

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

МЕДВЕДЄВ МИХАЙЛО ЮРІЙОВИЧ

УДК 351.713 (477)

**ФОРМИ І МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ПОДАТКОВІЙ СИСТЕМІ
УКРАЇНИ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2018

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна», Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Настюк Василь Якович,
Національний юридичний університет імені
Ярослава Мудрого, завідувач кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності,
член-кореспондент НАПрН України;

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Пришва Надія Юріївна,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, завідувач кафедри фінансового права;
кандидат юридичних наук
Деменко Олександр Євгенович,
Харківська митниця Державної
фіскальної служби України,
головний державний інспектор
митного поста «Щербаківка».

Захист відбудеться «20» червня 2018 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

Із дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84 А.

Автореферат розіслано «18» травня 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. Ю. Шепітько

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розроблення на доктринальному рівні проблематики публічного адміністрування у державній податковій системі є новим та неосвоєним напрямком адміністративно-правової науки. Відповідний стан першочергово обумовлений динамікою змісту категорії «адміністрування» у публічних галузях юриспруденції та набуттям нею відносно стабільних якісних властивостей у контексті демократизації виконавчо-розпорядчої активності владних структур, що забезпечило охоплення поняттям більшості позитивних показників відкритого урядування, досягнень у розбудові «сервісної держави» тощо. Проте, комплексне пізнання змісту та галузевої специфіки публічного адміністрування залишається на порядку денному, значною мірою корелюючись із досягненнями вітчизняної адміністративістики, що паралельно знаходять прикладне втілення, а часто і прогресивний розвиток, у сфері державної податкової системи. Ґрунтовне і всебічне дослідження форм та методів публічного адміністрування у цій сфері не можливе без вирішення широкого кола теоретичних та праксеологічних комплексних правових питань, що постали із прийняттям чинного Податкового кодексу України (далі - ПК України) і дискусії щодо яких тривають і по цей день: від змісту базових галузевих категорій («державна податкова політика», «державна податкова система», «сфера адміністрування зборів, податків, платежів») - до порядку застосування окремих організаційних, заохочувальних чи юрисдикційних приписів. Вирішення більшості із них потребує цілісного сприйняття особливостей владно-впорядковуючого впливу на відповідну сферу, його позитивних якісних змін, що чи не найкраще мають вираження в динаміці форм і методів публічного адміністрування, їх перереформатованому співвідношенні, значному взаємопроникненні та новаційних варіантах правозастосовного втілення.

Таким чином, актуальність обраного напрямку наукового пошуку підтверджується як загальною теоретико-адміністративною необхідністю (низька розробленість категорії «публічне адміністрування»; відсутність чітких критеріїв її відмежування від попередника - державного управління; невизначеність стосовно суб'єктів, форм та методів публічного адміністрування), так і специфічними особливостями державної податкової системи, форми та методи адміністрування якою відображають чимало демократичних досягнень, здобутих шляхом відмови від безумовного розпорядництва, а окремі механізми залишаються поки що неповторними серед галузевих інститутів адміністративного права (у перспективі можуть бути навіть еталонними). Крім того, потрібно надати оцінку новим способам взаємодії з громадськістю, врегулюванню юрисдикційних ситуацій, винесенню адміністративних актів (із часткою попереднього або наступного консенсусу) тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано

відповідно до плану науково-дослідницької роботи Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696). Тему дисертації затверджено рішенням вченої ради університету 25 грудня 2015 року (протокол № 5).

Мета й завдання дослідження. Мета дослідження полягає у наданні теоретико-правової характеристики форм і методів публічного адміністрування у державній податковій системі, визначенні поняття, видів та співвідношення відповідних категорій та елементів дійсності, виявлення колізій та прогалин у їх нормативному забезпеченні, розробленні пропозиції щодо їх усунення.

Вказана мета зумовила постановку й вирішення таких завдань:

- визначити стан наукового дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній податковій системі;
- з'ясувати основні властивості публічного адміністрування, його кількісні та якісні відмінності від ретроспективного попередника «державного управління», предметно-кількісні характеристики у проекції на сферу державної податкової системи, виходячи із її співвідношення з владно-впорядкуючим впливом;
- охарактеризувати коло суб'єктів публічного адміністрування у державній податковій системі, зокрема засади та динаміку їх основної складової;
- розкрити поняття форм та методів публічного адміністрування у державній податковій системі, виявити та охарактеризувати галузеві еквіваленти понять «форма організації», «форма функціонування», «форма розвитку»;
- з'ясувати підстави виокремлення правових форм публічного адміністрування у державній податковій системі, встановити чіткі операціональні (неабсолютні) критерії їх відмежування від неправових;
- розкрити сутність, види та особливості галузевої реалізації адміністративних актів, риси консультацій та попередніх рішень із питань державної податкової системи, що дозволяють зарахувати їх до групи адміністративних актів;
- охарактеризувати роль, ознаки та види адміністративних договорів; умови та порядок укладення такого виду, як мирові угоди (компроміси) у справах про порушення податкового законодавства;
- встановити інші випадки узгоджувального (недоговірною) та сприяючого податкового адміністрування;
- розкрити зміст методів публічного адміністрування у державній податковій системі, співвідношення їх універсальних видів;
- встановити вектор динаміки методів галузевого адміністрування, обсяги

застосування заохочення і сутнісне навантаження примусу у контексті лібералізації вітчизняної податкової системи.

Об'єктом дослідження є суспільні правовідносини у сфері публічного адміністрування у державній податковій системі.

