

УДК 323.2

ПОНЯТТЯ Й РОЛЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У ВИРОБЛЕННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

Юрій РУДЕНКО,

аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики
Національної академії державного управління при Президентові України

АНОТАЦІЯ

У статті на основі всебічного аналізу наукових джерел охарактеризовано сутність та основні особливості здійснення громадського контролю у виробленні й реалізації податкової політики. Політика держави у сфері оподаткування зачіпає інтереси всіх без винятку громадян не лише в питанні обсягів податкових виплат у державний бюджет, а й у частині відповідності податкового тиску якості надання державою суспільних благ в обмін на вилучені в населення кошти. І від того, як саме держава виконує цю функцію, залежить гармонізація податкових інтересів держави та громадян-платників податків.

Ключові слова: податкова політика, громадський контроль, структура громадського контролю, суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура здійснення громадського контролю.

CONCEPT AND THE ROLE OF PUBLIC CONTROL IN THE MANUFACTURE AND IMPLEMENTATION OF TAX POLICY

Yurii RUDENKO,

Postgraduate Student at the Department of Public Policy and Political Analytics
of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article, based on a comprehensive analysis of scientific sources, describes the essence and main features of the implementation of public control in the formulation and implementation of tax policy. The state policy in the field of taxation affects the interests of all citizens without exception, not only in terms of the volume of tax payments to the state budget, but also in terms of compliance with the tax pressure on the quality of the state's provision of public goods in exchange for funds withdrawn from the population. And the way in which the state performs this function depends on the harmonization of tax interests of the state and taxpayer citizens.

Key words: tax policy, public control, structure of public control, subject, object, subject and procedure of public control.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство в розвинутих демократичних країнах є рівноправним партнером держави у формуванні та реалізації державної політики в усіх сферах. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007) передбачають посилення взаємодії інститутів та організацій громадянського суспільства з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю тощо [1, с. 3]. Залучення громадськості дає змогу звільнити державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань зі збереженням високих соціальних стандартів для населення, підвищити якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень (підвищення якості рішень сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади), забезпечити більш повну імплементацію публічно-правових рішень населенням [2, с. 4].

Особливого значення набуває громадська участь у виробленні та реалізації податкової політики, оскільки формування ефективної державної податкової політики є одним із найгостріших викликів для системи державного управління. Нестабільність діяльності держави у сфері встановлення, правового регулювання податкових відносин, складність і непрозорість організації справляння податків і податкових платежів, низький рівень податкової дисципліни, порушення принципів економічної, соціаль-

ної справедливості й рівномірності податкового навантаження, незадовільне вирішення суто фіскальних завдань, надзвичайно високий рівень корупції у сфері оподаткування вкрай негативно впливають на суспільне життя й соціальну стабільність загалом.

Державну податкову політику спрямовано переважно на виконання податковою системою фіскальної функції – на наповнення бюджету, тоді як найважливіший її принцип – сприяти розвитку економіки як основи поліпшення добробуту громадян. Взаємозв'язок податкової системи з іншими секторами соціальної організації суспільства позитивно позначається на економіці, виконуючи, отже, не тільки для держави, а й для суспільства економічні функції забезпечення загальних потреб країни. Таким чином, довіра та моральні зобов'язання один перед одним держави і платників податків є додатковою формою, додатковим способом підвищення ефективності податкової системи й податкової політики держави [3, с. 12].

Виходячи із цього, питання державних фінансів і податків, державного бюджету значною мірою є важливим для численних соціальних громадських організацій, громадських об'єднань підприємців, аналітичних центрів, які намагаються вирішити питання фінансування недержавного сектору, запровадження податкових пільг для суспільно значимої діяльності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення соціальних, економічних і культурних прав громадян. У контексті реформування місцевого самоврядування питання відповідної податкової та бюджетної політики мають важливе значення для

тих неурядових організацій, які опікаються розвитком місцевих громад [4, с. 132].

Стан 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. Вельська, Н.В. Галіцина, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, Р.А. Калужний, 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. Нікольська, 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 і 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, Т.І. 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. Рябенко, Л.А. Савченко, В.І. Теремецький, О.В. Тинкован, І.В. Шумік.

Але варто констатувати, що в умовах реформування податкової системи України питання здійснення громадського контролю за творенням і реалізацією податкової політики в Україні не отримали належного висвітлення й тому потребують подальшого наукового обґрунтування.

