**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**РОГАЧОВ Юрій Миколайович**

**УДК 342.571**

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ**

**СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ В УКРАЇНІ**

**Спеціальність 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 в Київському національному університеті імені Тараса**

**Шевченка Міністерства освіти і науки України.**

**Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор**

**Діхтієвський Петро Васильович,**

**Київський національний університет**

**імені Тараса Шевченка,**

**професор кафедри адміністративного права.**

**Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор**

**Савченко Леся Анатоліївна,**

**Національний університет державної**

**податкової служби України,**

**перший проректор;**

**кандидат юридичних наук, доцент**

**Марченко Віктор Борисович,**

**Київський національний економічний**

**університет імені Вадима Гетьмана,**

**доцент кафедри правового регулювання економіки.**

**Захист відбудеться 12 квітня 2016 року о 13.00 на засіданні**

**спеціалізованої вченої ради Д 26.001.04 Київського національного університету**

**імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 60.**

**З дисертацією можна ознайомитися в Науковій бібліотеці**

**імені М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса**

**Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 58, чит. зала № 12.**

**Автореферат розіслано 11 березня 2016 р.**

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради Л. М. Чуприна**

**1**

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена тим, що нові**

**економічні, соціальні й політичні реалії Української Держави вимагають нових**

**наукових підходів щодо визначення публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів, удосконалення положень податкового**

**законодавства, які мають бути спрямовані на забезпечення балансу приватних і**

**публічних інтересів.**

**Сучасна практика застосування норм законодавства про податки та збори,**

**розвиток громадянського суспільства, його інститутів, впровадження форм**

**участі громадянського суспільства в діяльність органів публічної адміністрації**

**у сфері справляння податків і зборів визначають потребу в проведенні**

**системного аналізу аспектів публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів, впливу громадянського суспільства на реформування**

**процесів у цій галузі, розвитку засобів гарантування дотримання та захисту**

**прав платників податків.**

**У вітчизняній правовій літературі публічне адміністрування розглядають**

**як новий підхід до здійснення державного управління, що характеризується**

**зміною акцентів від державного управління до регулювання, служіння**

**інтересам громадян, надання сервісних послуг. Разом із цим спостерігається**

**певна недооцінка форм участі громадянського суспільства в публічному**

**адмініструванні у сфері справляння податків і зборів, реалізації**

**конституційного положення щодо безпосередньої участі народу в реалізації**

**влади в зазначеній сфері.**

**З метою впровадження європейських правових стандартів Україна має**

**побудувати ефективну та раціональну систему публічного адміністрування, у**

**якій поступово має втілюватись якісно відмінний від колишнього режим**

**взаємовідносин між державою, її органами та громадянами, загалом**

**громадянським суспільством, його інститутами, побудований за принципом**

**рівності сторін, збалансованості приватного інтересу з публічним, прав та**

**обов’язків платників податків із правами й обов’язками контролюючого органу.**

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу**

**виконано відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на**

**2011–2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної**

**академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 10-14, та наукової**

**теми юридичного факультету Київського національного університету імені**

**Тараса Шевченка «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і**

**практичний аспекти» № 11 БФ042-01 (державний реєстраційний номер**

**0111U008337), що виконувалася з 1 січня 2011 р. по 31 грудня 2015 р. Крім**

**цього, дисертаційне дослідження спрямовано на реалізацію основних положень**

**Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в**

**Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р.**

**№ 212/2012; Указу Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012**

**«Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні».**

**2**

**Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на**

**основі підходу до публічного адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів як системи публічно-правових відносин виявити правові проблеми та**

**виробити рекомендації і конкретні пропозиції щодо системного**

**вдосконалення адміністративно-правового регулювання на рівні даної**

**системи в цілому.**

**Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного**

**вирішення таких задач:**

**– з’ясувати правову природу публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів;**

**– визначити поняття й ознаки публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів в Україні;**

**– вивчити мету, завдання та принципи публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів;**

**– охарактеризувати механізм публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів, виявити його складові елементи;**

**– визначити місце та роль податкового органу в публічному адмініструванні**

**у сфері справляння податків і зборів та роль інститутів громадянського суспільства в**

**його діяльності;**

**– з’ясувати роль громадянського суспільства, його інститутів та форм його**

**участі в публічному адмініструванні у сфері справляння податків і зборів в**

**Україні;**

**– дослідити адміністративну та фінансову відповідальність за порушення**

**законодавства України у сфері справляння податків і зборів;**

**– з’ясувати проблеми у забезпеченні прав платника податків у процедурах**

**адміністрування податків і зборів в Україні;**

**– виявити шляхи вдосконалення публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів в Україні в контексті запозичення зарубіжного**