Предметом дослідження є форми і методи публічного адміністрування у державній податковій системі.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У процесі дослідження проблем розуміння публічного адміністрування, процесу його становлення, системи суб'єктів, форм та методів здійснення, співвідношення форм і методів, співвідношення різних їх видів, визначення основних напрямів удосконалення нормативної фіксації галузевого адміністрування використано діалектичний підхід. Вивчення особливостей компромісу у справах про порушення податкового законодавства, випадків відкликання попередніх рішень, меж оскарження консультацій та обсягу застосування Закону України «Про звернення громадян» у сфері державної податкової системи здійснено на основі герменевтичного підходу. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання, як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя тощо. Використано загальнонаукові методи: структурний, функціональний, системний аналіз. Формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) широко застосовано при опрацюванні доктринальних досягнень з відповідної тематики (п. 1.1), визначенні системи суб'єктів галузевого адміністрування (п. 1.3), класифікації його форм і методів (п. 2.1, п. 3.1), групуванні адміністративних актів та адміністративних договорів (п. 2.2, п. 2.3). Значну кількість теоретичних проблем вирішено за допомогою єдності історичного та логічного методів [становлення публічного адміністрування на основі державного управління (п. 1.2), перехід консультацій із неправових у правові форми (п. 2.2)] та методу сходження від абстрактного до конкретного [при визначенні висхідних форм адміністрування - організації, функціонування, розвитку (п. 2.1), підстав виокремленні правових форм (п. 2.2), пізнанні загальних методів адміністрування (п. 3.1), змісту окремих форм владно-організуючого впливу, зокрема - щодо адміністративних договорів (п. 2.3)]. Застосовано спеціальні методи, властиві юридичній науці - формально-догматичний (юридико-технічний), порівняльно-правовий. Формально-догматичний метод дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, що закріплюють окремі засоби адміністрування (п.п. 1.2, 3.2), з'ясувати неактуальність використовуваного ПК України позначення межі адміністративного розсуду при визначенні змісту мирової угоди (компромісу), (п. 2.3). За допомогою порівняльно-правового методу здійснено внутрішнє (на мікрорівні) синхронне зіставлення норм, якими закріплюються наслідки заохочувального припинення провадження у справі про порушення податкового законодавства (п. 3.2) та діахронне - щодо відмінностей у

значенні консультацій за ПК України 2010 р. (п. 2.1).

Науково-теоретичне підґрунтя для написання дисертації становлять праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, як: О.В. Абакуменко, Г.В. Галочка, Є.В. Додін, І.С. Капуш, В.В. Качан, С.В. Ківалов, А.М. Козирін, В.Т. Комзюк, Б.А. Кормич, І.Є. Криницький, Ю.Д. Кунєв, М.П. Кучерявенко, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, Н.Ю. Пришва, В.В. Прокопенко, В.В. Романенко, О.П. Федотов, В.В. Філатов, І.С. Шулатова, М.Г. Шульга та ін. Важливою доктринальною основою стали також роботи науковців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції, науки державного управління: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, О.А. Банчука, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Гаращука, В.О. Демиденко, І.Г. Ігнатченко, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Т.В. Кондратюка, Б.М. Лазарева, В.Я. Малиновського, Н.П. Матюхіної, Р.С. Мельника, А.О. Селіванова, І.Т. Тарасова, В.П. Тимощука, О.І. Харитоновой, Е. Шмідт-Ассманна та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, міжнародні договори, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, інші закони України, постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, які регламентують публічне адміністрування у державній податковій системі.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності податкових органів України, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що представлена робота є одним із перших монографічних досліджень форм і методів владно-впорядковуючого впливу у державній податковій системі та першою, яку присвячено характеристиці форм і методів публічного адміністрування у цій сфері. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

- запропоновано класифікацію суб'єктів публічного адміністрування у державній податковій системі, яка включає: державні органи; муніципальні органи; міжнародні міждержавні організації та суб'єкти владних повноважень інших держав; суб'єкти що реалізують делеговані повноваження;

- встановлено подвійну природу зазначеного у ПК України поняття «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову політику», у статусі якого фактично поєднується сфера компетенції Державної фіскальної служби і Міністерства фінансів України та вказано на необхідність розмежування його статусу між двома різними суб'єктами владних повноважень;

- визначено та охарактеризовано функції міжнародних організацій і суб'єктів владних повноважень інших держав при узгодженні порядку публічного адміністрування державної

податкової системи України, виконання яких передбачає вжиття на території України обов'язкових заходів, щоправда, після легалізації вітчизняним законодавством;

- запропоновано типологію та надано характеристику правових форм публічного адміністрування у державній податковій системі, а саме: а) адміністративних актів; б) адміністративних договорів; в) автоматизованих (електронних) правових механізмів;

- з'ясовано правову природу консультацій із питань практичного застосування окремих норм законодавства України щодо державної податкової системи як особливого виду адміністративних актів управління, що видаються Державною фіскальною службою;

- визначено та охарактеризовано роль і напрями впливу міжнародно-правових стандартів у лібералізації методів адміністрування державної податкової системи, обґрунтовано, що така пов'язаність міжнародними зобов'язаннями є одним із критеріїв, що обумовлюють відмежування адміністрування державної податкової системи від публічного адміністрування в інших сферах державної діяльності;

- обґрунтовано існування відмінностей між адміністративним договором у сфері функціонування державної податкової системи та адміністративним актом «за згодою», запропоновано виокремити нову правову форму галузевого адміністрування, що втілюється на основі принципу мовчазної згоди - автоматизовані правові механізми;

- визначено співвідношення, спільні й відмінні риси юридичних фактів визнання особи «такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності» і «звільнення від адміністративної відповідальності».

Удосконалено:

- положення, відповідно до якого здійснено розмежування змісту публічного адміністрування та управління у державній податковій системі, а також систематизацію правових форм їх реалізації;

- характеристику способів розкриття специфіки таких адміністративних актів у державній податковій системі, як попередні рішення;

- наукові позиції щодо визначення підходів встановлення меж законодавчого регулювання змісту мирової угоди (компромісу) у справах про порушення податкового законодавства;

- аргументацію щодо розуміння заохочення як методу публічного адміністрування у сфері державної податкової системи, що поширюється не лише на внутрішньо-організаційну, але й на зовнішню сферу владного впливу, визначення специфічних форм реалізації цього методу у сфері державної податкової системи.

Набули подальшого розвитку:

- правова позиція щодо обґрунтування потреби відновлення у галузевому законодавстві

найменування «податкові органи» для позначення сукупності владних суб'єктів, на які покладено виключні повноваження щодо реалізації державної податкової політики;

