

¹⁸ *Волошина А.* Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації / А. Волошина, М. Лациба : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gromrady.org.ua/2011/06/posibnyk-efektyvna-orhanizatsiya-robotyhromadskojirady-metodychni-rekomendatsiji

¹⁹ *Віхляев М. Ю.* Участь громадських об'єднань у правотворчій діяльності як суб'єктів адміністративного права, які наділені активною адміністративною правосуб'єктністю / М. Ю. Віхляев // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 91.

²⁰ *Віхляев М. Ю.* Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. Ю. Віхляев. – Ірпінь: Національний університет Державної податкової служби України, 2013. – С. 25.

Резюме

***Дерець В. А.* Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики.**

У статті досліджуються окремі теоретико-правові засади консультацій з громадськістю та діяльності громадських рад, утворених для сприяння участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики. Розглядаються проблемні питання проведення консультацій з громадськістю. Приділяється увага завданням і функціям громадських рад при органах виконавчої влади.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадськість, інститути громадянського суспільства, органи виконавчої влади, взаємодія, консультації з громадськістю, громадські ради.

Резюме

***Дерец В. А.* Участие общественности в формировании и реализации государственной политики.**

В статье исследуются отдельные теоретико-правовые основы консультаций с общественностью и деятельности общественных советов, созданных для того, чтобы способствовать участию общественности в формировании и реализации государственной политики. Рассматриваются проблемные вопросы проведения консультаций с общественностью. Уделяется внимание задачам и функциям общественных советов при органах исполнительной власти.

Ключевые слова: гражданское общество, общественность, институты гражданского общества, органы исполнительной власти, взаимодействие, консультации с общественностью, общественные советы.

Summary

***Derets V.* Public participation in the formulation and implementation of public policy.**

This article examines some theoretical and legal basis of public consultations and activities of public councils to promote public participation in the formulation and implementation of public policy. We consider problematic issues of public consultations. Attention is paid to the tasks and functions of public councils under the executive branch.

Key words: civil society, the public, civil society institutions, executive agencies, cooperation, consultations with the public, community councils.

УДК 347.73

Н. К. ІСАЄВА

Наталія Карлівна Ісаєва, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СУЧАСНИЙ ПЕРІОД

Недосконалість системи оподаткування в Україні та правового регулювання відносин в цій сфері, недостатня розробленість методичних підходів та недостатність чітких наукових і практичних рекомендацій щодо організації порядку справляння податків та зборів створює умови для тіньового сектору економіки і, значною мірою, корупції в державі.

Реформа податкової системи України є нагальною потребою держави в сучасний період. Її необхідність останнім часом навіть не доводиться вченими та практиками, оскільки проблема є очевидною та гострою. Питання полягає лише в тому, яку саме модель податкової реформи прийняти та законодавчо закріпити.

Безперечно, йдеться насамперед про забезпечення соціальної справедливості податків, оскільки при тому, що цей принцип закладений ст. 4 чинного Податкового кодексу України в основні засади податкового законодавства України, реалізувати його належним чином не вдалось. Соціальна справедливість передбачає встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків¹. Те, що цей принцип буде також одним із основоположних в майбутній новій редакції Податкового кодексу України сумнівів немає, проте головне полягає саме в його реалізації.

Відповідно до проекту податкової реформи, розробленому Міністерством фінансів України, передбачається зниження податкового навантаження на заробітну плату як для працівника, так і для роботодавця, яке

має проводитись в два етапи: I – за рахунок надання податкової соціальної пільги працівникам в розмірі однієї мінімальної заробітної плати, незалежно від рівня доходів, а також за рахунок скасування єдиного соціального внеску, який сплачується працівником. Для роботодавця податковий тягар зменшиться з 41 % до 20 %, при цьому максимальна межа нарахування єдиного соціального внеску становитиме 25 мінімальних заробітних плат; II – запровадження єдиного податку на заробітну плату за ставкою 20 %, який передбачається для сплати працівником з 1 січня 2018 р., при цьому єдиний соціальний внесок буде анульований. Цей етап безпосередньо тісно пов'язаний з пенсійною реформою².