**досвіду;**

**– розробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо змін у діючому**

**законодавстві.**

**Об’єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністрування**

**податків і зборів (обов’язкових платежів).**

**Предмет дослідження становить публічне адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів в Україні.**

**Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає**

**комплекс загальнонаукових та спеціально-юридичних методів і прийомів**

**пізнання.**

**Історико-правовий метод застосовано, зокрема, в підрозділах 1.1, 2.3**

**дисертації з метою дослідження правової природи публічного адміністрування**

**у сфері справляння податків і зборів, напрямів еволюції здійснення державного**

**управління в цій галузі.**

**Формально-юридичний метод і метод тлумачення використано в**

**підрозділах 2.3, 2.4 при дослідженні нормативного регулювання діяльності**

**3**

**суб’єктів податкових правовідносин, а також у ході аналізу законодавчої**

**регламентації у сфері справляння податків взагалі.**

**Метод системно-структурного і системно-функціонального аналізу**

**знайшов застосування в підрозділах 1.2, 1.3 і дозволив досліджувати**

**управлінські функції податкових органів у сукупності із формами впливу**

**громадянського суспільства як складові системи публічного адміністрування**

**справляння податків.**

**Порівняльно-правовий метод було застосовано в підрозділах 3.1, 3.2 під**

**час аналізу співвідношення вітчизняних законодавчих положень щодо**

**регулювання відносин у сфері адміністрування податків, функціональної**

**діяльності податкових органів із відповідними положеннями законодавства**

**зарубіжних країн.**

**Логічний метод дозволив виявити суперечності, наявні в наукових**

**позиціях щодо досліджуваного явища, недоліки чинного законодавства, що**

**потребують удосконалення.**

**Теоретико-методологічну основу дослідження становлять наукові праці**

**представників загальної теорії права, таких як С. С. Алексєєв, М. І. Байтін,**

**Л. Н. Борисова, І. А. Галаган, В. М. Горшеньов, Є. Г. Лук’янова,**

**П. Є. Недбайло, А. О. Павлушина, І. В. Панова, В. М. Протасов,**

**П. М. Рабинович, О. Ф. Скакун, Р. Й. Халфіна. У ході дослідження**

**теоретичних проблем публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів використовувалися підходи й висновки фахівців у галузі**

**адміністративного права, таких як В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко,**

**І. Г. Андрущенко, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк,**

**І. П. Голосніченко, П. В. Діхтієвський, Є. В. Додіна, В. К. Колпаков,**

**Т. В. Коломієць, О. В. Кузьменко, В. Ф. Погорілко, А. О. Селіванов,**

**О. Ф. Фрицький, О. І. Харитонова, у галузі фінансового та податкового права**

**– В. Л. Андрущенко, Д. В. Вінницький, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко,**

**Л. М. Касьяненко, М. В. Коваль, В. Б. Марченко, В. М. Мельник,**

**Н. Ю. Пришва, Т. О. Проценко, Л. А. Савченко, Н. Я. Якимчук,**

**О. О. Яковенко.**

**Нормативну базу дослідження становлять Конституція України,**

**міжнародні документи, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради**

**України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних**

**органів виконавчої влади, а також відповідне законодавство Європейського**

**Союзу, зарубіжних держав.**

**Емпіричною базою дослідження є статистичні матеріали й узагальнення**

**судової практики місцевих адміністративних судів, Вищого адміністративного**

**суду України, зокрема, у спорах, пов’язаних з оскарженням платниками**

**податків рішень контролюючого органу, податкових консультацій, шкоди,**

**завданої платнику податків протиправними діями, бездіяльністю посадових**

**осіб контролюючого органу.**

**Наукова новизна одержаних результатів. Запропонована дисертаційна**

**робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним**

**4**

**науковим дослідженням публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів.**

**У результаті дослідження сформульовано низку положень і висновків, що**

**мають науково-теоретичне та практичне значення, які полягають у наступному:**

**вперше:**

**– надано авторське визначення категорії «публічне адміністрування у**

**сфері справляння податків і зборів в Україні» як системи публічно-правових**

**відносин, що виникають у процесі формування та реалізації державної**

**податкової політики, невід’ємним учасником якої є громадянське суспільство,**

**його інститути;**

**– доведено, що адміністрування у сфері справляння податків і зборів стає**

**публічним завдяки участі громадянського суспільства, його інститутів у**

**державному регулюванні через реалізацію форм його впливу на**

**взаємопов’язані публічно-правові відносини у сфері справляння податків і**

**зборів;**

**– виявлено, що розвиток форм участі інститутів громадянського**

**суспільства в управлінні державними справами у сфері справляння податків і**

**зборів обумовлює розвиток публічного адміністрування в цій сфері в Україні**

**через впровадження обов’язкових і прозорих процедур розгляду рішень**

**інститутів громадянського суспільства органами публічної адміністрації у сфері**

**справляння податків і зборів, зокрема встановлення законодавчих вимог до**

**обов’язкових реквізитів звіту щодо результатів проведення громадських**

**консультацій, здійснення громадського контролю, громадської експертизи,**

**моніторингу діяльності контролюючого органу;**

**– сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до**

**нормативних актів України, а саме Податкового кодексу України, Кодексу**

**України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про центральні**

**органи виконавчої влади». Зокрема, запропоновано визначити на**

**законодавчому рівні принципи адміністрування податків, зборів, платежів, у**

**зв’язку із чим доповнити Податковий кодекс України статтею 40–1 «Принципи**

**адміністрування податків, зборів, платежів». Запропоновано внести зміни до**

**ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»,**

**спрямовані на забезпечення участі громадянського суспільства в діяльності**

**міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;**

**удосконалено:**

**– наукові підходи до розуміння сутності публічної адміністрації у сфері**

**справляння податків і зборів як системи державних органів у сфері справляння**

**податків і зборів, включаючи центральні органи виконавчої влади,**

**відповідальні за формування та реалізацію державної податкової політики, у**

**функціональній структурі яких реалізовано форми участі інститутів**

**громадянського суспільства;**

**– підхід до розуміння порядку адміністративного оскарження дій**

**(бездіяльності) посадових осіб контролюючого органу, зокрема, запропоновано**

**розширити предмет адміністративного оскарження та поряд із правом**

**5**

**платників податків оскаржувати рішення контролюючого органу, окремо**

**передбачити в податковому законодавстві право платників податків**

**оскаржувати дії (бездіяльність) його посадових осіб;**

**– зміст інформаційно-аналітичної діяльності у сфері справляння податків**

**і зборів в Україні. Така діяльність, поряд із показниками діяльності**

**контролюючого органу, в обов’язковому порядку має містити аналіз**

**результатів діяльності громадських рад, проведення консультацій із**

**громадськістю, громадських експертиз діяльності контролюючого органу,**

**громадської думки;**

**дістали подальшого розвитку:**

**– методи публічного адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів, що обумовлені трансформацією пасивної ролі громадянина,**