- наукові погляди про необхідність розширення у нормах ПК України кола суб'єктів щодо їх права на звернення, з огляду на його обмеженість порівняно з нормами Закону України «Про звернення громадян», положення якого у сфері державної податкової системи безпосередньо застосовуються, хоча первинно для них не були призначені.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використаними у: *науково-дослідній сфері* - для подальшої розробки проблем компромісу у справах про порушення податкового законодавства, податкових консультацій, попередніх рішень, статусу уповноваженого податкового агента, реформування системи фіскальних та інституційних засад їх юрисдикційної діяльності, а також для вирішення загально адміністративних проблем - змісту публічного адміністрування, його форм, методів (першочергово примусу) (акт впровадження матеріалів дисертаційного дослідження Харківської міської ради № 2-07/1-55 від 19.03.2018 р.); *правотворчій діяльності* - для внесення змін та доповнень до Податкового та Митного кодексу України, планування та оновлення підзаконного регулювання сфери функціонування державної податкової системи; *навчальному процесі* - для підготовки підручників та посібників «Адміністративне право» (в частині оскарження узагальнених консультацій), «Фінансове право», «Податкове право», «Митне право» (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 15.01.2018 р.); *правозастосовній діяльності* - для удосконалення організації та ефективності сервісної і юрисдикційної діяльності фіскальних органів.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації доповідались автором на чотирьох науково-організаційних заходах, зокрема на: IV Міжнародному науково-практичному круглому столі «Світ без корупції: міф чи реальність?» (4 жовтня 2017 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків); Міжнародній науково-практичній конференції «Права та обов'язки людини у сучасному світі» (м. Одеса, 10-11 листопада 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Правові реформи: міжнародний і український досвід» (м. Дніпро, 24-25 листопада 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (м. Харків, 1-2 грудня 2017 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та результати дисертації відображені у 12-ти публікаціях, з яких шість опубліковані у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, дві – в іноземних наукових періодичних виданнях з юридичного напрямку, чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок, із них основного тексту 187 сторінок, список використаних джерел містить 221 найменування і розміщений на 21 сторінці.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обгрунтовано актуальність теми дослідження, ступінь її наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологічну та емпіричну базу, теоретичну основу, розкрито наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, визначено особистий внесок здобувача, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 **«Теоретико-правові засади щодо пізнання форм і методів публічного адміністрування у податковій системі України»** містить три підрозділи, в яких проаналізовано історіографію тематики дослідження, визначено об'єктивні передумови становлення та зміст поняття «публічне адміністрування», його місце в категоріальному апараті юриспруденції, встановлено коло суб'єктів публічного адміністрування у державній системі оподаткування.

У підрозділі 1.1. *«Ступінь наукової розробки проблематики форм і методів публічного адміністрування у податковій системі»* наголошено, що при конструюванні поняття «публічне адміністрування» враховано й узагальнено результати реформування інституційних, процедурних і організаційних засад державного управління, завдяки чому в ньому відображено риси демократичних перетворень. Констатовано, що, незважаючи на те, що такий підхід набув поширення серед науковців, це поняття не отримало узгодженого наукового трактування. З огляду на темпоральну відмінність у формуванні дефініцій, традиційність їх застосування під час характеристики окремих видів правової діяльності, має місце значна диференційованість розуміння публічного адміністрування, низька опрацьованість його змісту як на загальнотеоретичному рівні, так і на рівні окремих (першочергово публічних) галузей юриспруденції. Встановлено, що недостатній рівень дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній податковій системі значною мірою обумовлений низьким опрацьованням проблематики форм і методів публічного адміністрування в цілому, цей напрям лише зароджується у межах доктрини взаємодії норм адміністративного та інших галузей права.

Акцентовано увагу на тому, що переважна більшість напрацювань стосується форм і методів управлінської (адміністративної) діяльності податкових органів, а не управління державною податковою системою (як сферою функціонування суспільних відносин), яке є значно ширшим за суб'єктним складом. При цьому, навіть у межах управлінської концепції деякі сегменти обраної

тематики залишилися практично поза увагою науковців (заохочення, ознаки та окремі види адміністративних договорів, транснаціональна складова традиційних форм тощо), не говорячи вже про актуалізовані новітнім законодавством проблеми співвідношення методів і форм владного впливу, впроваджені ПК України нові прикладні ситуації, що потребує переосмислення багатьох усталених поглядів на основі аналізу сучасного законодавства.

У підрозділі 1.2. «Визначення сутності порядку адміністрування у податковій системі: публічно-правові аспекти» проаналізовано зміст та особливості публічного адміністрування, специфіку їхнього прояву у сфері державної податкової системи. Встановлено сутнісне навантаження термінів «публічне» та «адміністрування», їх співвідношення із більш широко вживаним поняттям «державне управління». Різниця між «публічним» та «державним» криється як у кількісній площині, так і в якісній. Вихід за межі усталеного сприйняття владно-впорядковуючого впливу дозволив відкрити таку змістовну складову «публічного», що здатна характеризувати не тільки внутрішньодержавний апарат організації суспільства, але й відобразити управлінські впливи публічної влади наддержавного та міжнародного рівнів, які актуалізуються для податкової системи.

Зазначено, що термін «адміністрування» часто вживається як синонімічний до змістовно близьких термінів «управління» і «регулювання». Проте його застосування має об'єктивне підґрунтя та обумовлено необхідністю позначити якісно новий аспект владно-суспільної взаємодії (чималий обсяг ліберальних механізмів), якого було виявлено шляхом аналізу причин оновлення термінології вітчизняної публічно-правової науки (у ретроспективі): управління - регулювання - адміністрування. Використання цього терміна для позначення різноманітних сторін фіскальної реальності до набуття ним відміченої якісної специфіки, у т.ч. і в період панування управлінського підходу, сьогодні призвело до паралельного, але відмінного за змістом послуговування ним у доктринальних і нормативних текстах. Виявлено тенденцію до поступового утвердження прогресивного (неінструментального) розуміння «адміністрування», зокрема при характеристиці справляння обов'язкових податкових платежів. Адміністрування - організуюча діяльність, що охоплює і вироблення рішень (але не вироблення політики), і їх практичну реалізацію, а тому: не обмежується лише інструментальним, правозастосовним розумінням; відрізняється, залежно від об'ємних показників сфери своєї прикладної проекції. Останнє дозволяє констатувати нетотожність термінів: «адміністрування податкових платежів», «податкове адміністрування», «адміністрування у сфері державної податкової системи».

У підрозділі 1.3. «Суб'єкти реалізації публічного адміністрування у податковій системі» встановлено, що носії повноважень публічного адміністрування є суб'єктами, а не учасниками відповідних упорядковуючих відносин, оскільки є лідируючою (владною) стороною соціальної взаємодії, яка зобов'язана реалізовувати свою компетенцію щоразу при виникненні відповідних підстав та володіє мінімальним розсудом стосовно залучення до цієї взаємодії. Останнє зумовлює

безперспективність розмежування суб'єктів публічного адміністрування та суб'єктів відносин публічного адміністрування, подібно до термінологічної пари: суб'єкти права - суб'єкти правовідносин. Коло відповідних суб'єктів визначалося з урахуванням сутності публічного адміністрування, міжнародно-правових зобов'язань України у галузі оподаткування, можливості залучення приватних осіб до реалізації окремих аспектів податкової політики.

