

3. Горбунова О.Н. Совершенствование финансово-правовых институтов в современных условиях перестройки управления народным хозяйством: Учебное пособие / О.Н. Горбунова. – М.: ВЮЗИ, 1988. – 78 с.

4. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комарова. – М.: Мир книги, 1995. – 463 с.

5. Якимчук Н.Я. Проблемы понятия та змісту категорії „правовий статус” суб’єкта права / Н.Я. Якимчук // Ерліхівський збірник – 2005 – Вип. 4 – 5 – С. 32 – 37.

6. Клишина М.А. Составление проекта бюджета: проблемы и перспективы / М.А. Клишина // Финансовое право. – 2006. – № 3. – С. 2 – 7.

7. Януль І.Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення / І.Є. Януль // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С. 25 – 29.

8. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – Ст. 834.

References

1. Paul A.G. Procedurny normy budgetnogo prava / A.G. Paul // Pravo i polityka. – 2001. – № 5. – S. 35 – 41.

2. Piskotin M.I. Sovetskoe budgetnoe pravo (osnovnye problemy) / M.I. Piskotin. – М.: jurid. lit-ra, 1971. – 312 s.

3. Gorbunova O.N. Sovershenstvovanie financovo-pravovih institutov v sovremenyh usloviyah perestroiky upravleniya narodnim hozyaistvom: Ychebnoe posobyie / O.N. Gorbunova. – М.: VYUZI, 1988. – 78 s.

4. Komarov S.A. Obsyaya teoriya gosudarstva i prava / S.A. Komarov. – М.: Myr knig, 1995. – 463 s.

5. Yakymchuk N.Y. Problemy ponyattya ta zmistu categoryi "pravovoy status" sub'ekta prava / N.Y. Yakymchuk // Erlihivsky zbirnik – 2005. – Vip. 4 – 5 – S. 32 – 37.

6. Klishina M.A. Sostavlenie proekta budjeta: problemy and perspektivy / M.A. Klishina // Financovoe Pravo. – 2006. – № 3. – S. 2 – 7.

7. Yanul I.E. Budgetnyi process v Ukraїni ta napryamy yogo vdoskonalennya / I.E. Yanul // Finansy Ukrainy. – 2005. – № 9. – S. 25 – 29.

8. Pro rozroblennya prognoznyh dokumentiv ekonomichnogo i sotsialnogo rozvitku ta skladannya proektu derzhavnogo bydjetu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 kvitnya 2003 r. № 621 // Ofitsiyny vysnyk Ukrainy. – 2003. – № 18. – St. 834.

Рецензент: доктор юридичних наук, професор Латковська Т.А.

УДК 351.9

Хомов С.М.,

здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА, ЯК ФОРМА ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНОЮ ФІСКАЛЬНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто одну із форм громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади – процедуру громадської експертизи. Окреслено етапи проведення та основні елементи громадської експертизи. Відзначено, що громадська експертиза є однією із провідних форм здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю ДФС України.

Ключові слова: Державна фіскальна служба України, контроль, громадський контроль, форма громадського контролю, громадська експертиза.

Хомов С.М.,

соискатель Харьковского национального
университета внутренних дел

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ФОРМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НАД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ УКРАИНЫ

Аннотация. В статье рассмотрена одна из форм общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти – процедуру общественной экспертизы. Определены этапы проведения и основные элементы общественной экспертизы. Отмечено, что общественная экспертиза является одной из ведущих форм осуществления институтами гражданского общества общественного контроля над деятельностью ГФС Украины.

Ключевые слова: Государственная фискальная служба Украины, контроль, общественный контроль, форма общественного контроля, общественная экспертиза.

Homov S.M.,

applicant of Kharkiv National University of Internal Affairs

PUBLIC REVIEW AS A FORM OF THE PUBLIC CONTROL OVER THE STATE FISCAL SERVICES OF UKRAINE

Abstract. One of the forms of public control over the executive authorities' activity – the procedure for the public review is considered in the article. It is established that the public review of executive authorities' activity is a component of the mechanism of democratic governance of the state, which provides realization by the institutions of civil society, community councils the evaluation of executive authorities' activity, efficiency of decision-making by such authorities, preparation of propositions for solving socially important problems for their consideration by executive authorities in their work.

The stages of conduction and the main elements of the public review are outlined. The stages of conducting the public review of executive authorities' activity include: a preparatory phase, which involves studying and defining the problem, determining the purpose and object of the public review; conduction of the public review; preparation of the recommendations, propositions, comments by the institution of civil society; review and consideration of the recommendations, propositions, comments by the executive authorities that have been elaborated by the institution of civil society in the result of conducted public review; monitoring of the implementation of recommendations and propositions.