**громадянського суспільства, його інститутів у публічно-правових відносинах в**

**безпосередню участь в управлінні цією сферою;**

**– загальні засади (принципи), такі як підконтрольність і підзвітність,**

**рівність прав і законних інтересів усіх платників податків, гарантування прав**

**платника податків, у частині їх застосування до визначених Податковим**

**кодексом України порядку та процедур адміністрування податків, зборів,**

**обов’язкових платежів;**

**– підхід до нормативно-правового регулювання діяльності громадської**

**ради при Державній фіскальній службі України, що зумовлюється потребою у**

**визначенні на законодавчому рівні статусу громадської ради, її прав та**

**обов’язків, чітких і прозорих форм та засобів її діяльності.**

**Практичне значення одержаних результатів. Отримані у процесі**

**дисертаційного дослідження результати мають теоретичне і практичне**

**значення. Положення дисертаційної роботи можуть бути використані у:**

**– законотворчій сфері – з метою розроблення нових нормативно-**

**правових актів й удосконалення чинних, що регулюють адміністрування**

**податків і зборів, форми участі громадянського суспільства, його інститутів у**

**діяльності органів публічної адміністрації;**

**– науково-дослідній сфері – для поглиблення знань про організаційно-**

**правові форми діяльності публічної адміністрації у сфері справляння податків і**

**зборів, розроблення таких категорій, як «публічне адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів», «публічна адміністрація у сфері справляння**

**податків і зборів» тощо;**

**– навчальному процесі – під час підготовки навчально-методичного**

**забезпечення, написання підручників і навчальних посібників з курсів**

**«Адміністративне право», «Фінансове право», «Податкове право» та в ході**

**викладання зазначених дисциплін у вищих навчальних закладах (акт**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес**

**Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 12 травня**

**2015 р.);**

**– практичній діяльності Державної фіскальної служби України, її**

**структурних підрозділів, Громадської ради при ДФС України, (акт**

**6**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження в діяльність Державної**

**фіскальної служби України від 09.09.2015 р.; акт впровадження результатів**

**дисертаційного дослідження в діяльність ДПІ в Оболонському районі ГУ ДФС**

**у м. Києві від 30.09.2015 р.; акт впровадження результатів дисертаційного**

**дослідження в діяльність Громадської ради при Державній фіскальній службі**

**України від 15.05.2015 р.).**

**Апробація результатів дисертації. Окремі положення дисертації,**

**узагальнення, теоретичні і практичні висновки та пропозиції були**

**представлені автором на науково-практичних конференціях, у тому числі**

**міжнародних: «Реформування національного та міжнародного права:**

**перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 1–2 лютого 2013 р.); «Сучасні**

**проблеми права в Україні» (м. Тернопіль, 1 жовтня 2014 р.); «Пріоритети**

**національного реформування держави і права: теорія та практика» (м. Київ,**

**8 жовтня 2014 р.).**

**Публікації. Основні положення і висновки проведеного дисертаційного**

**дослідження опубліковані у п’яти наукових статтях, з яких чотири вийшли**

**друком у наукових виданнях України, включених до переліку фахових, одна**

**стаття – у фаховому виданні, що внесене до міжнародної науковометричної**

**бази та трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.**

**Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що**

**містять дев’ять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Повний**

**обсяг дисертації становить 226 сторінок, список використаних джерел налічує**

**234 найменування на 26 сторінках.**

**ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

**У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дослідження;**

**охарактеризовано рівень її наукової розробленості, зв’язок роботи з науковими**

**програмами, планами, темами; з’ясовано мету та задачі дослідження; визначено**

**об’єкт, предмет і методологію дослідження; сформульовано наукову новизну**

**одержаних результатів, їх теоретичне і практичне значення; наведено дані про**

**апробацію результатів дисертації та публікації.**

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади публічного адміністрування у**

**сфері справляння податків і зборів» складається із трьох підрозділів.**

**У підрозділі 1.1 «Правова природа публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів» проведено історичний аналіз появи та**

**становлення публічного адміністрування як способу здійснення державного**

**управління, функціонування та реалізації повноважень органами влади, їх**

**посадовими особами.**

**Виявлено, що публічне адміністрування є сферою державного управління,**

**регулювання відносин держави із суспільством, громадськістю, окремими**

**громадянами.**

**Проведений аналіз ґенези самого явища публічного адміністрування,**

**його проявів у сфері справляння податків і зборів в Україні, розмежування**

**7**

**історичних періодів формування суспільної думки щодо цих суспільних**

**явищ, розвитку правового регулювання зазначених відносин підтвердив, що**

**становлення та розвиток публічного адміністрування податків і зборів в**

**Україні зумовлені еволюцією відповідного державного апарату, податкової**

**системи в цілому, переходом від командно-адміністративної системи до**

**розбудови демократичних засад у державному управлінні, розвитком форм**

**участі громадянського суспільства в управлінні сферою справляння податків**

**і зборів.**

**У підрозділі 1.2 «Поняття та ознаки публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів в Україні» проаналізовано основні теоретичні**