Метою й завданням статті є наукове обґрунтування особливостей здійснення громадського контролю за реалізацією податкової політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для з'ясування сутності поняття «громадський контроль» варто передусім звернутися до етимології слова «контроль», яке використовується в різних галузях науки. Термін «контроль» запозичений із французької мови «contrôle» й означає результат спрощення давнішого «contrerole», буквально «зворотний, протилежний, подвійний рахунок», утворений із префікса «contre» – «проти» та іменника «rôle» – «список, перелік, реєстр» [5, с. 13]. Французьке «contrôle», зі свого боку, утворилося від латинського «contra» – префікс, який означає «проти», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова [6, с. 255]. «Ступінь участі в чомусь» – одне з тлумачень слова «роль» – варто розглядати як здійснення будь-якої дії. У цьому випадку в змісті слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», впливає ще одне розуміння цього слова – протидія чомусь небажаному [7, с. 342].

Варто зауважити, що термін «контроль» використовується в значенні не лише «перевірка», а й «управління», тобто «контролювати» – це «перевіряти» чи «управляти», або як облік діяльності когось-небудь, чого-небудь; нагляд за кимось, чимось [8, с. 318].

В.Б. Авер'янов визначає контроль як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [9, с. 342]. Ю.П. Битяк вважає, що контроль – це складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції України, законів та інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку, полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [10, с. 223–224].

Н.Р. Нижник під контролем розуміє діяльність, яка спрямована на забезпечення відповідного стану та розвитку всіх сфер державної діяльності й підвищення ефективності управління [11, с. 346].

В.М. Плішкін тлумачить поняття «контроль» як загальну функцію управління, яка являє собою нагляд і перевірку відповідності функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, визначення результатів їх виконання, виявлення допущених відхилень від нормативних установлень (законів, стандартів, наказів тощо), від принципів організації та регулювання діяльності, що перевіряється [12, с. 513].

Д.М. Бахрах визначає контроль як атрибут управління, одну з найважливіших його функцій, яка включає в себе спостереження за законністю й доцільністю діяльності, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [13, с. 244–245].

На думку В.М. Гарашук, контроль – це основний спосіб забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Водночас він є найважливішою функцією держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних і недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату і громадян як у сфері державного управління, так і в суспільстві взагалі. Це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини [14, с. 60].

Контроль, як наголошує В.Є. Чіркін, забезпечує певну організацію суспільного життя, адекватну поведінку членів суспільства. Через контроль реалізується принцип зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами чи системами. Він нерозривно пов'язаний із суспільством. У процесі розвитку й ускладнення суспільних відносин швидко розвивається і структура контролю, вдосконалюється його механізм, зростає значення у функціонуванні всіх соціальних систем. Така гнучкість механізму контролю, з виникненням нових умов завдань у процесі суспільного розвитку є важливою передумовою соціального прогресу [15, с. 10].

Контроль є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство загалом, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, і діяльність її органів. Він сприяє виконанню покладених на державні органи завдань, забезпечує дотримання чіткості й доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за свої дії [16, с. 33].

Похідним від більш широкого й багатогранного поняття «контроль» є поняття «громадський контроль», що активно вживається в науковій літературі, використовується в нормативно-правових актах. До цього часу немає єдиного визначення поняття «громадський контроль». Науковці трактують його по-різному: як засіб, фактор, форму, елемент, функцію, діяльність, систему, зворотний зв'язок, умову, регулятор, гарант, явище, інститут, метод тощо [17, с. 82]. Поняття громадського контролю розглядається як у широкому, так і у вузькому значеннях.

Вузьке розуміння поняття громадського контролю зустрічаємо в працях В.М. Гарашука, В.Я. Малиновського та ін. Так, В.М. Гарашук під громадським контролем пропонує розуміти контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень, окремих громадян

[18, с. 90]. В.Я. Малиновський визначає громадський контроль як важливий чинник забезпечення законності у сфері державного управління, механізм участі громадян в управлінні державними справами [19, с. 236].

Широке значення поняття «громадський контроль» у працях І.М. Жаровської, на думку якої він є вищим виявом громадянської активності. Якщо політичний контроль над владою здійснюють сама влада й політична опозиція з метою стати владою, то громадський контроль не має на меті контролювати чинну владу, а є вираженням свідомості громадян, концентрованим бажанням брати участь в управлінні державою [20, с. 15].