Стосовно такого підходу до податкової соціальної пільги, слід зазначити, що аналогічна норма вже є у чинному Податковому кодексі України і головне питання полягає лише в її виконанні. Заперечень це не викликає, проте не зрозуміло, чи залишиться диференційний підхід при визначенні податкової соціальної пільги для соціально незахищених категорій платників та осіб, які мають заслуги перед державою. Якщо збільшення податкової соціальної пільги для таких категорій громадян не збережеться в новій редакції Податкового кодексу України, розробленому Міністерством фінансів України, то це буде не вдосконалення механізму реалізації принципу соціальної справедливості, а навпаки.

Справедливість та рівність для всіх платників податків у проекті Міністерства фінансів України передбачається забезпечити шляхом відмови від будь-яких податкових пільг та преференцій для всіх галузей економіки. Спрощена система оподаткування повинна залишатися переважно для мікробізнесу, а не можливість для великих платників податків мінімізувати податки³.

Щодо такої відмови від будь-яких податкових пільг, на перший погляд, виправданої, вважаємо, за необхідне зробити детальні розрахунки та аналіз можливих ризиків. Особливістю функціонування різних сфер економіки України є, крім їхньої галузевої специфіки, проблеми недосконалої та застарілої організації їх роботи, тому ймовірні негативні наслідки можуть бути набагато більші, ніж майбутні позитивні у віддаленій перспективі. Зокрема, це стосується сільського господарства країни. А запровадження такого підходу в сфері IT-бізнесу, який фактично тримається за рахунок роботи в Україні зарубіжних фірм, може спричинити згорання цієї сфери та «відтік» висококваліфікованих спеціалістів за кордон, де і умови, і заробітна плата будуть кращими.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на особливість податкового закону, визначену М. П. Кучерявенком, яка полягає у тому, що податковий закон являє собою нормативне відображення інтересів держави в сфері оподаткування, узгодження інтересів суб'єктів, які представляють владну та зобов'язану сторони податкового правовідношення⁴.

Це є особливо важливим, оскільки Конституція України закріпила, що Україна є також соціальною та правовою державою.

Не можна не погодитись з думкою експертів, що податкова реформа – це не скорочення податків, а зміна відносин між державою і платниками. Для цього можна змінити принцип збирання, структуру податкового тиску, навіть не змінюючи загальної суми податкових надходжень⁵.

Особливо це є актуальним та важливим, враховуючи критичний стан економіки і фінансів України на сьогоднішній день та дуже віддалені перспективи досягнення економічної стабільності. Крім того, дуже великим навантаженням став для держави вимушений надшвидкий розвиток оборонної сфери.

Від чіткості, наукової обґрунтованості та належного рівня законотворчої техніки також значною мірою залежить успішність та ефективність податкової реформи в Україні. З огляду на це варто звернути увагу на особливості податкового закону. Зокрема, А. Н. Козирін виділяє серед них такі: 1) персоніфікований характер, за якого механізм регулювання спрямований на певну групу платників; 2) строковий характер, що означає дію закону в часі впродовж певного обмеженого періоду, оскільки зміна основних елементів податкового механізму (платника, об'єкта, ставки) може відбуватися досить часто; 3) характер податкових законів, заснований на презумпції винуватості платника. Крім того, громіздкість податкового законодавства, роль податкових органів, які виступають у якості арбітрів у спірних питаннях та ставлять платника у стан залежного⁶.

Погоджуючись, в основному, з наведеною характеристикою податкового закону, необхідно зазначити, що розвиток демократичних засад побудови сучасної держави, де основним пріоритетом є забезпечення реалізації прав і свобод особи і громадянина, вимагає переосмислення та розвитку принципів податкового законодавства саме в цьому напрямі. Презумпція винуватості у цивільних відносинах, умови яких в межах закону визначає для себе сама особа, і презумпція винуватості платника податку, який імперативно «втягується» у відносини з державою у податковій сфері, де передбачені, крім фінансових санкцій, адміністративна відповідальність, а також і кримінальної відповідальності, причому два останні види юридичної відповідальності передбачають для застосування обов'язкову наявність вини, мають абсолютно різну специфіку і в одному розмінні застосовуватись не повинні.

На наш погляд, саме в податкових відносинах презумпція невинуватості платника податків в демократичній країні повинна бути одним із основоположних принципів податкового законодавства.