**концепції вчених щодо понять «адміністрування податків і зборів», «сфера**

**справляння податків і зборів», «публічне адміністрування».**

**Акцентовано увагу на тому, що категорія «справляння податків і зборів»,**

**на відміну від категорії «сфера справляння податків і зборів», застосовується у**

**діючому законодавстві та переважно розуміється науковцями як сукупність дій**

**платника податків, які виконуються у порядку та спосіб, передбачені для**

**виконання податкового зобов’язання, і діяльність відповідних державних**

**органів, що спрямована на адміністрування податків і зборів.**

**Проведено аналіз наукових поглядів на публічне адміністрування у різних**

**галузях державного управління, здійснено системний підхід до визначення**

**змісту відносин у сфері справляння податків і зборів. Подано авторське**

**визначення поняття «публічне адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів».**

**У підрозділі 1.3 «Мета, завдання та принципи публічного**

**адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні» аргументовано**

**положення про те, що метою публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів є не тільки своєчасне наповнення бюджету в частині**

**запланованих державою сум податків і зборів, а й розвиток форм участі**

**інститутів громадянського суспільства в цій сфері, зміцнення гарантій**

**реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні**

**державними справами у сфері справляння податків і зборів, досягнення**

**збалансованості державних та приватних інтересів у сфері справляння податків**

**і зборів, охорона та гарантування дієвого захисту прав платника податків.**

**Акцентовано увагу на виконанні завдань публічного адміністрування у**

**сфері справляння податків і зборів у контексті трансформації за роки**

**незалежності завдань, що ставилися перед податковими органами.**

**Досліджено зміст, особливості та класифікацію принципів у сфері**

**справляння податків і зборів як узагальненої правової категорії, що визначає**

**соціальну сутність та правову спрямованість будь-якої діяльності. Здійснено**

**аналіз нормативно-правових актів, якими визначено принципи у сфері**

**справляння податків і зборів, та виявлено відсутність принципів**

**адміністрування податків і зборів у чинному податковому законодавстві. У**

**зв’язку із чим запропоновано доповнити гл. І розд. ІІ Податкового кодексу**

**України ст. 40-1 «Принципи адміністрування податків, зборів».**

**8**

**Розділ 2 «Організаційно-правові механізми публічного**

**адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні та участь у**

**їх функціонуванні громадянського суспільства» складається із чотирьох**

**підрозділів.**

**У підрозділі 2.1 «Поняття і елементи механізму публічного**

**адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні» подано**

**характеристику механізму публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів, його структурних елементів. Визначено, що механізм**

**публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів охоплює**

**кілька структурних елементів, кожний із яких формується сукупністю**

**прийомів, форм і методів їх реалізації, а саме:**

**– діяльності органів публічної адміністрації щодо ухвалення**

**управлінських рішень, націлених на формування та реалізацію державної**

**податкової політики;**

**– діяльності органів публічної адміністрації у сфері справляння податків і**

**зборів щодо адміністрування податків і зборів, здійснення податкового контролю.**

**Досліджено форми та методи публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів. Проаналізовано регулювання сфери надання**

**адміністративних послуг, податкових консультацій у чинному законодавстві**

**України. Доведено, що в Законі України «Про адміністративні послуги»**

**визначення самого поняття «адміністративна послуга» не відображає суті цієї**

**категорії, у зв’язку із чим запропоновано авторське визначення цього поняття.**

**Виявлено відсутність законодавчо визначених чітких умов і процедури**

**надання, переліку та форм адміністративних послуг у сфері справляння**

**податків і зборів.**

**У підрозділі 2.2 «Податкові органи в структурі органів публічної**

**адміністрації у сфері справляння податків і зборів в Україні та роль**

**громадянського суспільства в їх діяльності» досліджено поняття «орган**

**публічного адміністрування», «публічна адміністрація», виокремлено завдання**

**та функції публічної адміністрації у сфері справляння податків і зборів.**

**Передбачено законодавче підґрунтя для функціонування**

**багатоструктурної системи органів публічної адміністрації у сфері справляння**

**податків і зборів, безпосередньої участі у функціонуванні таких органів**

**інституцій громадянського суспільства, розвитку чітких порядку та правил**

**реалізації такої участі.**

**Досліджено еволюцію місця та ролі податкового органу серед органів**

**публічної адміністрації у сфері справляння податків і зборів з початку**

**проголошення незалежності України:**

**– за адміністративно-правовим статусом – від структурного підрозділу**

**при виконавчих комітетах до центрального органу виконавчої влади;**

**– за покладеними завданнями – з реалізації винятково податкового**

**контролю до виконання функціональних завдань із забезпечення формування**

**державної податкової політики в частині адміністрування податків і зборів,**

**здійснення податкового контролю;**

**9**

**– за впровадженням у структуру податкового органу форм участі**

**громадянського суспільства, здійснення громадського контролю в цій сфері –**

**від відсутності таких форм і законодавчих засобів їх реалізації до введення на**

**законодавчому рівні у структуру податкового органу громадських рад,**

**проведення громадських експертиз діяльності контролюючого органу.**

**У підрозділі 2.3 «Громадянське суспільство як особлива форма впливу у**

**механізмі публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів»**

**досліджено форми участі інституцій громадянського суспільства у здійсненні**

**публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів в Україні.**

**Зазначено, що публічне адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів у широкому значенні, поряд зі зміною характеру та форм**

