

Ю. М. Руденко,  
аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

# ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У ПРОЦЕСАХ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Yu. Rudenko,  
PhD Student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

## PUBLIC CONTROL IN THE PROCESSES OF REFORMING THE TAX SYSTEM IN UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

*У статті досліджується роль громадського контролю у процесах реформування податкової системи в Україні. Політика держави в сфері оподаткування зачіпає інтереси усіх без винятку громадян, і не лише в питанні об'ємів податкових виплат у державний бюджет, але й у частині відповідності податкового тиску якості надання державою суспільних благ в обмін на вилучені населення кошти. І від того, яким чином держава виконує цю функцію, залежить гармонізація податкових інтересів держави та громадян-платників податків. Важливу роль у цьому процесі в більшості розвинених демократичних держав світу грає громадянське суспільство, що прагне активно взаємодіяти із владою з тих питань, які мають важливий суспільний інтерес.*

*The article examines the role of public control in the processes of reforming the tax system in Ukraine. 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terms of compliance with the tax pressure on the quality of the state's provision of public goods in exchange for funds withdrawn from the population.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. An important role in this process in most developed democratic states of the world is played by civil society, which seeks to actively interact with the authorities on those issues of major public interest.*

*Ключові слова: реформування, податкова система, громадський контроль, корупція, інститути громадянського суспільства, органи виконавчої влади.*

*Key words: reform, tax system, public control, corruption, civil society institutions, executive bodies.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах реформування податкової системи України все більшого значення набувають пи-

тання здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю контролюючих органів, зокрема Державною фіскальною службою України (далі — ДФС України). Аналіз взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в процесі вироблення та реалізації державної податко-

вої політики свідчить про наявність активного партнерського діалогу у досліджуваній сфері. Водночас опрацьовані джерела дають підставу стверджувати, що взаємодія громадськості та органів державного управління має здебільшого формальний характер. Громадські організації, незважаючи на певні позитивні приклади взаємовигідної співпраці з органами влади на ниві впровадження податкової політики, так і не стали їх рівноправними партнерами навіть у тих сферах, де їхня участь могла бути корисною для інтересів податкових органів.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Реформування податкової системи в Україні та підвищення ефективності державної податкової політики можливі лише за умови вирішення ряду проблем, серед яких і вдосконалення механізму громадського контролю у даній сфері. Проблеми формування ефективної податкової політики є дуже актуальними для України, оскільки існуюча система, складовими елементами якої є податкове законодавство, сукупність законодавчо встановлених обов'язкових податків, зборів, платежів, виконавча структура податкової служби, яка забезпечує надходження податкових платежів до бюджету, а також принципи адміністрування податків, в значній мірі характеризується внутрішньою неузгодженістю її складників, нестабільністю, складністю, порушенням принципів соціальної справедливості та рівномірності, негативним впливом на стан національної економіки в цілому [6, с. 97—101].

Більшість вітчизняних науковців вважає, що одним із головних чинників гальмування економічного зростання в Україні в 1990-х роках була передусім нераціональна податкова політика [3, с. 92—100]. Крім того, в Україні порушений принцип соціальної справедливості податкової системи, який означає, що рівень податкового тягаря має зростати відповідно до зростання доходів платників податків. Склалася протилежна ситуація, за якої бідні верстви населення в структурі власних витрат сплачують значно більший обсяг податків, ніж заможні. Це обумовлено двома головними чинниками:

- нераціонально сформованими, з точки зору соціальної справедливості, механізмами адміністрування податків, що стосується податку на доходи фізичних осіб, ПДВ та майнових податків;

- низькою ефективністю контролю за вірогідністю та повнотою декларування доходів, передусім платників податків з високими доходами [7].