Виявлено ряд недоліків у процесі становлення та правового забезпечення ДФС, надано належне тлумачення ст. 41 ПК України щодо порядку створення контролюючих органів та органів урядування (Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра фінансів), розкрито подвійність природи цих органів, які одночасно володіють ознаками органу та відокремленого структурного підрозділу (що також підтверджується нормативними формулюваннями – ст. 61 ПК України). Таке поєднання статусів теоретично видається неможливим або, як мінімум, еkleктичним та може деструктивно впливати на ефективність внутрішньоорганізаційних та правозастосовних заходів суб'єкта владних повноважень.

Розділ 2 «Характеристика правових форм публічного адміністрування в умовах реформи податкової системи України» містить три підрозділи, в яких проаналізовано сутність форм публічного адміністрування, історичні та логічні передумови їх виокремлення, здійснено їх класифікацію, розкрито особливості правових способів зовнішнього вираження галузевого адміністрування.

У підрозділі 2.1. «Поняття й види форм публічного адміністрування у податковій системі» розглянуто філософські напрацювання щодо розуміння категорії «форма» й залежно від зв'язку зі «змістом» виокремлено три форми публічного адміністрування у державній податковій системі: 1) процедурна форма - правове або, у певних випадках, організаційне впорядкування структури адміністрування: визначення суб'єктів, підстав, послідовності, строків, альтернатив тощо; 2) правова форма закріплення і розвитку адміністрування, що не виключає його фіксування за допомогою інших соціальних регуляторів, які відіграють субсидіарну роль, підпорядковуючись правовій регламентації та базуючись на ній; 3) форми зовнішнього вираження адміністрування (у філософській термінології - «функціонування» змісту). Процедурна форма не є самоцінністю, але має вагоме інструментальне значення, оскільки забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, їй притаманні всебічність, об'єктивність, повнота і своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів податкових органів, і відповідно - законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини.

Серед проблем процедурного забезпечення публічного адміністрування у сфері державної податкової системи виокремлено: недотримання процедурної складової правового механізму, превалювання лінійних управлінських процесів, прикладний пріоритет підзаконного врегулювання із потенційною ймовірністю додаткових ускладнень правового становища приватної сторони (на

прикладі застосування орієнтовних показників оподаткування); порушення синхронності впровадження нормативних моделей процедур та матеріальних правових приписів, на реалізацію яких їх спрямовано, розмите співвідношення компетенції декількох лідируючих суб'єктів, залучених до одного легалізаційного провадження (на прикладі процедури набуття статусу представника платника податків); необґрунтованість та недостатня диференційованість строків, відсутність чітко визначених підстав для їх продовження (на прикладі строку прийняття попередніх рішень) тощо.

У підрозділі 2.2. «Нормативно-правовий акт - визначальна форма публічного адміністрування у податковій системі» визначено, що правовими формами публічного адміністрування у державній податковій системі є такі способи його зовнішнього вираження, для яких є властивою імперативна пов'язаність та наступність із правовим наслідком; правовий наслідок при цьому може виникати в результаті усвідомлених вольових або інколи неусвідомлених діянь і знаходе відображення у: виникненні, зміні, припиненні правовідносин; виникненні, зміні, припиненні, призупиненні, поновленні об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку матеріального або процедурного змісту (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливості виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання). Зазначеним ознакам відповідають адміністративні акти, адміністративні договори та автоматичні правові наслідки, що виникають на підставі застосування принципу мовчазної згоди.

Доведено необхідність сприйняття акта публічного адміністрування не лише як документа, але і як дії (яка обумовлює зміст та якість першого), що відповідає досягненням загальнотеоретичної юриспруденції, дозволяє несуперечливо виокремити такі види адміністративних актів, як конклюдентні (проставляння відбитка особистої номерної печатки на супровідних документах) та акти-приписи (належної поведінки платників податків), нівелюючи видову самостійність юридично-значимих дій та підтверджуючи справедливість позиції тих вчених, які іменують відповідну форму не «прийняття», а «вчинення» адміністративних актів.

Встановлено, що адміністративні акти у державній податковій системі можуть бути класифікованими на підставі різних критеріїв: за дією у просторі, у часі, за формою вираження (усні, письмові, конклюдентні, акти-знаки), за юридичним вираженням (постанова, розпорядження, наказ, указ, інструкція, правила, положення, порядок, рішення, доручення, дозвіл, акт тощо), за юридичними властивостями (нормативні, індивідуальні, змішані) тощо. У процесі аналізу виявлено: необхідність визначення темпоральних властивостей акта шляхом вивчення усього предмета регулятивного впливу, адже постійність/тимчасовість його дії не завжди адекватно мають відображення у назві або змісті; проблеми правозастосовної кваліфікації змісту актів із їх помилковим зарахуванням до нормативних або індивідуальних; внутрішньо-апаратну спрямованість наказів ДФС, що залишає допустимою нормативність таких актів

«організаційно-розпорядчого характеру»; загрозу легалізації за допомогою підзаконних адміністративних актів та юридичних механізмів, що через підвищену громадську увагу та ускладненість порядку правотворчості не отримали закріплення на рівні закону (приміром, обов'язкове забезпечення справляння податків та платежів при транзиті підакцизних товарів).

У підрозділі 2.3. «Фіскально-сервісна послуга як форма публічного адміністрування у податковій системі» розглянуто зміст і ознаки адміністративних договорів, випадки, особливості та проблеми їх укладання у досліджуваній сфері. Адміністративні договори у державній податковій системі залежно від контрагента поділено на договори з: 1) вітчизняними суб'єктами владних повноважень; 2) закордонними суб'єктами владних повноважень; 3) невідними колективними утвореннями: договори з громадськими об'єднаннями та із суб'єктами господарювання різних форм власності; 4) фізичними особами. До останніх належить компроміс (мирова угода) про припинення провадження у справі про порушення податкового законодавства, новизна й науковий інтерес стали причиною розгляду його істотних умов, висвітлення контекстних меж свободи договору і особливостей її реалізації, встановлення переваг та недоліків податкового компромісу щодо припинення провадження у справі про порушення податкового законодавства шляхом мирової угоди, залежно від ситуації та суб'єктів правовідносин.

