing public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been characterized. The objective, tasks and principles of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been outlined. The range of subjects and objects of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine has been determined. The grounds, procedure and forms of realizing public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been considered. The essence and significance of the guarantees of realizing public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been revealed. Legal and organizational guarantees of realizing public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been considered. The features of legal relations while realizing public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been clarified. The grounds of the origin and termination of legal relations on the organization of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been analyzed. International experience of realizing public control over regulatory authorities has been generalized; the possibilities of its implementation in Ukraine have been determined. The causes of prolonged failure in realizing public control in Ukraine have been highlighted. Directions of improving public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine have been elaborated.

Key words: control, public control, forms of public control, legal relations in the sphere of public control, the State Fiscal Service of Ukraine, subject, object.