Широко розглядає громадський контроль й А.О. Гончаров – як суспільне явище, спрямоване на вдосконалення права, державного управління та забезпечення справедливості, за якого громадськість визначатиме основні напрями внутрішньої й зовнішньої політики держави, контролюватиме й корегуватиме процес її реалізації, братиме участь у вирішенні всіх суспільно значущих питань на всіх рівнях і матиме реальну можливість впливати на ці рішення [21, с. 5–6].

А.С. Крупник визначає громадський контроль як одну з функцій громадянського суспільства, виявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян і їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, спрямована на корегування як цієї діяльності, так і самих цілей [22, с. 3].

Н.К. Дніпренко вважає громадський контроль своєрідною технологією, яка вигідна і владі, і громадянському суспільству, тому що сприяє підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль здійснюється для забезпечення прозорості й відкритості функціонування діяльності органів державної влади, тому демократична влада має сприяти забезпеченню оприлюднення моніторингових звітів і результатів громадської експертизи, залученню широкого кола громадськості до аналізу та оцінювання роботи органів влади [23, с. 5].

На думку О.В. Савченка, громадський контроль є методом координації та об'єднання зусиль суспільства для вирішення нагальних завдань, способом контролю громадських структур за прийняттям політико-адміністративних рішень щодо основних векторів соціально-економічного розвитку; важливим складником соціального механізму трансформації цінностей у суспільстві. Істотними ознаками громадського контролю є його системність і всебічність всіх ланок державно-громадського життя. Такий контроль схильний до трансформаційних процесів, які є складними і тривалими [24, с. 23].

Громадський контроль є різновидом соціального контролю, хоча він не є основним з погляду інтенсивності й обсягів здійснюваних заходів, набуває дедалі більшого значення в українському суспільстві. Це пояснюється його характерними особливостями, як-то: неупередженість, незаангажованість суб'єктів відповідної контрольної діяльності, а також зростанням свідомості та впливовості громадськості, зокрема її духовними, організаційними й іншими ресурсами. Становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме:

- 1) розвитку легітимності діяльності органів публічної влади;
- 2) підвищенню якості владного рішення;
- 3) становленню громадянського суспільства;
- 4) удосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства;
- 5) високій активності громадян тощо [25, с. 419].

Основними відмінностями громадського контролю від інших видів контролю є такі:

1. Громадський контроль здійснюється саме громадськістю.

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 [26, с. 3].

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обрайними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам.

Однак завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між заданими й фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення причин і попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю писаних і неписаних норм. У зв'язку з цим можна говорити, що завдання громадського контролю полягає в тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, запобігти можливому відхиленню від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а в разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки.

Отже, громадський контроль, будучи важливою формою реалізації демократії, дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Варто констатувати, що сьогодні відсутнє законодавче визначення поняття громадського контролю. 13 травня 2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону України «Про громадський контроль» № 2737-1, який має визначити зміст державної політики щодо реалізації прав фізичних і юридичних осіб, об'єднаних у громадські об'єднання, на здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [27].

У вказаному Проекті запропоновано таке визначення: громадський контроль – це суспільна діяльність громадських об'єднань, предметом якої є здійснення нагляду за відповідністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб Конституції України, законам України, іншим нормативно-правовим актам і за дотриманням ними державної дисципліни. Передбачається, що запропонована концепція громадського контролю дасть змогу вирішити низку таких завдань:

– сприяння недопущенню або ініціювання усунення раніше допущених порушень Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, державної дисципліни органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (об'єктами громадського контролю);

– забезпечення дотримання об'єктами громадського контролю прав фізичних і юридичних осіб;

– формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю;

– постійна громадська експертиза рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– підвищення ефективності діяльності об'єктів громадського контролю [28].

Крім того, Проект містить положення, якими врегулюються такі питання:

1) суб'єктами громадського контролю (далі – суб'єкти) визнаються зареєстровані в установленому законом порядку громадські об'єднання;

2) для проведення контролю суб'єкти у своєму складі повинні мати не менше ніж два громадські експерти або можуть утворювати профільні структурні підрозділи. Громадським експертом визнається особа, призначена керівним органом суб'єкта громадського контролю, на яку покладуються обов'язки з організації та забезпечення проведення громадського контролю;

3) до основних прав суб'єктів зараховано здійснення громадського контролю за дотриманням Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів і державної дисципліни всіма об'єктами громадського контролю; за виконанням державних цільових програм і виконанням суспільно важливих рішень, прийнятих об'єктами громадського контролю; за збереженням та ефективним використанням державної й комунальної власності, недопущенням виявів бюрократизму;