Зазначено, що оскільки адміністративні договори є визначальним, але не єдиним, проявом публічного адміністрування у державній податковій системі, їх слід відмежовувати від вчинення у цій сфері актів «за згодою», які втілюють одностороннє волевиявлення, що вироблене із врахуванням позиції іншого суб'єкта публічної взаємодії.

Розділ 3 «Перспективні напрями удосконалення правового регулювання методів публічного адміністрування у податковій системі України» структурно складається з двох підрозділів, присвячених дослідженню системи методів публічного адміністрування у статичній та динамічній.

У підрозділі 3.1. «Модернізація універсальних методів публічного адміністрування в податковій системі» встановлено, що під методами галузевого публічного адміністрування слід розуміти способи владно-впорядковуючого впливу на суспільні відносини у сфері функціонування державної податкової системи, завдяки використанню яких вдається забезпечити виникнення, перетворення або припинення таких відносин. Залежно від ступеня використання юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта методи адміністрування поділяються на прямі (однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування) та непрямі (опосередковано впливають на волю; багатоваріантність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного

розпорядчого втручання). При цьому слід розмежовувати методи публічного адміністрування у податковій системі та методи проведення податкової політики. У механізмі реалізації державної податкової політики вказані методи трансформуються у певні засоби реалізації податкової політики. При цьому згадані адміністративні методи регулювання в межах податкової системи застосовуються не всі, а лише податковий контроль за дотриманням вимог відповідного чинного законодавства щодо застосування методів «визначення суми податкових та грошових зобов'язань».

Констатовано, що до універсальних способів та засобів публічного адміністрування державною податковою системою належать методи переконання, заохочення і примусу. В процесі формування міжнародного економічного простору переконання є первинним та пріоритетним методом публічного адміністрування і втілюється через: інформування про податкові правила; консультування з питань державної податкової системи; опублікування попередніх рішень; обмін інформацією з питань державної податкової системи; підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників фіскальної служби; діяльність нових дорадчих структур при ДФС - Громадської ради, Уповноваженого з питань підприємництва, Ради з питань стимулювання інвестицій та підприємницької діяльності у відповідності до потреб міжнародного співробітництва в сфері оподаткування.

Підрозділ 3.2. «Використання міжнародного досвіду щодо унормування процесів лібералізації методів публічного адміністрування у вітчизняній податковій системі» присвячено розглядові зарубіжних і вітчизняних засад оновлення методології адміністрування у напрямку зменшення обсягу імперативних впливів, зокрема шляхом заохочення правомірної діяльності через спрощення податкових формальностей. Доведено, що лібералізація адміністрування податковою системою в Україні більшою мірою базується на міжнародній практиці спрощення податкових процедур, що має досить тривалу історію. Важливим аспектом такого спрощення є позитивне стимулювання добросовісних платників податків. Відтворення та акультурація у вітчизняній правовій системі передового світового досвіду дозволяє на теперішній час однозначно стверджувати, що заохочення, як метод організуючого впливу, не обмежене внутрішньоопартним спрямуванням та набуло широкого застосування у зовнішньо-впорядковуючій діяльності податкових органів: як позитивній (інститут податкових консультацій), так і юрисдикційній (компроміс у справах про порушення податкового законодавства, надання розстрочки сплати податків та обов'язкових платежів). При цьому, саме в стимулюванні стабільної правомірної поведінки та взірцевого виконання своїх обов'язків приватною стороною податкових правовідносин вбачається основний зміст принципу «заохочення добросовісності». Податкові пільги у вигляді полегшення податкових формальностей для добросовісних підприємств-резидентів передбачалися та застосовувалися ще до прийняття ПК України 2010 року, але їх інституціоналізація останнім у вигляді концепції «лібералізації податкової системи» свідчить про позитивну динаміку стилю

адміністрування. Водночас, не все, іменоване в літературі «податковими пільгами» (за різними підходами) є заохоченням у контексті методу адміністрування, адже значна частина відповідних заходів передбачає надання певних переваг на підставі соціальних, політичних або інших властивостей особи/виду діяльності, але не у зв'язку з досягненням суб'єктом оподаткування позитивних показників діяльності (що стимулюватиметься). Тому поза змістом заохочення знаходяться податкові преференції, функціональні податкові пільги (наприклад, як засіб забезпечення дипломатичної функції) та цільові податкові пільги (наприклад, зменшення ставки земельної ренти суб'єктом гуманітарної діяльності). Тому не всі заходи, що традиційно зараховуються до примусу (попередження правопорушень, процесуальні дії щодо забезпечення фіксування ознак порушення тощо), є власне примусом податкового спрямування; вони можуть лише перейти у примус (який буде окремим заходом), якщо платник податку не погодиться добровільно на їх здійснення.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення важливого наукового завдання – розроблено теоретико-правові засади пізнання форм і методів публічного адміністрування у державній податковій системі України. Автором запропоновано дефініції низки адміністративно-правових понять і категорій, які використовуються при характеристиці форм і методів публічного адміністрування у податковій сфері, подано пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства. Отримані результати дослідження містять також умовиводи, рекомендації та пропозиції, що мають науково-практичне значення та полягають у такому:

1. Публічне адміністрування у державній податковій системі - це самостійний вид публічної діяльності, що охоплює розроблення та практичне втілення владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини, має підзаконний виконавчо-впорядковуючий характер, здійснюється суб'єктами виконавчої влади на засадах транспарентності та спрямована на реалізацію економічних інтересів України шляхом організаційно-правового забезпечення відносин, які виникають у зв'язку із справлянням податків та обов'язкових платежів, владно-установчим або статусним супроводженням процесів оподаткування. «Публічне адміністрування» відрізняється від свого еволюційного попередника - «державне управління» - рядом кількісних (охоплює муніципальну і міжнародну складові адміністрування; стосується неуправлінських видів владної активності, зокрема, сервісної та юрисдикційної) та якісних показників (задоволення публічних, а не державних, інтересів; широке забезпечення прозорості та відкритості; актуалізація інформаційно-аналітичної комунікації).

2. До суб'єктів публічного адміністрування у державній податковій системі належать: 1) державні органи, серед яких як органи виконавчої влади, так і органи, що формально не належать до жодної з гілок влади (Президент України, Національний банк України, Рахункова палата); 2) муніципальні органи, покликані організувати обіг публічних коштів у сфері економіки та створювати належні умови для діяльності фіскальних органів; 3) міжнародні організації та суб'єкти владних повноважень іноземних держав, які мають вплив на порядок адміністрування державної податкової системи України в рамках міжнародних зобов'язань держави; 4) підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження, залишаючись в інших аспектах свого правового буття поза фіскальним адмініструванням.