Така ситуація досить істотно підриває довіру громадян до державних інституцій та робить наявність громадського контролю у сфері оподаткування вкрай необхідною. Реформування податкової системи сприятиме не лише детінізації української економіки, легалізації доходів юридичних та фізичних осіб, але й загальному розвитку виробництва та реструктуризації економіки, що позитивно відобразатиметься на соціальній сфері.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) СТАТТІ

Основною метою дослідження є наукове обґрунтування необхідності громадського контролю у процесах реформування податкової системи в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБґРУНТУВАННЯ

Аналіз нормативно-правового забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади показав, що основними законодавчо унормованими механізмами громадської участі у формуванні та реалізації державно-управлінських рішень в Україні є: доступ до публічної інформації; звернення; проведення громадських експертиз; участь у громадських слуханнях, вивченні громадської думки, громадських радах та інших дорадчо-консультативних органах при органах влади, у прийнятті рішень у сфері регуляторної політики. Водночас відсутність повноцінного законодавчого унормування здійснення громадського контролю, недосконалий механізм реалізації прав громадян на звернення, обмежені можливості впливу громадських рад на прийняття державно-управлінських рішень, недосконале правове регулювання процедур консультацій з громадськістю в процесі підготовки проектів нормативно-правових актів та інші виявлені недоліки нормативно-правової бази у досліджуваній сфері вказують на не до кінця розкритий потенціал результативної взаємодії громадськості з органами державної влади [4, с. 116].

Дослідження передбачених українським законодавством механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державного управління у досліджуваній сфері, виявило, що потенціал інститутів громадянського суспільства у сфері представництва інтересів громадськості є досить обмеженим. Як показує практика, взаємодія з суб'єктами вироблення державної політики на регулярній основі мають певні шанси на успіх здебільшого ті громадські об'єднання, що здатні акумулювати значні фінансові та організаційні ресурси для спільних акцій. Водночас партнерські стосунки таких організацій з органами влади скоріше ґрунтуються на відстоюванні бізнес-інтересів своїх учасників, ніж на громадському тиску. Такий стан речей є серйозним чинником, що знижує загальний потенціал громадського впливу на податкову політику держави в Україні [4, с. 116].

Громадський контроль у сфері оподаткування може здійснюватися в 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 контроль може проводитись систематично (постійно) або спонтанно (щодо конкретного питання).

Слід відзначити, що громадський контроль діяльності органів публічної влади, до яких відноситься і ДФС України, ґрунтується на таких принципах:

- 1) неупередженість та об'єктивність — отримання, узагальнення, систематизація, аналіз даних, доведення результатів контролю до органів публічної влади, а також їх оприлюднення здійснюються на основі вірогідної, доступної, повної, об'єктивної та своєчасної інформації;

2) громадська активність — передбачає активну та добровільну участь громадськості, експертів у життєдіяльності суспільства, виробленні державної політики, підтримку та сприяння їх діяльності з боку органів державної влади;

3) соціальне партнерство — конструктивна взаємодія між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства щодо вирішення питань державного і суспільного життя;

4) невтручання органів публічної влади в процес громадського контролю - унеможливлення втручання органів публічної влади у діяльність інститутів громадянського суспільства, за винятком випадків, установлених законом;

5) інформаційна відкритість — обов'язковий вільний спосіб надання інститутам громадянського суспільства об'єктивної інформації від органів публічної влади, за винятком тієї, що відповідно до законодавства є державною таємницею; прозоре і доступне їх спілкування з громадськістю; популяризацію через засоби масової інформації політики співробітництва;

6) відповідальність — усвідомлення інститутами громадянського суспільства, органами публічної влади спільної відповідальності за рівень співпраці в межах компетенції, передбаченої чинним законодавством. Визнання органами публічної влади результатів громадського контролю влади — органи публічної влади не лише створюють умови для діяльності інститутів громадянського суспільства, взаємодіють з ними, а й визнають результати їх діяльності;

7) зворотний зв'язок — обов'язкова реакція органів влади на результати громадського контролю;

8) ефективність — полягає в досягненні запланованих завдань та цілей, отриманні максимального позитивного результату, що відповідає інтересам держави і суспільства в цілому;

9) гнучкість — механізм реалізації громадського контролю влади, здатний адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільному житті, враховувати реальні суспільні потреби й інтереси;

10) політична незалежність — діяльність інститутів громадянського суспільства здійснюється в межах чинного законодавства і є незалежною від будь-яких політичних сил [5, с. 251—252].