4) визначаються заходи громадського контролю:

- аналітичні й моніторингові дослідження діяльності об'єктів громадського контролю;

- громадська експертиза;
- перевірка;

5) визначається, що суб'єкти громадського контролю мають право видавати акти реагування щодо порушень законодавства та державної дисципліни об'єктами такого контролю, до яких зараховано висновок громадської експертизи й акт перевірки;

6) об'єкти громадського контролю зобов'язані розглядати акти реагування суб'єктів, усувати виявлені недоліки та порушення й повідомляти про результати їх розгляду;

7) установлюються положення про захист прав органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час проведення громадського контролю та відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок дій суб'єктів контролю, визнаних у судовому порядку неправомірними;

8) передбачено також інші положення про:

- власність і фінансову основу діяльності суб'єктів громадського контролю;

- міжнародне співробітництво в цій сфері;

– установлення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб суб'єкта громадського контролю [28].

Вищезазначений Законопроект не схвалений Верховною Радою України, тому інститут громадського контролю й досі залишається законодавчо незакріпленим.

Усебічний аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що громадський контроль є однією з функцій громадянського суспільства, інструментом громадського оцінювання ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю знаходяться в суб'єктно-об'єктній сфері й полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю, по-друге, 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 [29, с. 3].

Особливого значення громадський контроль набуває у сфері податкової політики, оскільки, по-перше, її вироблення та реалізація так чи інакше зачіпають інтереси як окремого громадянина, так і цілих груп суспільства. Відповідно, активна громадська участь дає змогу максимально враховувати ці інтереси, виробляючи на їх основі консенсусну політику. Участь громадськості в процесах, пов'язаних із виробленням і реалізацією податкової політики є вагомим фактором контролю як над окремими органами

державної влади, так і владою загалом. Крім того, зростає ефективність політики в податковій сфері в інтересах суспільства. Повна, своєчасна та достовірна інформація зміцнює довіру громадян до свого уряду. Суспільне обговорення дає можливість реалізувати право громадян на інформацію про податки, чітко зрозуміти, з якою метою витрачаються зібрані податки, взяти безпосередню участь у податковому процесі. Варто зазначити, що зростання ролі громадськості в урядових рішеннях із питань оподаткування – характерна риса більшості демократичних країн.

Ураховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що громадський контроль за виробленням і реалізацією податкової політики являє собою комплекс заходів, здійснюваних з боку громадських організацій, окремих громадян і їх об'єднань, спрямованих на перевірку діяльності податкових органів і їх посадових осіб, оцінювання законності й ефективності цієї діяльності, а також прийняття правових заходів для припинення виявлених порушень прав і свобод платників податків з боку податкових органів України та їх посадових осіб.

Отже, громадський контроль за формуванням і реалізацією податкової політики:

- є зовнішнім виявом, формою управління податковими органами України, де інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, які покладаються на ці органи;

- є координатором у вирішенні основних завдань податкових органів України шляхом вивчення громадської думки й установлення потреб суспільства;

- забезпечує рівновагу, баланс інтересів різних інститутів суспільства, які беруть активну участь у вирішенні питань, що охоплюють компетенцію податкових органів України;

- є гарантом виконання податковими органами України соціальних завдань.

Інституційну базу громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики становлять чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура його здійснення.

Суб'єктами громадського контролю є громадяни та громадські об'єднання. Об'єктами громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні й комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність указаних об'єктів із реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань і характеру згаданих вище компонентів [29, с. 3].

Суб'єктами громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики є, по-перше, громадяни, по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації). На думку А.С. Крупника, серед суб'єктів громадського контролю варто виділяти організовану та неорганізовану громадськість. Організована громадськість представлена органами самоорганізації населення, засобами масової організації, громадськими, профспілковими, творчими організаціями та іншими громадськими об'єднаннями. До цієї самої групи належать ті політичні партії, які не пройшли до парламенту, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в органах місцевого самоврядування цього рівня. Під неорганізованою громадськістю А.С. Крупник розуміє громадян і їхні сім'ї, які не поєднані між собою в будь-які організаційні форми й репрезентують власні інтереси або ситуативно-спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи [29, с. 4].

Усі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Тому їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту. Рішення громадських організацій за результатами перевірок переважно мають рекомендаційний характер. Крім того, характерною рисою громадського контролю є запобігання порушенням за допомогою засобів суспільного впливу.

