

*Борисенко О. П., д.держ.упр., проф., УМСТАФ, м. Дніпро  
Гетманчук О. М., магістр, ДНУ ім. О. Гончара, м. Дніпро*

*Borysenko O., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of  
the Department Chair of Public Administration and Customs Administration, Uni-  
versity of Customs and Finance, Dnipro*

*Getmanchuk O. M., master's degree, Oles Honchar Dnipropetrovsk national  
university, Dnipro*

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

### **DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF PUBLIC CONTROL BY THE ACTIVITY OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE**

*У статті розглянуто діючу систему державного фінансового контролю, до якої необхідно залучити систему громадського контролю у сфері державної служби з чітко відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координації діяльності, що є необхідною передумовою побудови українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. Акцентовано на наявності нерационального розподілу та дублювання функцій, повноважень, компетенції та відсутності результативної взаємодії між органами державного фінансового контролю та громадянським суспільством. У статті пропонуються механізми громадського контролю за діяльністю ДФС України, які мають здійснюватися на засадах інформаційної відкритості. Провідна роль у цьому процесі має належати громадському контролю як ключовому елементу розвитку демократії, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, адже дієве застосування форм громадського контролю здатне виявити проблеми в діяльності ДФС та виробити шляхи їх подолання.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, громадський контроль, критерії здійснення громадського контролю, державна фіскальна служба.

*The article deals with the current system of state financial control, to which it is necessary to involve the system of public control in the field of civil service with a well-worked mechanism of effective interaction, coordination of activities, which is a prerequisite for the construction of Ukrainian society on the basis of democracy, the definition of the rule of law and human rights and citizen. The emphasis is placed on the inappropriate allocation and duplication of functions, powers, competencies and the lack of effective interaction between public financial control bodies and civil society. The article proposes mechanisms of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine, which should be carried out on the principles of informational openness. The leading role in this process should be the public control as a key element of the develop-*

*ment of democracy, transparency and openness of public authorities, because effective application of forms of public control can reveal problems in the activity of the State Fiscal Service and work out ways to overcome them.*

**Keywords:** *mechanisms of public administration, public control, criteria for the implementation of public control, state fiscal service.*

**Постановка проблеми.** Під час впровадження значних змін в державний устрій, постійних змін влади та реформування діяльності Державної фіскальної служби України вкрай необхідна ефективна система громадського контролю у сфері державної служби з чітко відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координації діяльності, що є необхідною передумовою побудови українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. У сфері контролю за діяльністю Державної фіскальної служби спостерігається поширення нераціонального розподілу та дублювання функцій, повноважень, компетенції та відсутність результативної взаємодії між ними, що не дозволяє активному громадянському суспільству реалізувати свою контрольну функцію як основного платника податків. Все це обумовлює актуальність вивчення пріоритетних напрямів та проблем здійснення контролю за діяльністю органів ДФС України та можливості здійснення громадського контролю за ефективністю діяльності податкових органів та впливу на досягнення мети і цілей діяльності ДФС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам та напрямкам громадського контролю присвятили свої праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці: С. Братель, С. Денисюк, О. Єлізаров, А. Крупник, М. Климко, В. Колпаков, А. Мельник, А. Мукшименко, Т. Наливайко, О. Орловський, Т. Семигіна та інші відомі науковці. Дедалі більшу увагу цьому питанню приділяють і такі українські недержавні аналітичні центри, як Міжнародний центр перспективних досліджень (В. Нанівська, В. Нікітін), Інститут громадянського суспільства (А. Ткачук), Український незалежний центр політичних досліджень (М. Лациба), Центр політико-правових реформ (І. Коліушко, В. Тимошук), Інститут місцевої демократії (В. Рубцов), Лабораторії законодавчих ініціатив (І. Когут) та інші. Разом із тим аналіз сучасної наукової літератури засвідчив, що в науковому плані проблема здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, його основних складових та удосконалення системи, що його формує на сьогодні залишається малодослідженою, розглядається фрагментарно, епізодично без системного, комплексного підходу. З огляду на це дана проблематика визначається доцільною в умовах складного і довготривалого процесу реформування ДФС України, що має привести не лише до зміни її діяльності, а й до зміни ставлення суспільства до вказаної служби.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження процесу громадсь-

когоконтролю в системі Держаної фіскальної служби України, що передбачає розв'язання таких завдань: розподіл контрольних повноважень між державним і громадським контролем; розробка критеріїв здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Громадський контроль один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Згідно зі статтею 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [4]. У демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування – діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль), діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу [8].

