

ВИДИ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ

Берлач А.І., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Каменська Н.П., к.ю.н., гол. держ. податковий інспектор

Юридичний департамент Державної податкової служби України

Щодо удосконалення регулювання порядку розгляду та вирішення справ за адміністративними зверненнями.

Ключові слова: звернення, публічна адміністрація, доступ до інформації.

Берлач А.И., Каменская Н.П. ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ К ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Юридический департамент Государственной налоговой службы Украины, Украина
Относительно усовершенствования регулирования порядка рассмотрения и решения дел по административным обращениям.

Ключевые слова: обращение, публичная администрация, доступ к информации.

Berlach A.I., Kamenskaya N.P. TYPES OF THE appeals TO PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS / Kiev national university named by Taras Shevchenko, Legal department of the State tax service of the Ukraine, Ukraine
On improvement of control of procedure of consideration and deciding proceedings under administrative suits.

Key words: address, public administration, access to information.

Державна політика, що проводиться в даний час, спрямована на створення сучасної, ефективної системи державного управління. Комплекс політико-правових заходів щодо структурних та функціональних перетворень у сфері виконавчої влади – один із найважливіших кроків, що здійснюється в цьому напрямі. Визначити, наскільки успішно впроваджуються відповідні заходи на практиці, які створюють умови для життя пересічного громадянина, можна (більше того, потрібно!) через характер взаємовідносин „держава – особа”.

Щодня кожен із нас, незалежно від віку, місця проживання, роду занять, стикається з питаннями, які потребують вирішення та допомоги з боку органів (посадових осіб) публічної адміністрації. Безперечно, така співпраця розпочинається після того, як особа, котра потребує надання адміністративної послуги, звертається до уповноваженого органу (посадової особи) з письмовим або усним зверненням.

Право на звернення до публічної адміністрації за таких обставин виступає засобом забезпечення реалізації (захисту) прав і законних інтересів заявників (фізичних та юридичних осіб тощо). У свою чергу, ефективність реалізації цього права напряму залежить від дієвості механізму розгляду та вирішення органами (посадовими особами) публічної адміністрації звернень, що надходять від таких осіб.

За юридичною природою вказані звернення є процесуальним засобом порушення багатьох адміністративних проваджень. Крім того, засобом контролю за такими провадженнями, оскільки за їх допомогою заявник може ініціювати свою участь у ході їх здійснення або оскаржити процесуальні дії органів (посадових осіб) публічної адміністрації в адміністративному порядку.

Поряд із названими ознаками необхідно вказати на те, що розглядувані звернення є формою закріплення і передачі певної інформації, як наслідок – реалізація права на таке звернення безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію.

В аналізованому контексті не можна оминати увагою подію, що є „революційною” для інформаційної сфери – набрання чинності (у червні 2011 року) законами України „Про доступ до публічної інформації” [1] та „Про внесення змін до Закону України „Про інформацію” [2]. Вказані нормативно-правові акти за сферою регулювання тісно пов'язані між собою. Основною метою першого з названих законодавчих актів проголошено забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожної

особи на доступ до публічної інформації. Іншим – викладено в новій редакції Закон „Про інформацію” [3].

До прийняття згаданих нормативних актів громадськість постійно наголошувала на недостатній інформаційній прозорості роботи органів публічної адміністрації та складності в отриманні публічної інформації. Недосконалість інформаційного законодавства була одним з головних чинників, що призводили до такої ситуації.

На сьогодні ситуація в означеній сфері радикально змінилася на краще.

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом (ч.2 ст.1 Закону „Про доступ до публічної інформації”). За таких обставин випадки обмеження публічної інформації можуть бути передбачені тільки на рівні законодавчого акта.

Вітчизняне законодавство дозволяє отримувати інформацію без будь-яких обґрунтувань. Так, відповідно до ч.2 ст.19 Закону „Про доступ до публічної інформації” запитувач має право звернутися до розпорядника інформації з інформаційним запитом без пояснення причини подання останнього.

До позитивних нововведень Закону [1] доцільно, також віднести: можливість подавати запити в усній та письмовій формі, поштою, факсом, телефоном, електронною поштою; обов’язок розпорядника інформації визначити структурний підрозділ (відповідальну особу) з питань запитів на інформацію тощо.

Щодо конституційного права громадян на звернення необхідно зазначити наступне. Відповідно до статті 40 Основного Закону України [4] усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та до посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути ці звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Знову-таки значною мірою реалізація означеного права пов’язана із закріпленими Конституцією України правами на ознайомлення в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах, організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою таємницею відповідно до чинного законодавства (стаття 32); свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб (стаття 34); правом на управління державними справами (стаття 38). Акцент на названих правах робиться в таких основоположних міжнародно-правових документах, як Загальна декларація прав людини [5], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [6], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [7], а також у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 25 листопада 1981 р. № (81) 19 „Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади” [8] та від 21 лютого 2002 р. № (2002) 2 „Про доступ до офіційних документів” [9].

Загальноприйнятною у теорії права є позиція, що класифікація правових категорій має не тільки теоретичне, а й практичне значення, тому що за її допомогою детально визначається як структура досліджуваного явища, так і його ознаки, а це дозволяє більш реально охарактеризувати таке явище, у тому числі, у нормативно-правових актах.