3. Створення ДФС стало результатом частих і непослідовних реорганізацій галузевого центрального органу виконавчої влади, які відбувалися протягом майже 6-ти років та в сукупності: а) не досягли завершеного характеру (з огляду на Положення «Про Державну фіскальну службу України»); б) здійснювалися з відступом від загальних теоретико-правових засад організації виконавчої влади, одним із наслідків чого є невідповідність ДФС розумінню самої категорії «служба» як виду центрального органу виконавчої влади; в) обумовили неточності офіційної термінології. Зокрема, посилення в ПК України на «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику», може асоціюватися як з ДФС, так і з Міністерством фінансів України (залежно від компетенції кожного відомства), а тому нагальним є оновлення нормативних текстів у напрямку чіткого розмежування носіїв владних повноважень з питань оподаткування.

4. Правові форми публічного адміністрування у державній податковій системі поділяються на: адміністративні акти, адміністративні договори, автоматизовані правові механізми. Останні втілюються у вигляді бездіяльності (неусвідомленої або в перспективі - свідомо допущеної) та забезпечують настання правових наслідків відповідно до принципу мовчазної згоди, здійснюючи реальний владно-впорядковувачий вплив на сферу державної податкової системи. При цьому цілеспрямованість, як неодмінна ознака адміністрування, присутня у знятому вигляді, адже закріплення та організаційне впровадження автоматизованого механізму уже передбачає наповнення його конкретною цільовою спрямованістю на основі загального установчого вольового акта, які переносяться на конкретні податкові ситуації без опосередкування у цілях і волі іншого суб'єкта адміністрування. У формах, які передбачають опосередкування (адміністративний акт, адміністративний договір), цілі все одно не повинні піддаватися зміні чи викривленню.

5. Нормативно-правовий акт - це основна правова форма галузевого адміністрування, яка являє собою дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на одностороннє владне впорядкування суспільних відносин у сфері державної податкової системи, що мають підзаконний правотворчий або правозастосовний характер, безпосередній правовий результат та можливе документальне

вираження таких дій. Односторонність волевиявлення не заперечує можливості часткового врахування інтересів, узгодження розпорядчих змістів, що свідчить про єдність публічного управління у межах галузевого адміністрування та дозволяє виокремити у сфері державної податкової системи такі акти, які вчиняються за умови отримання попередньої або наступної згоди приватної особи або координування розпорядчого впливу декількох владних суб'єктів.

6. Під фіскально-сервісної послугою як формою публічного адміністрування в податковій системі необхідно розуміти адміністративну послугу, яка надається фіскальними органами у встановленому законодавством порядку за заявою суб'єкта з метою отримання конкретного результату щодо винесення рішення, вчинення дії, отримання інформації, в тому числі в режимі «електронний кабінет». До вказаних послуг віднести індивідуальні та узагальнені консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань оподаткування (окрім індивідуальних усних) є видом адміністративних актів, оскільки є правоперешкоджаючим юридичним фактом. При цьому індивідуальні консультації у письмовій та електронній формі породжують процедурні підстави на оспорювання їх законності. Перехід консультацій із позаправової сфери у правове поле та їх інформаційно-правова природа обумовили деякі неоднозначні юридичні властивості відповідних актів, зокрема - поєднання ознак акта та офіційної, але неправозастосовної, інтерпретаційної позиції органу влади.

7. Одним із видів нормативно-правових актів, що відіграють роль зокрема і правоперешкоджаючого факту, є попередні узгодження щодо розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платників податків. Актуальність останнього підтверджується загальнодоступністю та оприлюдненням (за винятком інформації, що є конфіденційною) попередніх рішень, тобто вони можуть стати орієнтиром для інших суб'єктів податкової системи, засобом поширення інформації щодо законодавства України з питань державного оподаткування, практики його застосування.

8. Податкове узгодження (компроміс) - це рішення контролюючого органу, прийняте за погодженням з платником податків, у межах адміністративної апеляційної процедури, узгоджене з керівником податкового органу вищого рівня про задоволення частини скарги такого платника під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом. Дане рішення є основним (але не єдиним) засобом об'єктивації інституту компромісу, правове регулювання якого може бути удосконаленим у напрямку: визнання обов'язковою умовою угоди строків виконання зобов'язань податкового органу; гармонізації з нормативною базою Реєстру платників податків. Наявні проблеми у забезпеченні податкових компромісів та їх теоретичному освоєнні не спростовують цінності цієї форми публічного адміністрування у державній податковій системі, що підтверджується, зокрема, і кількісним зростанням випадків компромісного врегулювання юрисдикційно-конфліктних ситуацій.

9. Методи публічного адміністрування у державній податковій системі - це основна якісно-стилістична складова галузевого адміністрування, знаходить відображення в характері у характерові взаємозв'язку між учасниками публічної взаємодії, використовуваних прийомах та засобах впорядковуючого впливу, особливостях мотивації, що покликані забезпечити відповідність податкових відносин правовим вимогам, стабільний розвиток усієї сфери адміністрування, захищеність та реалізацію фіскальних інтересів України. З огляду на специфіку галузевої термінології та об'ємні відмінності, більш точним видається виокремлення, залежно від ступеня юридичної обов'язковості, непрямих та прямих методів публічного адміністрування (аніж «економічних та адміністративних»). Методи публічного адміністрування у державній податковій системі слід відмежовувати від фінансових та нефінансових методів регулювання економічної діяльності, оскільки адміністрування податкових платежів, які є інструментом фінансового регулювання, є самостійним напрямком діяльності фіскальних органів.

10. Важливим фактором розвитку методів публічного адміністрування державної податкової системи є процес лібералізації таких методів, зумовлений міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Зокрема, це стосується розширення застосування методу заохочення разом із переконанням і примусом. У рамках державної податкової системи заохочення є самостійним методом публічного адміністрування, виокремлення якого пояснюється безумовним виходом за межі лише внутрішньо-організаційної функції, інституціоналізацією окремих проявів позитивного стимулювання (на основі спрощення податкових процедур для добросовісних платників податків шляхом запровадження профілів ризику, «зелених» і «білих» списків, введення статусу уповноваженого економічного й податкового тощо).