Об'єктом громадського контролю є діяльність податкових органів України та їх посадових осіб щодо 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 правопорушенням під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Предмет громадського контролю становлять факти порушення законодавства податковими органами України та їх посадовими особами, а також випадки недбалого ставлення до виконання цими особами своїх службових обов'язків, у результаті чого порушено права, свободи й законні інтереси громадян і юридичних осіб.

Найпоширенішими формами здійснення громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики в Україні є громадська експертиза; громадські слухання; громадське обговорення; соціологічні та статистичні дослідження; участь громадськості в роботі колегіальних, експертних і консультативно-дорадчих органів; публікації у пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет. Наприклад, при ДФС України функціонує Громадська рада, до складу якої входять 136 членів – представників інститутів громадянського суспільства (Громадська організація «Палата податкових консультантів», Міжнародний благодійний фонд «ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДІМ», Асоціація українських виробників лакофарбової продукції, Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання споживачів страхових послуг «СТРАХОВИЙ ЗАХИСТ», Громадська спілка «Федерація асоціацій малого та середнього бізнесу», Асоціація роботодавців торгівлі та комерційної сфери економіки України, Всеукраїнська професійна громадська організація «Спілка аудиторів України» тощо [30]).

Важливою умовою підвищення ефективності громадського контролю за податковими органами України є висвітлення їхньої діяльності через мережу Інтернет. Інтернет є важливим інструментом суспільно-політичної мобілізації, яка може спрямовувати політичну активність мас у конструктивне русло, орієнтувати її на зміцнення й розвиток демократії. Нові інфокомунікаційні технології допомагають розширювати права громадян шляхом надання їм доступу до різної інформації; збільшити ступінь їхньої участі в прийнятті політичних рішень і контролі за діяльністю публічної влади; активно творити інформацію, а не тільки її споживати; забезпечувати захист приватного життя тощо [31, с. 72].

Процедура здійснення громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики складається з кількох етапів:

1. Моніторинг рішень, діяльності податкових органів України та їх посадових осіб. На цьому етапі суб'єктам громадського контролю необхідно отримати повну інформацію про діяльність і рішення, які приймаються податковими органами України.

2. Аналіз отриманої інформації. На цьому етапі суб'єкти громадського контролю аналізують акти, рішення, які приймалися податковими органами України. Здійснюється оцінка діяльності цих органів, відповідність її законодавству та соціальним завданням, які стоять перед ними.

Особливість цього етапу полягає в тому, що до аналізу отриманої інформації залучаються фахівці, експерти, які володіють відповідними знаннями й можуть дати незалежну, кваліфіковану оцінку.

3. Оприлюднення результатів аналізу. Цей етап характеризується публічним оприлюдненням та обговоренням результатів, які були отримані внаслідок аналізу актів, рішень, які приймалися податковими органами України, а також оцінювання їхньої діяльності.

Загалом процедура здійснення громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики являє собою комплекс форм і методів його здійснення, які обумовлені метою, завданнями та предметом громадського контролю.

Варто наголосити, що громадський контроль необхідний як для влади, так і для громадянського суспільства, оскільки він сприяє підвищенню ефективності діяльності органів влади, здійснюється для забезпечення прозорості й відкритості їх функціонування. Влада має сприяти забезпеченню оприлюднення моніторингових звітів і результатів громадської експертизи, залученню широкого кола громадян до аналізу та оцінювання роботи органів влади. Для здійснення громадського моніторингу влади необхідно постійно системно працювати інститутам громадянського суспільства, організувати збирання інформації про діяльність влади в конкретних галузях, аналізувати й систематизувати інформацію та її оприлюднювати [32, с. 5].

Загалом упровадження різноманітних форм і методів впливу інститутів громадянського суспільства на процес вироблення та реалізації податкової політики сприяє, з одного боку, ефективному й безперешкодному здійсненню громадянами своїх прав і законних інтересів у податковій сфері, з іншого – зміцненню надійності та підвищенню якості й ефективності функціонування податкової системи держави. Розвиток цих форм і методів сприяє налагодженню конструктивного діалогу між державною владою та громадянськістю, оскільки такий підхід забезпечує здійснення громадського контролю за роботою органів влади, що реалізують державну податкову політику, встановлення зворотного зв'язку між суб'єктами й об'єктами управління, а також надає в розпорядження державно-владних суб'єктів додатковий експертний потенціал.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Громадський контроль за виробленням і реалізацією податкової політики є комплексом заходів, здійснюваних з боку громадських організацій, окремих громадян і їхніх об'єднань і спрямованих на перевірку діяльності податкових органів і їх посадових осіб, оцінювання її законності й ефективності, а також ужиття правових заходів для припинення виявлених порушень прав і свобод платників податків.