**функціонування державного органу, відображає реальне втілення в систему**

**державного управління форм участі громадянського суспільства.**

**Акцентовано увагу на тому, що форми участі інститутів громадянського**

**суспільства, на відміну від управлінської діяльності державного органу, не**

**мають владно-розпорядчого характеру. Виокремлено консультації з**

**громадськістю, громадську раду при ДФС України, громадську експертизу, як**

**законодавчо визначені форми участі громадянського суспільства в управлінні**

**сферою справляння податків і зборів.**

**За результатами аналізу щодо регулювання податкового і громадського**

**контролю у сфері справляння податків і зборів визначено, що обидві форми**

**відрізняються за предметом регулювання: податковий контроль здійснюється**

**щодо діяльності платника податків; об’єктом для громадського контролю**

**виступає діяльність податкового органу; обидва види контролю мають**

**обліково-аналітичні та перевірочні форми втілення. Водночас, взаємне**

**застосування наведених форм контролю у сфері справляння податків і зборів**

**створює баланс приватного та публічного інтересів, формує різноплановий**

**аналітичний матеріал для ухвалення якісних управлінських рішень, забезпечує**

**системність публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів.**

**У підрозділі 2.4 «Адміністративна та фінансова відповідальність за**

**порушення законодавства України у сфері справляння податків і зборів»**

**досліджено аспекти адміністративної та фінансової відповідальності як**

**інструментів правового забезпечення публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів.**

**Обґрунтовано, що існування дієвого інституту адміністративної**

**відповідальності посадових осіб податкового органу поряд із відповідальністю**

**платників податків виконує важливу роль у досягненні балансу у відносинах**

**контролюючого органу із платниками податків, громадянським суспільством**

**загалом, їх розвитку до партнерських відносин.**

**Акцентовано увагу на тому, що порівняно з надмірною адміністративною**

**та фінансовою відповідальністю платника податків, у чинному законодавстві**

**України відсутня відповідальність посадової особи контролюючого органу. У**

**зв’язку із чим запропоновано внести зміни в КУпАП щодо визначення поняття**

**«посадова особа».**

**10**

**Розділ 3 «Основні пріоритети розвитку адміністрування податків і**

**зборів в Україні» складається із двох підрозділів.**

**У підрозділі 3.1 «Проблеми забезпечення прав платника податків у**

**процедурах адміністрування податків і зборів в Україні» проаналізовано стан**

**правового забезпечення прав платника податків. На підставі дослідження норм**

**податкового законодавства виявлено незбалансованість прав платників**

**податків з обов’язками контролюючого органу та запропоновано внести**

**відповідні зміни до Податкового кодексу України щодо вдосконалення прав**

**платників податків та обов’язків контролюючого органу.**

**Аргументовано важливість існування дієвих механізмів досудового**

**врегулювання податкових спорів для розбудови партнерських взаємовідносин**

**між контролюючим органом і платниками податків, що сприятиме пошуку**

**компромісу між органами публічної влади у сфері справляння податків і зборів**

**і платниками податків.**

**Досліджено форми адміністративного (позасудового) оскарження рішень**

**контролюючого органу. Виявлено відсутність у податковому законодавстві**

**права платника податків оскаржувати не тільки рішення контролюючого**

**органу, а й дії (бездіяльність) його посадових осіб. Запропоновано зміни до**

**діючого Податкового кодексу України щодо порядку розгляду, оформлення**

**рішень контролюючого органу за наслідками розгляду скарг, заперечень**

**платника податків.**

**У підрозділі 3.2 «Шляхи вдосконалення публічного адміністрування у**

**сфері справляння податків і зборів в Україні в контексті запозичення**

**зарубіжного досвіду» розглядаються шляхи вдосконалення публічного**

**адміністрування у сфері справляння податків і зборів, зокрема, у контексті**

**підписання Угоди про асоціацію із ЄС, запозичення досвіду країн ближнього та**

**далекого зарубіжжя.**

**Акцентовано увагу на тому, що такі вимоги європейської концепції**

**належного врядування як прозорість, відповідальність, підзвітність, відкритість**

**мають втілюватись у процесі реформування сфери справляння податків і зборів**

**в Україні.**

**Розглянуто іноземний досвід участі громадськості в управлінні сферою**

**справляння податків і зборів, гарантування захисту прав платників податків,**

**моделі яких запропоновано спроектувати на українські реалії.**

**З’ясовано, що невід’ємним критерієм адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів у розвинених державах є чіткі і всеохоплюючі**

**правила та процедури захисту прав платників податків, особливо тоді, коли**

**рівень оподаткування підвищується, податкове законодавство стає дедалі**

**складнішим. Пропонується змістовне наповнення українського законодавства**

**із цих питань.**

**Доведено доцільність законодавчого визначення порядку побудови**

**взаємовідносин між платником податків і контролюючим органом, у зв’язку із**

**чим запропоновано внести до розд. ІІ Податкового кодексу України окрему**

**гл. 13 «Допомога платникам податків».**

**11**

**ВИСНОВКИ**

**У дисертації запропоновано нове вирішення наукового завдання, що**

**виявляється в розробленні цілісної концепції публічного адміністрування у**

**сфері справляння податків і зборів в Україні. У результаті проведеного**

**дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій,**

**спрямованих на досягнення поставленої мети.**

**1. Правова природа публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів поряд із еволюцією державних органів, видів податків,**