11. Примусовий метод публічного адміністрування застосовується лише за наявності спротиву до виконання суб'єктивних обов'язків у сфері державної податкової системи. Це дозволяє відмежувати здійснення юридично необхідної міри поведінки від застосування примусу, які не завжди співпадають. Виключно примусовий характер виявлено лише у здійснюваного посадовими особами фіскальних органів спеціального припинення. Інші складові усталеного триелементного розуміння примусу (попередження, припинення, відповідальність) можуть реалізовуватися і без спротиву з боку приватної особи, коли вона розуміє, визнає і добровільно дотримується правових приписів, а адміністративний захід фактично відбувається без «примусу».

12. Запропоновано такі зміни і доповнення до ПК та МК України:
у всіх статтях ПК та МК України слова «орган доходів і зборів» у всіх відмінках та числах замінити на слова «податковий орган», «митний орган» у відповідному відмінку та числі, оскільки саме воно відповідатиме галузевій специфіці розглядуваних владних одиниць та дозволить уникнути подальших перейменувань, що ідуть услід за зміною назви центрального органу виконавчої влади;
у всіх статтях ПК та МК України слова «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізує державну податкову і митну політику» замінити на слова «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію податкової політики» (на теперішній час - Міністерство фінансів України) та «центральный орган виконавчої влади, що реалізує фінансову політику» (на теперішній час - ДФС) - залежно від компетенції кожного із центральних органів виконавчої влади. Існуюче ж найменування сукупно характеризує завдання та повноваження двох розрізнених центральних органів виконавчої влади;

частину 1 ст. 7 і п. 3 Прикінцевих та перехідних положень - словосполучення «державної політики у сфері державної податкової та митної справи» замінити на словосполучення «державної податкової та митної політики», що дозволить усунути паралельне застосування у кодексі двох термінів, які позначають один зміст, залишивши більш усталене та зважене позначення відповідного сегмента економічної політики - «державна фінансова політика».

13. Проведений аналіз сучасних тенденцій розвитку реформування й модернізації системи адміністрування оподаткування виявив нагальну потребу вирішення низки завдань з метою підвищення ефективності вітчизняної системи публічного адміністрування оподаткування з обов'язковим урахуванням міжнародного досвіду країн ЄС, а саме; а) можливість запровадження у систему податкового адміністрування механізму податкової згоди; б) автоматизація процесів інформаційного обміну в досліджуваній галузі з іншими відомствами і структурами; в) підвищення значущості ролі податкових консультантів в національній податковій системі, які повинні стати функціональними посередниками між платниками податків і компетентними органами, що є елементом запровадження партнерських взаємовідносин. З огляду на досвід країн з розвинутою економікою у сфері публічного адміністрування, які теж здебільшого методом проб і помилок запроваджували податкове законодавство на своїх територіях, Україні потрібен нетрадиційний підхід до кодифікації наявної податкової системи. Важливою складовою процесу гармонізації є співпраця уповноважених національних органів, що сприяє підвищенню ефективності функціонування введених нормативно-правових положень. Обмін інформацією і зближення законодавств держав-членів разом з прагненням знаходити компроміс між інтересами 28 самостійних правових систем є яскравим прикладом успішного розвитку інтеграційного об'єднання, досвід якого варто вивчати для адаптації його у вітчизняне законодавство.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, які відображають основні результати дисертації:

1. Медведєв М.Ю. Сутність публічного адміністрування у податковій системі: змістовно-термінологічний пошук. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. №2. Том 2. С. 121-126.
2. Медведєв М.Ю. Фіскально-сервісна послуга як форма публічного адміністрування в податковій системі. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 2 (37). С. 123-127.
3. Медведєв М.Ю. Нормативно-правовий акт державного управління - основна форма публічного адміністрування в податковій системі. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Випуск 6-2. Т. 1. С. 88-92.
4. Медведєв М.Ю. Шляхи модернізації методів публічного адміністрування в податковій системі України. *Sciences of Europe*. VOL 4, No 20(20) (2017), Praha, Czech Republic. С. 55-58.
5. Медведєв М.Ю. Зарубежний опыт публичного администрирования в налоговых системах США, Италии и Японии. *Право и закон. Международный научно-практический журнал*. 2017. № 2. С. 96-103.
6. Медведєв М.Ю. Міжнародний досвід публічного адміністрування в податкових системах країн ЄС та його значення для України. *Право та державне управління*. № 4. 2017. С.132-137.
7. Медведєв М.Ю. Щодо класифікації суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України. *Право та інновації: наук.-практ. журнал*. / редкол.: С.В. Глібко та ін. – Харків: Право, 2017. С. 95-101.
8. Медведєв М.Ю. Деякі питання інформаційно-правового забезпечення фіскально-сервісних послуг у податковій системі України. *Visegrad Journal on human rights*. №5-6. 2017. С.93-97

Наукові праці, які засвідчують апробацію результатів дисертації:

1. Медведєв М.Ю. Щодо сутності фіскально-сервісної послуги. *Світ без корупції: міф чи реальність?* (4 жовтня 2017 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Збірник наукових праць за матеріалами IV Міжнародного науково-практичного круглого столу. Серія «Сектор безпеки України». Вип. 19 / Редкол.: Ю.П. Битяк, А.П. Гетьман, В.Я. Настюк, Ю.В. Мех та ін. Харків: «Точка», 2017. С. 123-129.
2. Медведєв М.Ю. Деякі питання модернізації методів публічного адміністрування в податковій системі України. *Права та обов'язки людини у сучасному світі*: матеріали міжнародної

науково-практичної конференції (м. Одеса, 10-11 листопада 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 116-117.

3. Медведєв М.Ю. Деякі питання класифікації суб'єктів публічного адміністрування в податковій системі України. *Правові реформи: міжнародний і український досвід*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 24-25 листопада 2017 р.). Дніпро: Дніпровський гуманітарний університет, 2017. С. 108-111.

4. Медведєв М.Ю. Публічне адміністрування в податкових системах країн ЄС: порівняльний аспект. *Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії*. матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1-2 грудня 2017 р.) Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2017. Ч. 2. С. 28-31.

АНОТАЦІЯ

Медведєв М.Ю. *Форми і методи публічного адміністрування у податковій системі України.* – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2018.

Дисертація є науковим дослідженням форм і методів публічного адміністрування державної податкової системи України, їх змісту, системи та динаміки.

Проаналізовано рівень наукових розробок форм і методів публічного адміністрування у податковій системі. Розкрито зміст поняття «публічне адміністрування» на основі його порівняння із більш традиційним «державне управління» шляхом з'ясування кількісної та якісної відмінності категорій «публічне» та «адміністрування», особливостей їх застосування у державній податковій системі. Розкрито коло суб'єктів публічного адміністрування у даній сфері з урахуванням специфіки діяльності, усієї внутрішньодержавної та зарубіжної широти публічного владного впливу, можливості залучення до таких процесів суб'єктів недержавного сектору.