It is noted that the public review is one of the leading forms of realizing by the institutions of civil society (NGOs, trade unions, associations, non-government mass media, etc.) the public control over the activity of the State Fiscal Service of Ukraine. The procedure of conducting the public review enables the public to assess: the effectiveness of fulfilling the state policy in the field of taxation by the State Fiscal Service of Ukraine; the effectiveness of the State Fiscal Service of Ukraine, its officials and officers; legality of taking managing decisions, regulations by the State Fiscal Service of Ukraine; the quality of providing administrative services in the field of taxation by the officials and officers, etc. It is emphasized that the public review is an effective mechanism in the formation of inverse dialogue between the State Fiscal Service of Ukraine and taxpayers that makes possible to pass into relations from confrontation to cooperation.

Key words: the State Fiscal Service of Ukraine, control, public control, form of public control, public review.

Актуальність проблематики. В умовах реформування податкової системи України зростає й роль громадського контролю за її проведенням. 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 контролюючих органів, зокрема Державною фіскальною службою України (далі – ДФС України), на які покладено функції з реалізації державної податкової політики.

Зацікавленість інститутів громадянського суспільства діяльністю ДФС України у сфері оподаткування обумовлена декількома факторами: по-перше, результатами діяльності ДФС України щодо реформування податкової системи України та удосконалення податкового законодавства; по-друге, результатами реформування самої ДФС України та оптимізації її діяльності як сервісної служби; по-третє, унеможливленням корупційних дій під час реалізації вищезазначених заходів. Дієвим механізмом у цьому процесі є громадська експертиза – форма громадського контролю,

яка здійснюється інститутами громадянського суспільства з метою оцінки діяльності ДФС України, її посадових та службових осіб, а також підготовки ґрунтовних пропозицій щодо удосконалення діяльності ДФС України та вирішення актуальних питань у сфері оподаткування.

Ступінь наукової розробки проблеми. Питання проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади були предметом досліджень таких науковців, як: О.М. Андрєєв, Ю.В. Борисова, Н.К. Дніпренко, В.А. Зуєв, М.В. Лациба, О.В. Літвінов, О.С. Орловський, О.В. Тинкован, Л.М. Усаченко, О.С. Хмара, І.В. Шумік та ін.

Віддаючи належне результатам наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що в умовах здійснюваної в Україні реформи податкової системи, питання здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, зокрема проведення громадської експертизи, не отримали належного висвітлення і тому потребують наукового обґрунтування.

Мета статті – охарактеризувати процедуру проведення громадської експертизи за діяльністю ДФС України, а також визначити основні елементи й етапи проведення громадської експертизи

Виклад матеріалу. Процедура проведення громадської експертизи регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, якою було ухвалено «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (далі – Порядок) [1]. Згідно з цим Порядком громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі (п. 2 Порядку).

У вказаному Порядку інститутами громадянського суспільства розуміються громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства (пп. 2 п. 2 Порядку). Отже, громадяни, в особі інститутів громадянського суспільства та громадських рад, отримали фактичну можливість стати учасниками вироблення державної політики у різних сферах суспільного життя, шляхом проведення громадської експертизи будь-якого напрямку діяльності будь-яких органів виконавчої влади та підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем, віднесених до їх компетенції. Тобто, по-суті, був створений новий правовий механізм реалізації громадянами свого конституційного права брати участь в управлінні державними справами.

Основним фактором, який вплинув на поширення застосування цього механізму, стала його простота. Так, згідно із зазначеним Порядком будь-яка легалізована громадська організація має право ініціювати проведення громадської експертизи у будь-якій сфері, що зацікавила громадськість. Для ініціювання громадської експертизи інститут громадянського суспільства повинен: 1) бути легалізованим відповідно до

законодавства; 2) підготувати письмовий запит на проведення громадської експертизи із обов'язковим зазначенням: найменування інституту громадянського суспільства; відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронної адреси (за наявності); предмета й мети громадської експертизи; переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону й електронної адреси (за наявності); 3) надіслати або подати письмовий запит на проведення громадської експертизи до органу виконавчої влади [1].

Вважається, що процедура організації та проведення громадської експертизи має складатися з таких дій: 1) визначення сфери або напряму діяльності органу влади для проведення громадської експертизи; 2) планування громадської експертизи; 3) визначення мети та завдань громадської експертизи; 4) формування групи громадських експертів; 5) розробка методики проведення громадської експертизи; 6) підготовка запиту на проведення громадської експертизи; 7) проведення громадської експертизи; 8) оформлення результатів громадської експертизи; 9) громадське обговорення результатів громадської експертизи; 10) організація контролю за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи [2, с. 56].