Громадський контроль завжди розглядається як інструмент оцінки громадськістю ступеня виконання державними органами своїх завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю полягають у тому, що:

- 1) громадський контроль здійснюється виключно громадськістю (організованою та неорганізованою);
- 2) у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [4].

Під організованою громадськістю розуміють органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи відносяться й ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до Верховної ради, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в

органах місцевого самоврядування цього рівня. До неорганізованої громадськості відносяться громадяни та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи.

До об'єктів громадського контролю належать органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом виступає діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. А процедура здійснення громадського контролю містить комплекс форм і методів його реалізації відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

Отже природа громадського контролю базується на взаємовідносинах влади і громади. Забезпечення сталого розвитку суспільства забезпечується за рахунок підтримання рівноваги в цій системі за допомогою стримувань та противаг. До характерних особливостей громадського контролю відноситься те, що він здійснюється безпосередніми споживачами соціальних послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади.

На даний час в Україні немає окремого закону, який би регламентував здійснення громадського контролю. Натомість нормативну базу громадського контролю складають окремі норми Конституції та інших законів. Згідно з статтями 5 і 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а в свою чергу громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Крім того, чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

Проте навіть такий розгалужений комплекс нормативно-правових актів, що регламентують здійснення громадського контролю не замінить собою визначення механізмів його реального функціонування. Формування лише самої моделі громадського контролю, без деталізації процедурного забезпечення у більшості випадків є перешкодою для його практичної реалізації. Як наслідок, у державі наявне загальне уявлення про систему громадського контролю і як результат – низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості у цій сфері та невизначеність органів публічної влади у правовідносинах, що виникають при здійсненні та-

кого контролю. Наявна ситуація лише більше загострює існуючу проблему, а будь-яка громадська ініціатива щодо контролю публічної влади фактично перебуває на хиткій межі законності та правомірності.

Відсутність у чинному законодавстві України єдності змісту та поняття громадського контролю, закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, зокрема чітких правил здійснення такого контролю, створює штучні бар'єри для контрольної функції громадянського суспільства. Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю покликані грати ЗМІ. Проте, на даний час вони цю роль виконують недостатньо ефективно тому, що багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади.

Отже, можна підсумувати що, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він необхідний під час здійснення держаними органами покладених на них завдань та встановлених приписів, для неухильності їх виконання та підвищення ефективності діяльності, забезпечення додаткових заходів захисту від посилення впливу політичних й економічних груп.

До характерних рис українського суспільства необхідно віднести відсутність інформаційної відкритості, прозорості, підзвітності влади суспільству. Також відстежується низький ступінь інформованості населення про їх можливості реалізації і захисту своїх прав та законних інтересів. В загальному обсязі органи виконавчої влади мало враховують інтереси громадськості, що знижує якість прийнятих рішень, створює бар'єри в реалізації державної політики в цілому та призводить до виникнення напруги між владою та громадськістю. Зазначене негативно впливає на відносини між владою і громадськістю, у результаті чого зростає недовіра до виконавчої влади та формується її негативний імідж. Таку ситуацію можливо змінити за рахунок запровадження чітких та дієвих механізмів громадського контролю та підвищення зацікавленості громадськості у результатах діяльності влади.

З метою визначення місця громадського контролю в системі ДФС України необхідно визначитись з його суб'єктами. Так суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДФС виступають громадяни та об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації).

Важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва органів публічної влади й громадськості як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадсь-

кості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції.

Щодо Громадської ради при ДФС України, то вона є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення гарантованого Конституцією України права на участь громадян в управлінні державними справами у сфері державної податкової й митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загально-обов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, віднесених до компетенції ДФС України. На сьогодні до персонального складу громадської ради при ДФС України віднесено 100 суб'єктів громадянського суспільства, які представляють платників податків усіх галузей і сфер діяльності [1].

Як відзначив голова громадської ради при ДФС України Олексієнко Д.В.: «Громадська рада – це цивілізований майданчик для спілкування між ДФС України та громадськістю. Адже тільки в діалозі можна знайти конструктивні рішення та оптимальні шляхи для розв'язання актуальних завдань у податковій і митній сферах, що сприятиме ефективній розбудові цього відомства».

Для здійснення впливу на формування державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи громадська рада при ДФС України має можливість застосовувати наступні дієві інструменти: громадський контроль, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Громадський контроль здійснюється громадською радою при ДФС України у наступних формах:

– громадського моніторингу (дослідження певного явища чи процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією ж темою із застосуванням тих самих інструментів);

– громадської оцінки (ретельного й незалежного виміру закінченої діяльності або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей).

Отже, громадський контроль, що може здійснюватися громадською радою при ДФС України, не тільки визначатиме проблеми у податковій та митній сферах, а й надаватиме пропозиції та пропонуватиме шляхи їх вирішення, а результати цього контролю матимуть рекомендаційний характер та їх неврахування має аргументуватися ДФС України.

Найважливішою умовою підвищення ефективності здійснення громадського контролю є відкритість діяльності органів державної влади, в тому числі шляхом надання доступу (з урахуванням обмежень, визначених діючи-

ми законами, щодо державної таємниці, конфіденційної інформації тощо) до інформації про їх діяльність, зокрема через мережу Internet та ЗМІ. Завдяки повній та достовірній інформації про діяльність Державної фіскальної служби, наданої для громадськості: формується позитивний імідж органу влади; з'являється можливість залучення громадськості до професійної діяльності (оптимізація діяльності, уніфікація звітності – наприклад, обговорення об'єднання звітності з єдиного соціального внеску та податку на доходи фізичних осіб для зменшення навантаження на бізнес); налагоджується взаємоповага; виявляються, аналізуються та озвучуються недоліки діяльності як всього органу так і його окремих представників.

Для оптимізації функціонування механізму громадського контролю, окрім визначення принципів та методів його здійснення, необхідно також визначити основні критерії його здійснення. Критерії здійснення контролю мають підвищити ефективність діяльності суб'єктів громадського контролю, надати змогу проаналізувати результати контролюючих заходів, а також виявити проблеми, які потребують негайного розв'язання.

Розробка критеріїв здійснення громадського контролю має базуватись на принципах законності, об'єктивності, дієвості, незалежності, комплексності, систематичності, оперативності.

Саме розроблені критерії оцінки якості визначають, яким чином повинна виконуватися кожна функція і кожна дія, щоб відповідати вимогам та задовольняти інтереси учасників громадського контролю. У випадку коли критерії оцінки якості роботи суб'єктів громадського контролю розроблені, і контролююча особа розуміє який результат очікується від її роботи, це в подальшому забезпечує її ефективність.

Залежно від принципів, на яких базуються громадський контроль, та характеристик їх прийнятності, критерії проведення громадського контролю в органах ДФС України повинні бути чітко регламентованими та законними (затверджені в нормативних документах, з чітко визначеними межами, що не порушують державної таємниці, не розголошують службову та конфіденційну інформацію та не порушують права третіх осіб). Також до них може бути віднесено такі критерії:

- своєчасність здійснення, що полягає у вчасному реагуванні на рішення, які приймаються службою та її територіальними органами. Враховуючі визначену публічність діяльності органів ДФС, її висвітлення на офіційному веб- сайті та субсайтах її територіальних органів та в ЗМІ, реакція громадськості має бути миттєвою для забезпечення своєчасного здійснення контролюючих заходів;