Як справедливо зазначає І. О. Пасічна, зміст податкових правовідносин становлять права та юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин, їх реальна поведінка, детерміновані публічними інтересами і спрямовані на досягнення відповідного результату – формування публічних грошових коштів. Суб'єктивні права та обов'язки як елементи змісту мають такі особливості: 1) вони закріплені в нормативній моделі податкових правовідносин; 2) встановлені волею держави; 3) пов'язані зі сплатою податків і зборів; 4) значно деталізовані; 5) нормативно визначені; 6) характеризуються переважанням обов'язків над правами платників подат-

ків і зборів, забезпеченість прав контролюючих органів обов'язками платників податків і зборів, відповідністю прав контролюючих органів їх обов'язкам⁷.

У зазначеній характеристиці змісту податкових правовідносин слід звернути увагу на таку їх особливість, як переважання обов'язків над правами і саме це, на наш погляд, об'єктивно є притаманним сфері податкових відносин, а не презумпція винуватості платника податків, від якої необхідно відмовитись при побудові сучасної демократичної держави.

Проект податкової реформи Міністерства фінансів України передбачає також зміни в адмініструванні податків та зборів, оскільки чинний Податковий кодекс містить велику кількість неоднозначних норм та колізій, які дозволяють контролюючим органам маніпулювати законодавством, приймаючи рішення не на користь платників податків. У частині адміністрування податків та зборів пропонується заборонити контролюючим органам проводити документальні позапланові перевірки за результатами перевірок інших платників податків⁸.

Безперечно, зазначені зміни в адмініструванні податків є необхідними. При цьому слід більш чітко визначити види перевірок платників податків, умови їх проведення та, зокрема, конкретизувати особливості документальних і фактичних перевірок. Водночас чіткість не повинна переходити в зайву деталізованість, оскільки перелік прав контролюючих органів, закріплений ст. 20 Податкового кодексу України, включає значною мірою і певні особливості здійснення перевірок різних об'єктів перевірки, документації та іншої інформації.

У свою чергу, заслуговують на увагу також положення законопроекту податкової реформи Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики. Зокрема, зазначений проект передбачає:

- 1) введення публічного реєстру заяв на бюджетне відшкодування податку на додану вартість;
- 2) встановлення обов'язку контролюючого органу з відшкодування податку на додану вартість виключно в порядку черговості надходження заяв;
- 3) встановлення заборони контролюючому органу перевіряти правильність ведення бухгалтерського обліку, повноти визначення фінансового результату до оподаткування згідно з бухгалтерським обліком та формування показників фінансової звітності;
- 4) перехід до нової системи апеляційних оскаржень платниками рішень контролюючих органів – другий рівень апеляцій переходить до Міністерства фінансів;
- 5) «демільтаризація» податкового контролю – ліквідація податкової міліції та створення нового правоохоронного органу – Служби фінансових розслідувань в складі Міністерства фінансів⁹.

У цілому, чіткість та конкретність вищевикладених положень альтернативного проекту Комітету Верховної Ради з питань податкової та митної політики, їх спрямованість на вирішення найгостріших проблем функціонування податкової системи України заслуговує на підтримку. Водночас пропозиція щодо «демільтаризації» податкових органів цілком ймовірно може стати «мілітаризацією» Міністерства фінансів України, що не є притаманним для цього органу державної виконавчої влади, який має інші завдання та функції, головною з яких є розробка проекту Державного бюджету України та забезпечення його виконання.

Таким чином, податкова реформа, підготовка до якої активно відбувається в Україні, поряд з безумовно позитивними елементами реформування податкової системи та податкового законодавства, може мати також певні ризики для фінансової системи й економіки держави. Тому їх запровадження повинно здійснюватись поетапно та вивірено.

¹ Податковий Кодекс України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

² Левкович О. Минфин vs парламент: 5 преимуществ двух проектов налоговой реформы / Ольга Левкович : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.net.ua/nation/1405498-minfin-vs-parlament-5-preimushchestv-dvuh-proektov-nalogovoj-reformy>

³ Там само.

⁴ Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в VI т. / Н. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2004. – Т. II. – С. 563.

⁵ Моисеенко А. Бюджет 2016 vs «либеральная налоговая реформа: кто кого?» / Александр Моисеенко, Ольга Левкович : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.net.ua/nation/1405300-byudzhnet-2016-vs-liberalnaya-nalogovaya-reforma-kto-kogo>

⁶ Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики / А. Н. Козырин. – М., 1993. – С. 85.