Визначено роль та способи групування форм публічного адміністрування у державній податковій системі. Установлено критерії ідентифікації правових форм владно-впорядковуючого впливу, на основі яких виокремлено та досліджено такі способи його зовнішнього вираження, як адміністративні акти, адміністративні договори, автоматизовані правові наслідки. Особливої уваги приділено попереднім рішенням та консультаціям як адміністративним актам з перехідними властивостями, що відіграють правоперешкоджаючу роль; встановлено природу та проблеми позитивно-правового забезпечення податкового компромісу у справах про порушення податкових

правил.

Охарактеризовано методи публічного адміністрування у державній податковій системі, співвідношення прямих і непрямих методів з використанням традиційних та ліберальних засобів регулювання податкової діяльності, визначено зарубіжне та вітчизняне підґрунтя методології галузевого адміністрування в умовах конкурентного податкового простору.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, податкова система, форма адміністрування, адміністративний акт, адміністративний договір, попередні рішення, податкові консультавання, податковий компроміс, метод адміністрування, заохочення добросовісних платників податків.

АННОТАЦІЯ

Медведев М.Ю. Формы и методы публичного администрирования в налоговой системе Украины. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2018.

Диссертация является научным исследованием форм и методов публичного администрирования государственной налоговой системы Украины, их содержания, системы и динамики.

Проанализирован уровень научных разработок форм и методов публичного администрирования в налоговой системе. Раскрыто содержание понятия «публичное администрирование» на основе его сравнения с более традиционным «государственное управление» путем выяснения количественной и качественной различия категорий «публичное» и «администрирование», особенностей их применения в государственной налоговой системе. Раскрыто круг субъектов публичного администрирования в данной сфере с учетом специфики деятельности, всей внутригосударственной и зарубежной широты публичного властного влияния, возможности привлечения к таким процессам субъектов негосударственного сектора.

Определена роль и способы группировки форм публичного администрирования в государственной налоговой системе. Установлены критерии идентификации правовых форм властно-упорядоченного влияния, на основе которых выделены и исследованы такие способы его внешнего выражения, как административные акты, административные договоры, автоматизированные правовые последствия. Отдельного внимания уделено предыдущим решением и консультациям как административным актам с переходными свойствами, которые играют

правопрепятствующую роль; установлено природу и проблемы позитивно-правового обеспечения налогового компромисса по делам о нарушении налоговых правил.

Охарактеризованы методы публичного администрирования в государственной налоговой системе, соотношение прямых и косвенных методов с использованием традиционных и либеральных средств регулирования налоговой деятельности, определены зарубежное и отечественное основы методологии отраслевого администрирования в условиях конкурентного налогового пространства. Выделены: процедурная форма - правовое или иногда неправовое упорядочение структуры администрирования; правовая форма закрепления и развития администрирования; формы внешнего выражения администрирования, которые разделяются на правовые и неправовые. Установлены критерии идентификации правовых форм властно-упорядочивающего влияния, на основе которых выделены и исследованы такие способы его внешнего выражения как административные акты, административные договоры, автоматические правовые последствия.

Отдельное внимание уделено предварительным решениям и консультациям по вопросам государственного налогообложения как административным актам с переходными свойствами, которые играют правопрепятствующую роль; кроме того, индивидуальные консультации порождают процедурно-процессуальное право на оспаривание их законности, а «предварительность» соответствующих решений связана с временным признаком и не говорит о второстепенности, ограниченной юридической значимости или рекомендательном характере предписаний.

Охарактеризованы методы публичного администрирования в государственной налоговой системе. Установлена фрагментарность трансформации прямых и непрямых методов администрирования налоговой деятельности. Охарактеризованы зарубежные и отечественные тенденции либерализации методологии отраслевого администрирования, растущая роль поощрения, занявшего равноценное место наряду с убеждением и принуждением, с выходом за рамки только аппаратного воздействия. Признано перспективным для совершенствования нормативных основ и, в первую очередь, доктрины налоговой системы понимание принуждения как применяемого только при наличии сопротивления к выполнению субъективных обязанностей в сфере государственной налоговой системы.

Ключевые слова: публичное администрирование, государственное управление, налоговая система, форма администрирования, административный акт, административный договор, предыдущие решения, налоговые консультации, налоговый компромисс, метод администрирования, поощрение добросовестных налогоплательщиков.

SUMMARY

Medvedev M. Yu. Forms and methods of public administration are in the tax system of Ukraine. – The qualification scientific work as the manuscript.

Dissertation on the receipt of scientific degree of candidate of legal sciences after speciality 12.00.07 the "Administrative law and process; financial right; information law". Yaroslav Mydryi National Law University, the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2018.

Dissertation is scientific research of forms and methods of public administration of the state tax system of Ukraine, their maintenance, system and dynamics.

The level of scientific developments of forms and methods of public administration is analysed at a tax to the system. Maintenance of concept "public administration" is exposed on the basis of his comparing to more traditional "state administration" by finding out of quantitative and quality difference of categories is "public" and "administration", features of their application in state tax to the system. The circle of subjects of public administration is exposed in the field of given taking into account the specific of activity, all domestic and foreign breadth of public imperious influence, possibility of bringing in to such processes of subjects non-state to the sector.

A role and methods of grouping of forms of public administration are certain in state tax to the system. The criteria of authentication of legal forms of владно-впорядковуючого influence, on the basis of that such methods are distinguished and investigational him external expression, are set, as administrative acts, administrative agreements automated law consequences. Separate attention it is spared to the previous decisions and consultations as to the administrative acts with transitional properties that play a rightimpedimental role; nature and problems of the positively-legal providing of tax compromise are set in matters about violation of tax rules.

The methods of public administration are described in state tax to the system, correlation of direct and indirect methods with the use of traditional and liberal facilities of adjusting of tax activity, foreign and home soil of methodology of branch administration is certain in the conditions of competition tax space.

Keywords: public administration, state administration, tax system, form of administration, administrative act, administrative agreement, previous decisions, tax advising, tax compromise, method of administration, encouragement of respectable taxpayers.

Відповідальний за випуск
доктор юридичних наук, професор
Шаповал Р.В.

Підписано до друку 15.05.2018 р. Формат 60x90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Ум. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 125

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77