**податкових зобов’язань, способів організації податкових правовідносин,**

**зумовлена становленням громадянського суспільства, його інститутів, форм**

**його впливу на державне управління, що дозволяє повною мірою реалізуватися**

**критерію «публічність».**

**Сутність публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів**

**обумовлена не лише зміщенням акцентів у діяльності податкових органів від**

**управління до регулювання, уведенням адміністративних послуг у цій сфері, а**

**також появою та розвитком форм безпосередньої участі громадянського**

**суспільства, його інститутів в управлінні державними справами, здійсненні**

**громадського контролю в цій сфері.**

**2. Поняття «публічне адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів» характеризується як система публічно-правових відносини, що**

**виникають у процесах формування та реалізації державної податкової політики,**

**невід’ємним учасником яких є громадянське суспільство, його інститути.**

**Порядок та форми адміністрування податків і зборів, податковий контроль,**

**визначені Податковим кодексом України, є засобами реалізації державної**

**податкової політики у сфері справляння податків і зборів та, відповідно,**

**виступають структурними елементами системи публічного адміністрування у**

**цій сфері.**

**Системність публічного адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів утворюється комплексом взаємопов’язаних публічно-правових**

**відносин, що виникають та відбуваються у структурі ухвалення**

**управлінських рішень, спрямованих на формування та реалізацію державної**

**податкової політики, особливим учасником яких є громадянське суспільство**

**та його інститути.**

**3. Основоположна мета публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів - впровадження форм і методів у діяльність публічної**

**адміністрації, адміністрування податків і зборів, податковий контроль, що**

**будуються на балансі публічних і приватних інтересів. Одним із першочергових**

**кроків у досягненні цієї мети є здійснення процедур адміністрування податків і**

**зборів, визначених Податковим кодексом України на певних засадах. У зв’язку**

**із цим запропоновано доповнити гл. І розд. ІІ Податкового кодексу України**

**ст. 40-1 «Принципи адміністрування податків, зборів, платежів», у якій**

**передбачити такі засади (принципи): рівності прав і законних інтересів усіх**

**платників податків; гарантування прав платника податків; об’єктивності та**

**12**

**неупередженості контролюючих органів, їх посадових осіб; ухвалення рішень і**

**здійснення процедур лише за наявності підстав та в порядку, визначеному**

**законом; відкритості, прозорості, плановості та системності; відповідальності**

**контролюючого органу та його посадових осіб.**

**4. До механізму публічного адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів належить сукупність прийомів, форм і методів діяльності**