Виходячи з викладеного вважається, що процедура організації та проведення громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади складається з декількох етапів. Підготовчий етап передбачає вивчення та окреслення проблеми, визначення мети і предмету громадської експертизи. Метою громадської експертизи є підвищення ефективності державної політики через урахування думки громадськості щодо проблем та причин, які їх породжують, шляхів їх вирішення, а предметом – окремі проекти рішень, а також рішення органів виконавчої влади або система заходів (рішень) щодо реалізації органами виконавчої влади державної політики у відповідних сферах [3, с. 6]. Крім того, на цьому етапі ініціатору проведення громадської експертизи необхідно визначитись з інформацією, яку він бажає отримати і підготувати перелік документів, з якими необхідно ознайомитись, з метою підготовки запиту до органу виконавчої влади згідно вимог, визначених у Порядку.

Другий етап – проведення громадської експертизи. Цей етап передбачає: отримання копій документів, спостереження за роботою органу виконавчої влади, що піддається громадській експертизі, інтерв'ювання працівників та збір інформації іншими способами.

Третій етап – підготовка рекомендацій. На цьому етапі інститут громадянського суспільства на основі отриманих даних здійснює оцінку діяльності органу виконавчої влади, ефективність його роботи та рівень дотримання нормативно-правових актів у своїй діяльності. Крім того, розробляє рекомендації, пропозиції щодо поліпшення роботи органу державної влади, а також поради щодо розв'язання суспільно значущих проблем у тій сфері суспільного життя, регулювання якої здійснюється підконтрольним об'єктом.

Наступний (четвертий) етап охоплює діяльність органу виконавчої влади щодо розгляду та врахування рекомендацій, пропозицій і зауважень, які були вироблені інститутом громадянського суспільства у результаті проведеної громадської

експертизи. Останнім етапом є моніторинг, який передбачає відстеження ініціатором проведення громадської експертизи результатів впровадження органом виконавчої влади запропонованих ним пропозицій, рекомендацій тощо.

Складовими громадської експертизи є оцінка діяльності органу виконавчої влади та підготовка пропозицій. При проведенні громадської експертизи здійснюється оцінювання діяльності, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Оцінка в більшій мірі орієнтована на отримання нових знань про діяльність органу влади, програми та заходи, які він втілює. Вона передбачає глибокий аналіз ходу і результатів програми, заходів, втілення того чи іншого нормативно-правового акту, рішення органу влади, а також причин відхилення від запланованого. У той же час оцінка відмінна від наукового дослідження. Ця відмінність полягає у спрямованості оцінки на практичне використання її результатів, у необхідності розробки рекомендацій для прийняття рішень [4, с. 29].

Іншою складовою громадської експертизи є оцінювання ефективності прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміється перш за все співвідношення отриманих результатів та здійснених для їх отримання витрат. Якщо вигоди від програми, втілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток перевищують здійсненні при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення тощо). Нарешті, третьою складовою громадської експертизи є підготовка пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Пропозиції мають бути обґрунтованими та співвідноситися з отриманими результатами оцінювання діяльності. Такі пропозиції мають враховувати компетенцію того чи іншого органу влади, якому вони спрямовуються [4, с. 29].

Щодо ДФС України, то основним ініціатором проведення громадських експертиз її діяльності є громадська рада, яка функціонує при цьому відомстві. Це пояснюється тим, що громадська рада при ДФС України об'єднує у собі 154 суб'єкта громадянського суспільства та репрезентує платників податків усіх галузей та сфер діяльності. Так, 11.08.2015 р. Громадська рада при ДФС України звернулася з письмовим запитом до останньої щодо проведення громадської експертизи її діяльності.

Предметом громадської експертизи було визначено: наказ та/або накази (чи інші документи), що стосуються порядку формування складу кадрового резерву як центрального апарату ДФС України, так і її структурних підрозділів в регіонах за період з 01.12.2014 р. по дату початку проведення громадської експертизи; наказ та/або накази (чи інші документи), що є чинними та стосуються норм етичної поведінки в ДФС України; меморандум та/або меморандуми, положеннями яких передбачено забезпечення можливості надання громадської оцінки співробітникам ДФС України.

Метою громадської експертизи стало проведення незалежної суспільно-необхідної громадської оцінки (в інтересах безпеки платників податків та потреби економічного добробуту громадян України) діяльності ДФС України, ефективності прийняття і виконання рішень ДФС України щодо норм етичної поведінки та складу кадрового резерву як центрального апарату ДФС України, так і її структурних підрозділів в регіонах та положень п.12 Постанови Кабінету Міністрів «Про

затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 28.02.2001 № 199 (переважне право зарахованого до кадрового резерву працівника на заміщення вакантної посади).