Відповідно до міжнародної та вітчизняної практики вплив інститутів громадянського суспільства на формування інституційно-правових засад державної політики відбувається шляхом низки механізмів участі громадян в управлінні державою. Серед основних таких механізмів відповідно до норм українського законодавства можна визначити консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, у тому числі, регуляторних актів та інших державно-управлінських рішень, громадські експертизи діяльності органів виконавчої влади, робота у громадських дорадчо-консультативних органах, що дозволяє здійснювати громадські антикорупційні експертизи проектів нормативно-правових актів тощо. Так, консультації з громадськістю, на думку багатьох фахівців у сфері вивчення проблем громадянського суспільства, мають такі переваги:

— дозволяють без додаткових витрат залучати громадських експертів до вирішення конкретної проблеми чи розробки рішення;

— підвищують рівень довіри населення до органів влади та готовність до належного виконання публічно-правових рішень;

— підвищують якість публічно-правових рішень з огляду на врахування потреб громадськості;

— дозволяють виявляти та усувати негативні наслідки публічно-правових рішень ще на стадії їх розробки через залучення до обговорення заінтересованих осіб;

— поділяють відповідальність за прийняті рішення та їх наслідки між органам влади та громадськістю (яка брала або через пасивність та неорганізованість не брала участі в консультаціях) [1, с. 39].

Громадська експертиза є складовою громадського контролю і, оскільки предметом останньої можуть бути проекти актів органів виконавчої влади з питань, що стосуються дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, то її застосування також є важливим засобом корегування нормативно-правового забезпечення податкової політики. Важливим чинником потенційної ефективності громадської експертизи як форми громадського впливу на публічно-правові рішення є те, що формально органи виконавчої влади не мають права відмовити у врахуванні пропозиції за її результатами. Те ж саме стосується і громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Тим більше, за допомогою такої експертизи посилюється вплив громадських рад на органи влади, оскільки останні зобов'язані розглядати рішення ради, висунуті за результатами експертизи [2, с. 29].

Усі суб'єкти владних повноважень, на які покладено функції формування та реалізації податкової політики держави вимагають контролю з боку громадянського суспільства. Особливо це стосується Державної фіскальної служби, яка в умовах тотальної корумпованості органів влади має практично необмежений вплив на всі суб'єкти господарювання [4, с. 135].

Сьогодні в Україні існує потужний соціальний запит контролю суспільства за виробленням і реалізацією будь-якої державної політики і особливо податкової, адже податкова сфера за оцінками українських громадян є майже такою ж корумпованою, як і традиційні "фаворити" корупційних рейтингів — судові і правоохоронні органи.

Що стосується участі інститутів громадського суспільства у сфері запобігання і протидії корупції (стосовно взаємодії з органами влади), то вітчизняне законодавство передбачає для них наступні повноваження:

— запитувати та одержувати від органів державної влади інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;

— проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;

— здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству (нагадаємо, що на законодавчому рівні ці форми і досі не визначені; очевидно, мають на увазі громадська експертиза, інформаційні запити та звернення громадян, громадські (публічні) обговорення);

— повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції;

— вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції.

Спроби провести реформу податкової системи, ігноруючи наявні механізми участі громадськості у формуванні та реалізації податкової політики, свідчать про негативні тенденції ігнорування суб'єктами вироблення податкової політики громадської і експертної думки. Зважаючи на реакцію громадськості, бізнесу, експертних і наукових кіл, викликану відверто непрозорими методами просування урядових ініціатив податкової реформи, сьогоднішня дійсність може бути небезпечною, враховуючи і складну економічну ситуацію в країні, і військово-політичний чинник дестабілізації держави, і значний протестний потенціал суспільства.