**органів публічної адміністрації в цій сфері з ухвалення управлінських рішень,**

**націлених на формування та реалізацію державної податкової політики,**

**виконання платниками податків податкових обов’язків, участі інституцій**

**громадянського суспільства. Під час дослідження удосконалено порядок**

**надання й оформлення консультацій із громадськістю, у зв’язку із чим**

**запропоновано внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від**

**03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та**

**реалізації державної політики». Внести зміни та доповнення до абз. 6 п. 20**

**щодо чіткого визначення особи, від якої надійшла пропозиція її змісту й**

**обґрунтування подання такої пропозиції; абз. 7 п. 20 щодо обґрунтованості**

**ухваленого рішення органу виконавчої влади, урахування пропозицій і**

**зауважень громадськості; абз. 1 п. 21 щодо обов’язкових реквізитів звіту про**

**результати проведення громадського обговорення; абз. 2 п. 21 щодо порядку**

**офіційного оприлюднення на веб-сайті.**

**5. Податкові органи за своїм функціональним призначенням і**

**підпорядкованістю входять до системи публічної адміністрації у сфері**

**справляння податків і зборів, яку розглядають як сукупність державних органів,**

**що забезпечують формування та реалізацію державної податкової політики, у**

**структурі яких упроваджено форми діяльності інститутів громадянського**

**суспільства, зокрема громадські ради. У зв’язку із цим запропоновано внести**

**певні зміни до чинного законодавства:**

**– викласти ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої**

**влади» в такій редакції: «1. Діяльність міністерств та інших центральних**

**органів виконавчої влади ґрунтується на принципах верховенства права,**

**забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина,**

**безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики,**

**забезпечення участі суспільства в управлінні справами, відкритості та**

**прозорості, підзвітності, відповідальності»;**

**– викласти підпункт 10 п. 5 Положення про Державну фіскальну службу**

**України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня**

**2014 р. № 236 ДФС, в такій редакції: «10) у порядку й у спосіб, передбачений**

**чинним законодавством України, співпрацює з інститутами громадянського**

**суспільства, забезпечує участь громадськості у формуванні та реалізації**

**державної політики за напрямами діяльності ДФС, звітує перед нею та**

**інформує її про свою роботу».**

**6. З’ясовано, що формами участі громадянського суспільства, його**

**інститутів у системі публічного адміністрування у сфері справляння податків і**

**зборів є:**

**13**

**– консультації із громадськістю, формою гарантування та забезпечення**

**проведення яких є громадська рада, що функціонує у складі Державної**

**фіскальної служби України;**

**– громадський контроль, громадська експертиза у процесах здійснення**

**адміністрування податків і зборів, податкового контролю;**

**– збір та аналіз показників адміністрування податків і зборів, облікова та**

**перевірочна діяльність.**

**7. Доведено, що юридична відповідальність (адміністративна, фінансова)**

**у публічному адмініструванні податків і зборів є інститутом що покликаний**

**гарантувати дотримання прав та виконання обов’язків як платниками податків,**

**так і посадовими особами контролюючого органу. Адміністративна**

**відповідальність посадових осіб контролюючого органу, її дієвість, виступає**

**гарантом збалансованості податкових правовідносин. У зв’язку із чим**

**запропоновано внести доповнення до Кодексу України про адміністративні**

**правопорушення щодо визначення поняття «посадова особа».**

**8. Обґрунтовано, що повноцінне забезпечення прав платника податків є**

**визначальним чинником ефективного функціонування системи публічного**

**адміністрування у сфері справляння податків і зборів та досягається, зокрема,**

**завдяки існуванню прав й обов’язків у контролюючого органу, збалансованих із**

**правами й обов’язками платника податків, гарантій захисту прав платника**

**податків. З метою ефективного забезпечення прав платника податків**

**запропоновано внести зміни та доповнення до Податкового кодексу України**

**щодо обов’язків і відповідальності посадових осіб контролюючих органів,**

**забезпечення та гарантування прав платника податків.**

**9. Встановлено, що невід’ємним критерієм адміністрування податків і**

**зборів у розвинених країнах Європи, поряд із широкими повноваженнями**

**податкових органів щодо примусового стягнення податкового боргу, є**

**гарантування прав платників податків, забезпечення на законодавчому рівні**

**діючих процедур і механізмів їх захисту. Саме такий підхід має втілюватися у**

**практичне застосування на національному рівні через імплементацію**

**основоположних засад (стандартів) законодавства Європейського Союзу в**

**зазначеній сфері.**

**10. Доведено, що розвиток досудових засобів врегулювання**

**податкових спорів є індикатором стану та характеру взаємовідносин між**

**контролюючим органом і платниками податків. Адміністративне**

**оскарження актів контролюючого органу, дій (бездіяльності) його**

**посадових осіб повинно мати чіткий та прозорий порядок реалізації,**

**фіксації результатів розгляду скарг платників. З’ясовано, що такі форми**

**досудового врегулювання податкових спорів, як податковий компроміс,**

**адміністративне оскарження, є недостатньо врегульованими та значною**

**мірою бюрократизованими, що нівелює їх широке застосування.**

**Запропоновано внести зміни та доповнення до Податкового кодексу**

**України щодо порядку оформлення податкового повідомлення-рішення з**

**урахуванням заперечень платника податків.**

**14**

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ**

**ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

**1. Рогачов Ю. М. Адміністрування податків в системі публічних**

**правовідносин / Ю. М. Рогачов // Вісник Київського національного**

**університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – № 2 (96). –**

**С. 99–102.**

**2. Рогачов Ю. М. Становлення процесу адміністрування податків в**

**Україні / Ю. М. Рогачов // Вісник Запорізького національного університету.**

**Юридичні науки. – 2013. – № 2 (1). – С. 188–197.**

**3. Рогачов Ю. М. Нова наукова доктрина адміністративного права як**

**шлях до реформування адміністрування податків і зборів в Україні**

**/ Ю. М. Рогачов // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 2 (8). – С. 39–**

**47.**

**4. Рогачов Ю. М. Адміністративно-правові відносини в структурі**

**публічного адміністрування податків і зборів / Ю. М. Рогачов // Вісник**

**Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 2. –**

**С. 148–156.**

**5. Рогачов Ю. М. Податкові органи як суб’єкти публічної адміністрації у**

**сфері справляння податків і зборів / Ю. М. Рогачов // Вісник Київського**

**національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2014. –**

**№ 1 (99). – С. 94–97.**

**6. Рогачов Ю. М. Співвідношення понять «адміністрування податків,**

**зборів» та «податковий контроль» / Ю. М. Рогачов // Реформування**

**національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети : матеріали**

**Міжнар. наук.-практ. конф. (1–2 лют. 2013 р.). – Одеса, 2013. – С. 62–64.**

**7. Рогачов Ю. М. Адміністративно-правове регулювання як механізм**

**розвитку публічного адміністрування у сфері справляння податків і зборів**

**/ Ю. М. Рогачов // Сучасні проблеми права в Україні : матеріали Міжнар. наук.-**

**практ. конф. (1 жовт. 2014 р.). – Тернопіль, 2014. – С. 56–60.**

**8. Рогачов Ю. М. Громадський контроль у складі публічного**

**адміністрування у сфері справляння податків і зборів / Ю. М. Рогачов**

**// Пріоритети національного реформування державиі права: теорія та**

**практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (8 жовт. 2014 р.). – К., 2014. –**

**С. 90–94.**

**АНОТАЦІЯ**

**Рогачов Ю. М. Публічне адміністрування у сфері справляння**

**податків і зборів в Україні. – Рукопис.**

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за**

**спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;**

**інформаційне право. – Київський національний університет імені Тараса**

**Шевченка. – Київ, 2016.**

**15**

**Дисертацію присвячено дослідженню публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів. Розкрито його сутність і значення у процесах**