Також у запиті відповідно до п. 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, Громадська рада при ДФС Україна просила: 1) видати у тижневий строк розпорядження про проведення громадської експертизи і затвердити заходи, в тому числі призначивши відповідальних осіб (із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи, контактні телефони і електронні адреси) для забезпечення взаємодії з особою, уповноваженої одержати відповідь на цей запит щодо надання копій документів, зазначених в цьому запиті як Перелік документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; 2) утворити робочу групу для підготовки матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи, включивши до неї представників Громадської Ради.

ДФС України, дотримуючись встановлених вимог розгляду такого роду звернень, 17.08.2015 р. видала наказ № 611 «Про проведення громадської експертизи» [5], яким було призначено відповідальних працівників з числа керівників структурних підрозділів ДФС України за забезпечення взаємодії з Громадською радою у проведенні громадської експертизи. Наказом зазначалося, що Департамент комунікацій повинен забезпечити оприлюднення на офіційному веб-порталі ДФС України інформації про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені ДФС України з метою сприяння її проведенню. Головному управлінню власної безпеки, Департаменту персоналу спільно з Департаментом правової роботи було доручено забезпечити підготовку для надання Громадській раді запитуваних матеріалів для проведення громадської експертизи. Отже, всі процедури з підготовки проведення громадської експертизи були дотримані та своєчасно виконані.

Нажаль, наразі офіційний веб-портал ДФС України не містить інформації щодо результатів проведеної громадської експертизи діяльності відомства у зазначених вище сферах. Такого роду інформацію, а саме експертний висновок, не оприлюднила й Громадська рада при ДФС України. Тому не відомо, на якій стадії проводиться громадська експертиза і які результати були отримані внаслідок її проведення.

Разом з тим, слід підкреслити, що розгляд результатів громадської експертизи відбувається шляхом: 1) участі в засіданні колегії органу виконавчої влади під час розгляду висновків експертизи; 2) отримання офіційного рішення органу виконавчої влади про врахування чи неврахування висновків громадської експертизи. Слід відзначити, що орган влади може погодитися або частково погодитися з результатами громадської експертизи і визначити перелік заходів з їх урахування. Також орган влади може не погодитися з результатами експертизи, але його рішення має бути аргументованим. Проте в будь-якому разі орган виконавчої влади має оперативно розмістити на власному веб-сайті експертний висновок (протягом тижня) і результати його розгляду (упродовж 10 днів).

Урахування результатів громадської експертизи має відбуватися шляхом виконання ухвалених заходів за результатами розгляду експертного висновку. Також пропозиції громадськості мають враховуватися при розробці державних та

регіональних програм, визначенні пріоритетів діяльності відповідних органів влади, планів законопроектних робіт, кадровій політиці тощо.

Висновок. 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 експертиза дає можливість інститутам громадянського суспільства не тільки оцінити діяльність ДФС України, а й вплинути на її політику, шляхом зобов'язання розглянути, вивчити та врахувати у своїй діяльності висновки та пропозиції отримані у результаті проведеної громадської експертизи. Отже, громадська експертиза виступає дієвим механізмом у формуванні зворотнього діалогу між ДФС України та платниками податків, що дозволяє перейти у відносинах від конфронтації до співпраці.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 лист. 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 2889. – із. змін. та допов.

2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посіб. / О.В. Літвінов, О.В. Тинкован, Н.М. Літвінова [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2010. – 180 с.

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

4. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. – К. : Макрос, 2011. – 200 с.

5. Про проведення громадської експертизи : наказом ДФС України від 17 серп. 2015 р. № 611 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/dpa-i-gromadskist/gromad-ekspertiza/gro>.

References:

1. Pro zatverdzhennya Poryadku spryyannya provedennyu hromads'koyi ekspertyzy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 5 lyst. 2008 r. # 976 // Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny. – 2008. – # 86. – St. 2889. – iz. zmin. ta dopov.

2. Hromads'ka ekspertyza diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady v Ukrayini: orhanizatsiya ta provedennya : prakt. posib. / O.V. Litvinov, O.V. Tynkovan, N.M. Litvinova [ta in.] ; za zah. red. O. V. Litvinova. – D. : Monolit, 2010. – 180 s.

3. Dniprenko N. K. Hromads'kyu monitorynh, hromads'ka ekspertyza ta hromads'kyu kontrol': funktsional'nyy analiz i yevropeys'ki tradytsiyi zastosuvannya / N. K. Dniprenko [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf>.

4. Kupriy V. Hromads'ka ekspertyza ta hromads'kyu monitorynh diyal'nosti orhaniv vlady : navch. posib. / Kupriy V., Palyvoda L. – K. : Makros, 2011. – 200 s.

5. Pro provedennya hromads'koyi ekspertyzy : nakazom DFS Ukrayiny vid 17 serp. 2015 r. # 611 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/dpa-i-gromadskist/gromad-ekspertiza/gro>.

Рецензент: доктор юридичних наук, Теремецький В.І.