2. Розкрито особливості громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики, які полягають у тому, що громадський контроль:

1) є зовнішнім виявом, формою управління податковими органами України, де інтереси суспільства інтегруються із соціальними завданнями, що покладаються на ці органи;

2) є координатором у вирішенні основних завдань, що стоять перед податковими органами України, шляхом вивчення громадської думки та виявлення потреб суспільства;

3) забезпечує рівновагу, баланс інтересів різних інститутів суспільства, які беруть участь у вирішенні питань, що належать до компетенції податкових органів України;

4) є гарантом виконання податковими органами України соціальних завдань, що стоять перед ними, адже

він дає змогу своєчасно виявити порушення в діяльності податкових органів, сприяє їх усуненню та недопущенню надалі.

3. Установлено, що структуру громадського контролю становлять чотири елементи: суб'єкт, об'єкт, предмет і процедура його здійснення. Процедура здійснення громадського контролю за виробленням і реалізацією податкової політики складається з таких етапів: моніторинг рішень, діяльності податкових органів України та їх посадових осіб; аналіз отриманої інформації; оприлюднення результатів аналізу.

Список використаної літератури:

1. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: [аналіт. доп.] / [А.В. Єрмолаєв, Д.М. Горелов, О.А. Корнієвський та ін.]. – К.: НІСД, 2012. – 48 с.
2. Там само.
3. Лаврешов А.Ю. Ефективна державна податкова політика як механізм соціально орієнтованої ринкової економіки: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.02 / А.Ю. Лаврешов; Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2008. – 21 с.
4. Панцир С. Система органів влади та місцевого самоврядування в стратегії громадського лобіювання: [навчальний посібник] / С. Панцир. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2007. – 568 с.
5. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.С. Шестак. – Х., 2002. – 195 с.
6. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапуга. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
8. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. 42 000 слів. / укл. В. Ярещенко, О. Сліпущко. – К.: АКОНІТ, 1998. – Т. 2. – 1998. – 910 с.
9. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
10. Адміністративне право України: [підручник для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
12. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / В.М. Плішкін; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.
14. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.М. Гаращук. – Х., 2003. – 413 с.
15. Чиркин В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 10–11.
16. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 378 с.
17. Добрынин Н.М. Общественный контроль и власть: политико-правовое и историческое исследование / Н.М. Добрынин // Российский юридический журнал. – 2006. – № 6. – С. 81–88.
18. Гаращук В.М. Загальні риси громадського контролю в державному управлінні / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – 2002. – Вип. 56. – С. 8–93.
19. Малиновський В.Я. Державне управління: [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В.Я. Малиновський. – Луцьк: Вежа, 2000. – 558 с.

20. Жаровська І.М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави / І.М. Жаровська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_3/14.pdf.

21. Гончаров А.А. Сущность и понятие гражданского контроля / А.А. Гончаров // Управление общественными и экономическими системами. – 2011. – № 2. – С. 1–14.

22. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/oldJm/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>.

23. Дніпроенко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз та європейські традиції застосування / Н.К. Дніпроенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKET Z.pdf>.

24. Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Савченко. – Дніпропетровськ, 2016. – 283 с.

25. Попова О.О. Громадський контроль у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ: проблемні питання / О.О. Попова, А.П. Калініченко // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 418–421. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_73.pdf.

26. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/oldJm/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>.

27. Про громадський контроль: Проект Закону України від 13 трав. 2015 р. № 2737-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.

28. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про громадський контроль» від 13 трав. 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55101.

29. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/oldJm/e-journals/tppd/2007-1/07kassmz.htm/07kassmz.htm>.

30. Персональний склад Громадської ради при Державній фіскальній службі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/gromadska-rada-personalniy-sklad-gromadskoi-radi/>.

31. Сіленко А. Соціально-політичні наслідки інформаційної революції / А. Сіленко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 61–74.

32. Дніпроенко Н.К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз та європейські традиції застосування / Н.К. Дніпроенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Руденко Юрій Миколайович – аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Rudenko Yurii Mykolaiovych – Postgraduate Student at the Department of Public Policy and Political Analysis of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine;

Denaua@ukr.net