⁷ Пасічна І. О. Податкові правовідносини в Україні: стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. О. Пасічна. – Запоріжжя, 2014. – С. 9.

⁸ Левкович О. Вказана праця.

⁹ Там само.

Резюме

Ісаєва Н. К. Удосконалення податкового законодавства України в сучасний період.

У статті розглядаються актуальні проблеми реформування податкової системи України та податкового законодавства. Зокрема, на підставі наукового аналізу особливостей податкових правовідносин та податкового закону зроблено конкретні висновки щодо ключових положень запропонованого Міністерством фінансів України проекту податкової реформи в Україні та аналогічного проекту, підготовленого у Верховній Раді України.

Ключові слова: податкові правовідносини, податкове законодавство, податкова реформа, соціальна справедливість, адміністрування податків.

Резюме

Исаева Н. К. Совершенствование налогового законодательства Украины в современный период.

В статье рассматриваются актуальные проблемы реформирования налоговой системы Украины и налогового законодательства. В частности, на основании научного анализа особенностей налоговых правоотношений и налогового закона сделаны конкретные выводы относительно ключевых положений, предложенных Министерством финансов Украины проекта налоговой реформы в Украине и аналогичного проекта, подготовленного в Верховной Раде Украины.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, налоговое законодательство, налоговая реформа, социальная справедливость, администрирование налогов.

Summary

Isaieva N. Improving of ukrainian tax legislation in the modern period.

The paper examines actual issues of reforming the tax system of Ukraine as well as tax legislation. In particular, on the basis of scientific analysis of features of tax legal relationships and tax law concrete conclusions are done in relation to key positions proposed by the Ministry of Finance of Ukraine and offered by the same Ministry draft of tax reform and analogical project that was prepared by the Supreme Council of Ukraine.

Key words: tax legal relationships, tax law, tax reform, social justice, administration of taxes.

УДК 342.951:351.82

І. О. СТЕПАНОВ, П. Є. ЛІВАК

Ігор Олександрович Степанов, аспірант Національного університету державної податкової служби України

Петро Євгенович Лівак, кандидат юридичних наук, доцент юридичного факультету Національного університету державної податкової служби України

ПРАВОВА РОБОТА ЯК ЮРИДИЧНИЙ ЗАСІБ ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ЗАСТОСУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА

В умовах євроінтеграції в Україні мають бути переглянуті всі норми права та суспільні відносини на предмет узгодження з європейськими принципами і стандартами.

Вітчизняні нормотворці, здійснюючи таке співвідношення, повинні не тільки перейняти досвід ЄС, калькуючи зміст відповідних правових норм, а й давати оцінку прийнятності такого калькування, розробити моделі правового регулювання, які б врахували європейський досвід, адаптували його до українських реалій.

Один з об'єктів такого перегляду – правова робота, що є прикладом рецепції радянського права. Українські вчені навіть зберігають радянську редакцію цього поняття (правова робота в народному господарстві), чим фактично прирівнюють його до правового релікту.

У європейській правовій традиції немає такого відповідника, тому український досвід не сприймається з боку європейських експертів.

Стверджуючи наведене, автори спираються на Звіт про стратегічний аналіз ролі та ключових компетенцій Міністерства юстиції України, підготовлений Гінтерасом Шведасом, професором факультету права Вільнюського університету, колишнім заступником Міністра юстиції Литви в рамках проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні».

У даному звіті європейський експерт рекомендує Мін'юсту відмовитися від здійснення методичного керівництва правовою роботою (юридичними службами) у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, а також на державних підприємствах і установах, та від проведення перевірок якості правової роботи у вищезгаданих установах, надання рекомендацій щодо її вдосконалення, утриматися від надання пропозицій щодо усунення недоліків і притягнення чиновників до відповідальності.

Ці функції, на думку експерта, «застаріли» з точки зору їхньої доцільності, оскільки достатньо встановити чіткі якісні вимоги до кандидатів на ці посади для того, щоб забезпечити якість юридичних служб і їхніх керівників. Крім того, зазначено у звіті, ці функції частково порушують принцип розподілу влади, тому що глава незалежної установи чи підприємства не в змозі прийняти самостійне рішення щодо призначення свого підлеглого на конкретну позицію.

Тому метою цієї статті є дослідити зміст правової роботи та проблеми його правового регулювання в сучасних умовах.