Тож з огляду на негативну практику ухвалення актів законодавства у сфері оподаткування, нівелювання думки інститутів громадянського суспільства і бізнесу у процесі їх підготовки, порушення необхідних процедур узгодження законопроектів і проектів регуляторних актів з громадськістю необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на оптимізацію роботи основних механізмів участі громадянського суспільства у модернізації податкової політики — публічних консультацій, громадської експертизи та громадської участі у роботі дорадчо-консультативних органів при органах виконавчої влади (громадських рад). У зв'язку з цим державним органам влади, що відповідають за сприяння розвитку громадянського суспільства і участі громадськості у формуванні державної, у тому числі податкової, політики, зокрема, Кабінету Міністрів України, Міністерству юстиції України та Координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства, вжити наступні заходи із забезпечення поліпшення правового регулювання функціонування відповідних механізмів:

а) підготувати і забезпечити внесення змін у Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення 133 участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" № 996 від 03.11.2010 [8]) шляхом запровадження імперативної норми щодо врахування органами виконавчої влади експертних пропозицій громадських рад за результатами обговорення проектів нормативно-правових актів під час засідань відповідного громадського органу. Це дасть можливість істотним чином підвищити роль цього громадського органу у процесі здійснення публічних консультацій, а також стимулюватиме профільні громадські об'єднання, зокрема, ті що відстоюють права платників податків, до більш активної участі у формуванні відповідних дорадчих органів;

б) передбачити у Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації дер-

жавної політики (постанова Кабінету Міністрів № 996) положення, що має надати право громадянам їх об'єднанням, громадським радам зупиняти розгляд проектів нормативно-правових актів, які є предметом публічних обговорень, у разі недотримання органами виконавчої влади вимог щодо процедури їх проведення. Цей захід дозволить зменшити кількість порушень при проведенні консультацій, а також підвищить шанс блокувати прийняття нормативних актів (особливо резонансних), в яких можуть бути закладені дискримінаційні норми, конфлікт інтересів, правові колізії, корупційні ризики, й котрі часто ухвалюються або потрапляють на розгляд парламенту без врахування або з мінімальним врахуванням громадської думки за результатами публічного обговорення;

в) запровадити у відповідному Порядку обов'язкову вимогу для органів виконавчої влади залучати представників інститутів громадянського суспільства, а також освітніх і наукових установ до обговорення проектів законодавчих актів, що зачіпають права і свободи людини і громадянина, стосуються повноважень органів державної влади (особливо контролюючих органів), надання адміністративних послуг, розподілу та витрачання коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів, ще на етапі їх підготовки. Оптимальним варіантом буде уточнити, що подібні публічні консультації необхідно здійснювати у форматі обговорень на експертному рівні (круглі столи, форуми і конференції), тобто фаховими спеціалістами. Буде доцільним, якщо цю норму прописати стосовно підготовки проектів стратегій і програм державної політики, у тому числі податкової, тих законодавчих актів, що вносять зміни у базові правові документи, що регулюють ті чи інші соціальні і економічні відносини. У нашому випадку це Податковий і Бюджетний кодекси. Такий підхід дозволить виробити консенсус між зацікавленими сторонами формування важливих управлінських і політичних рішень стосовно податкових відносин у декілька етапів: по-перше, на рівні базового документу в середовищі розробників документу, громадських і наукових експертів, а, по-друге, на загальнонаціональному рівні, коли проект буде висунутий на широке обговорення, наприклад, у форматі електронних консультацій;

г) розробити і затвердити окреме Положення про електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади і громадських антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів, розробником яких є орган виконавчої влади, на базі постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" № 976 від 05.11.2008 р. [9]. Це надасть можливість запровадити реальний механізм імплементації органом влади рекомендацій та експертних пропозицій наданих громадськими експертами, науковцями та громадськими радами за результатами громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Надані пропозиції носять універсальний характер, а тому створюють необхідне правове підґрунтя і для поліпшення взаємодії громадськості і державної влади у сфері вдосконалення нормативно-правового забезпечення податкової політики. Підсу-

мовуючи, маємо наголосити, що уряд має зробити необхідні висновки не лише для того, щоб відродити продуктивний діалог влади та громадськості та бізнесу у сфері вдосконалення податкового законодавства, але й задля уникнення ризику соціального вибуху, імовірність якого без перебільшення є реальною. А тому одним із найактуальніших напрямів розвитку взаємодії держави і суспільства має стати подолання тотальної корупції в податкових органах, що здатна "поставити хрест" на будь-яких реформах податкової системи [4, с. 195].