- доступність, що передбачає безперешкодне здійснення контролюючих заходів з боку суб'єктів громадського контролю та фактичну можливість звернення їх до ДФС України щодо доцільності проведення контрольних заходів з боку ДФС, а також отримання на них вмотивованих відповідей;

- відкритість, що базується на відкритості та публічності контрольних заходів, а також їх результатів;
- результативність, що полягає у виявленні недоліків, відхилень, порушень тощо;
- професійність, що передбачає залежність якості проведеного контролю від професійності суб'єктів громадського контролю, їх підготовленості та обізнаності щодо предмету контролю.

Право здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України має належати тим громадським організаціям, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі здійсненням громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Водночас розглядаючи зазначені критерії якості слід звернути увагу на систему управління якістю, яка має включати відповідні механізми, процедури й інструменти, що забезпечують:

- встановлення вимог до якості через визначення необхідних правил і процедур проведення контрольних заходів, а також відповідних ресурсів для досягнення їх якості;
- забезпечення якості як процесу виконання встановлених вимог щодо планування, здійснення і оформлення результатів контрольних заходів, що визначають якість їх проведення;
- контроль якості, який здійснюється шляхом перевірки відповідності планування, здійснення і оформлення результатів контрольних заходів встановленим вимогам до якості;
- підвищення якості процесу усунення недоліків проведення контрольних заходів і вдосконалення контрольно-аналітичної та експертної діяльності.

**Висновки.** Розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю ДФС України має здійснюватися на засадах інформаційної відкритості. Громадський контроль необхідно підкріпити дієвою законодавчою базою, основою якої має стати Закон про громадський контроль та підзаконні акти, в яких буде чітко врегульовано критерії оцінки якості здійснення контролю. Також необхідно зазначити, що реформування та оптимізація діяльності ДФС України буде ефективною у разі прозорості та підзвітності її діяльності суспільству. Провідна роль у цьому процесі має належати саме громадському контролю як ключовому елементу розвитку демократії, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, адже дієве застосування форм громадського контролю здатне виявити проблеми в діяльності ДФС та виробити шляхи їх подолання.

#### Список використаних джерел:

1. Громадська рада при ДФС України обрала свого Голову та визначилася з подальшими напрямками роботи у комітетах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/170737.html/>.



2. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 357–363.

3. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2007. – Вип. 1. – Режим доступу: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

4. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. – Луцьк: Ред. – вид. від. «Вежа» Вол. Держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

5. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Т. В. Маштакова. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=89875>.

6. Панченко Т.В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т.В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – 288 с. – С. 261–276.

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок, Положення від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України, від 12.11.2010, 2010 р., № 84, стор. 36

8. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

#### References:

1. *The Public Council at the DFS of Ukraine elected its chairman and determined the further directions of work in the committees.* Web. 03 Oct. 2018. <<http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/170737.html/>>.

2. Denisyuk, S.F. "The essence of public control: the ratio of concepts in theory and law." *Actual problems of public administration* 2 (2008): 357–363. Print.

3. Krupnik, A.S. "Public Control: Essence and Mechanisms of Implementation." *Theoretical and Applied Issues of State Creation* 1 (2007). Web. 03 Oct. 2018. <[http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)>.

4. Malinovsky, V.Ya. *State Administration*. Lutsk: Vega, 2000. Print.

5. Mashtakova, E.A. *Theoretical and legal issues of state control in the Russian Federation.* Web. 03 Oct. 2018. <<http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=89875>>.

6. Panchenko T.V. *Public control and its influence on the formation of the effectiveness of local government.* Poltava, 2009. Print.

7. "On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy." *Official Bulletin of Ukraine* 84 (2010): 36. Print.

8. Sushinsky, O.I. *Control in the sphere of public authority: theoretical and methodological and organizational-legal aspects.* Lviv: LRITU UADU, 2002. Print.