**формування та реалізації державної податкової політики, розглянуто систему**

**засобів публічного адміністрування, що застосовують при адмініструванні**

**податків і зборів, податковому контролі, процесах формування державної**

**податкової політики.**

**Виявлено роль громадянського суспільства, його інститутів у публічному**

**адмініструванні податків і зборів, визначено органи публічного**

**адміністрування, місце інституцій громадянського суспільства в їх діяльності у**

**сфері справляння податків і зборів.**

**Проаналізовано систему нормативно-правових актів у сфері справляння**

**податків і зборів. Визначено шляхи вдосконалення публічного адміністрування**

**у сфері справляння податків і зборів, а також виокремлено основні фактори, що**

**сприяють підвищенню ефективності публічного адміністрування у сфері**

**справляння податків і зборів.**

**Ключові слова: публічне адміністрування, адміністрування податків і**

**зборів, податковий контроль, громадянське суспільство, інститути**

**громадянського суспільства, громадський контроль, громадська експертиза,**

**податки і збори, оподаткування, публічна адміністрація, сфера справляння**

**податків і зборів.**

**АННОТАЦИЯ**

**Рогачёв Ю. Н. Публичное администрирование в сфере взимания**

**налогов и сборов в Украине. – Рукопись.**

**Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

**по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое**

**право; информационное право. – Киевский национальный университет имени**

**Тараса Шевченко. – Киев, 2016.**

**Диссертация посвящена исследованию публичного администрирования**

**в сфере взимания налогов и сборов в Украине. Раскрыта его сущность и**

**значение в процессах формирования и реализации государственной**

**налоговой политики, рассмотрена система средств публичного**

**администрирования, которые применяются при администрировании налогов**

**и сборов, налоговом контроле, процессах формирования государственной**

**налоговой политики.**

**В работе проводится исторический анализ возникновения и становления**

**публичного администрирования как способа осуществления государственного**

**управления, функционирования и реализации полномочий органами власти, их**

**должностными лицами. Проанализированы основные теоретические концепции**

**ученых относительно категорий «администрирование налогов и сборов»,**

**«сфера взимания налогов и сборов», «публичное администрирование».**

**Исследовано содержание, особенности и классификация принципов в**

**сфере взимания налогов и сборов, осуществлен анализ нормативно-**

**16**

**правовых актов, которыми определены принципы в сфере взимания налогов**

**и сборов.**

**Дана характеристика механизма публичного администрирования в сфере**

**взимания налогов и сборов, его структурных элементов. Исследованы формы и**

**методы публичного администрирования в сфере взимания налогов и сборов.**

**Проанализированы понятия «орган публичного администрирования»,**

**«публичная администрация», выделены задания и функции публичной**

**администрации в сфере взимания налогов и сборов.**

**Исследованы формы участия институтов гражданского общества в**

**осуществлении публичного администрирования в сфере взимания налогов и**

**сборов в Украине. Акцентировано внимание на том, что формы участия**

**институтов гражданского общества, в отличие от управленческой**

**деятельности государственного органа, не имеют властно-распорядительного**

**характера.**

**Выявлена несбалансированность прав налогоплательщиков с**

**обязанностями контролирующего органа.**

**Аргументирована важность существования действенных механизмов**

**досудебного разрешения налоговых споров для развития партнерских**

**взаимоотношений между контролирующим органом и налогоплательщиками.**

**Исследованы формы административного (внесудебного) обжалования решений**

**контролирующего органа. Выявлено отсутствие в налоговом законодательстве**

**права налогоплательщика обжаловать не только решение контролирующего**

**органа, но и действия (бездействие) их должностных лиц.**

**Рассматриваются пути совершенствования публичного**

**администрирования в сфере взимания налогов и сборов, в частности, в**

**контексте подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, заимствования**

**опыта стран ближнего и дальнего зарубежья. Рассмотрен иностранный**

**опыт участия общественности в управлении государственными делами в**

**сфере взимания налогов и сборов, обеспечении защиты прав**

**налогоплательщиков.**

**Проанализирована система нормативно-правовых актов в сфере**

**взимания налогов и сборов. Определены пути совершенствования**

**публичного администрирования в сфере взимания налогов и сборов, а**

**также выделены основные факторы, способствующие повышению**

**эффективности публичного администрирования в сфере взимания налогов**

**и сборов.**

**Ключевые слова: публичное администрирование, администрирование**

**налогов и сборов, налоговый контроль, гражданское общество, институты**

**гражданского общества, общественный контроль, общественная экспертиза,**

**налоги и сборы, налогообложение, публичная администрация, сфера взимания**

**налогов и сборов.**

**17**

**SUMMARY**

**Rogachev Y. M. Public administration in the field of taxes and fees in**

**Ukraine. – The manuscript.**

**Dissertation on the obtaining of scientific degree of Candidate of Laws by**

**specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. –**

**Taras Shevchenko National University of Kyiv. – Kyiv, 2016.**

**Dissertation is devoted to the study of public administration in the field of**

**taxation and fees. Opened its essence and significance in the formation and**

**implementation of state tax policy, considered the system of public administration**

**funds which are carried out in the administration of taxes and fees, tax control, the**

**process of formation of state tax policy.**

**The role of the civil society of its institutions in the public administration of**

**taxes and fees, certain bodies of public administration, the place of civil society in**

**their efforts in collecting taxes and fees.**

**Analyzed the system of normative legal acts in the field of taxation and fees.**

**Identify ways to improve public administration in the area of collection of taxes and**

**fees, as well as highlights the main factors contributing to the increase of efficiency**

**of public administration in the field of taxation and fees.**

**Key words: public administration, the administration of taxes and fees, tax**

**control, civil society, institution of civil society, public control, public examination,**

**taxes and fees, taxation, public administration, the sphere of taxation and fees.**

**18**

**Гарнітура Таймс. Формат 60х84/16.**

**Наклад 100. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.**

**Підписано до друку 03.03.2016. Замовлення 240.**

**Надруковано в «МП Леся».**

**Свідоцтво про внесення до Державного реєстру**

**суб’єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.**

**«МП Леся»**

**03148, Київ, а/с 115.**

**Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26**

**E-mail: lesya3000@ukr.net**