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дає підстави зробити такі висновки щодо ролі громадського контролю в процесах реформування податкової системи в Україні. Громадський контроль дає змогу:

- 1) вивчити громадську думку стосовно політико-управлінських рішень у сфері 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 проблем у сфері оподаткування;
- 4) забезпечити розробку оптимальних шляхів розвитку сфери 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.

### Література:

1. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: методичні рекомендації / А.О. Красносільська, М.В. Лациба, А.В. Волошина, В.О. Купрій, Н.М. Чермошенцева, О.Л. Ващук — К.: Агентство "Україна", 2013. — 180 с.
2. Волошина А.В. Ефективна організація роботи громадської ради: метод. рек. / А.В. Волошина, М.В. Лациба. — К.: Агентство "Україна", 2011. — 76 с.
3. Захарін А. В. Удосконалення механізму податкового регулювання сталого економічного розвитку / А.В. Захарін // Фінанси України. — 2005. — №2. — С. 92—100.
4. Кашпур Л.М. Удосконалення податкової політики в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні [Текст]: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Кашпур Л.М.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2016. — 204 с.
5. Крушельницька Т. Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралдугін // Вісник Національної академії державного управління. — С. 245—257.
6. Максимова Л. Бюджетно-податкова політика як чинник економічної безпеки України / Л. Максимова, Н. Костіна // Наука молода. — 2008. — № 9. — С. 97—101.
7. Молдован О.О. Щодо пріоритетів реформування системи державних фінансів України в середньо-

строковій перспективі. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О.О. Молдован // Інтернет-сайт Національного інституту стратегічних досліджень. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1439/>

8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" №996 від 03.11.2010 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>

9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади" № 976 від 05.11.2008 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-2008-%EF>

### References:

1. Krasnosil's'ka, A.O. Latsyba, M.V. Voloshyna, A.V. Kuprij, V.O. Chermoshentseva, N.M. and Vaschuk, O.L. (2013), *Derzhavna polityka spryannia rozvytku hromadians'koho suspil'stva* [State policy of promoting the development of civil society], Ahentstvo "Ukraine", Kyiv, Ukraine.
2. Voloshyna, A.V. and Latsyba, M.V. (2011), *Efektivna orhanizatsiia roboty hromads'koi rady* [Effective organization of work of the public council], Ahentstvo "Ukraine", Kyiv, Ukraine.
3. Zakharin, A.V. (2005), "Improvement of the mechanism of tax regulation of sustainable economic development", *Finansy Ukrainy*, vol. 2, pp. 92—100.
4. Kashpur, L.M. (2016), "Improvement of tax policy in the conditions of development of civil society in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
5. Krushel'nyts'ka, T. and Ralduhin, Ye. (2009), "Some aspects of monitoring the activities of public authorities on cooperation with civil society institutes in Ukraine", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia*, pp. 245—257.
6. Maksymova, L. and Kostina, N. (2008), "Budget and tax policy as a factor of economic security of Ukraine", *Nauka moloda*, vol. 9, pp. 97—101.
7. Moldovan, O.O. (2017), "On the priorities of reforming the system of public finances of Ukraine in the medium-term perspective", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1439/> (Accessed 15 Oct 2017).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), Resolution "On Ensuring Public Participation in the Formation and Implementation of State Policies", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF> (Accessed 15 Oct 2017).
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2008), Resolution "On Approval of the Procedure for Facilitating the Public Examination of Activities of Executive Bodies", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=976-2008-%EF> (Accessed 15 Oct 2017).

*Стаття надійшла до редакції 17.10.2017 р.*