Пропонуємо власну класифікацію видів звернень до публічної адміністрації, яка, з нашої точки зору, найбільше характеризує їх призначення за функціональною ознакою. Звернення до публічної адміністрації, як ми вважаємо, поділяються на такі види: заяви, скарги, пропозиції, запити на інформацію, запити щодо роз’яснення законодавства. Звісно авторами таких звернень можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (інші уповноважені суб’єкти), а адресатами – органи (посадові особи) публічної адміністрації.

З урахуванням існуючих на сьогодні позицій українських і зарубіжних науковців щодо окремих видів звернень, на основі аналізу вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства, практики його застосування нами сформовано власну точку зору на сутність досліджуваних правових явищ. Проаналізуємо її докладніше.

Скарга є зверненням, адресованим органу (посадовій особі) публічної адміністрації, з проханням поновити права, захистити такі права чи законні інтереси, порушені рішеннями,

діями чи бездіяльністю певних суб'єктів правовідносин. Таким чином, яскраво простежується правоохоронний характер властивий скарзі.

У свою чергу, заявою може бути звернення до суб'єктів владних повноважень з проханням про сприяння в реалізації прав, законних інтересів тощо. Відтак, заяві властива правореалізаційна мета.

Такий вид звернення, як пропозиція, містить поради та рекомендації щодо діяльності органів (посадових осіб) публічної адміністрації тощо. Наприклад, громадяни, направляючи пропозиції суб'єктам владних повноважень, реалізують своє конституційне право на участь в управлінні державними справами.

Щодо запиту на інформацію, то його призначення простежується у дефініції запропонованій у Законі „Про доступ до публічної інформації”. Законодавець під таким запитом розуміє прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (ч.1 ст.19).

Зі змісту положень ч.5 ст.19 Закону [1] випливає, що запит на інформацію повинен містити реквізити подібні тим, які має у своєму складі будь-яке звернення до публічної адміністрації: ім'я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі. Викладене дає підстави стверджувати, що запити на інформацію по суті є зверненнями до публічної адміністрації.

Часто-густо заявники звертаються до публічної адміністрації зі зверненнями стосовно роз'яснення законодавства. Як приклад, із такими зверненнями зустрічаються у своїй роботі органи ДПС України, Міністерство юстиції України і підпорядковані йому установи та організації, Міністерство праці та соціальної політики України, митні органи, органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо.

Так, відповідно до п.52.1 ст.52 Податкового кодексу України [10] за зверненням платників податків податкові та митні органи безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм податкового законодавства.

Згідно з Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.11 № 395/2011 [11] Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань надає роз'яснення з питань, пов'язаних із діяльністю Мін'юсту України, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, а також стосовно актів, які ним видаються (пп.29 п.4).

Разом із тим, у вітчизняному законодавстві такого виду звернення як запит щодо роз'яснення законодавства не передбачено, не визначено і вимоги до оформлення звернень такого виду.

З нашої точки зору, у такому зверненні в обов'язковому порядку необхідно прописувати:

- прізвище, ім'я, по батькові, місцепроживання фізичної особи, а для юридичних осіб (підприємств, установ, організацій, господарських товариств тощо) – їх назва та місцезнаходження;
- суть піднятого питання;
- підпис фізичної особи чи уповноваженої нею особи, а для юридичних осіб підпис керівника чи представника, скріплений печаткою відповідної юридичної особи.

Запит щодо роз'яснення законодавства подається його автором особисто або через уповноважених осіб: адвокатів, представників по довіреності чи за законом.

У законодавстві не передбачено обмежень щодо строків подачі зазначених звернень. Тому, зацікавлені особи, у разі необхідності, можуть подавати запити щодо роз'яснення законодавства до публічної адміністрації в будь-який час.

Законодавцем також не визначено ні строків, ні порядок розгляду і вирішення звернень даної категорії.

Практика показує, що запити щодо роз'яснення законодавства розглядаються публічною адміністрацією аналогічно зверненням громадян. Як правило, вказані органи задовольняють такі запити чи відмовляють у їх задоволенні на підставі ч.2 ст.19 Конституції України (органи державної влади та

органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) та відповідних норм спеціальних законів, якщо роз'яснення викладених в них питань не відноситься до компетенції останніх.

Неважко помітити, що нами не виділяються як окремі види звернень до публічної адміністрації клопотання і зауваження. З цього приводу видається необхідним пояснити наступне. Ми дотримуємося точки зору, що зауваження є різновидом пропозиції, а клопотання – різновидом заяви.

Так, у Законі України „Про звернення громадян” (стаття 3) [12] визначено, що клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. У свою чергу, цим законодавчим актом взагалі не дається визначення поняття „зауваження”. Законодавець, визначаючи термін „пропозиція”, одночасно в дужках робить посилання на поняття „зауваження”, що, на наш погляд, свідчить про практично подібне їх значення. Визначаючи термін „заява”, законодавець одночасно у дужках вказує на поняття „клопотання”, як наслідок – запрошується аналогічний висновок.

Отже, з нашої точки зору, і заява, і клопотання подаються фізичними особами на розгляд суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення реалізації власних прав, законних інтересів та свобод. У свою чергу, і пропозиція, і зауваження носять рекомендаційний характер і передаються їх авторами на розгляд публічної адміністрації з метою взяття участі у вирішенні державних або суспільних справ.

Аналіз наукових праць вчених-адміністративістів, дає можливість зробити висновок, що деякі з них дотримуються подібної точки зору, виділяючи як підстави виникнення проваджень за зверненнями до суб'єктів владних повноважень тільки заяви, пропозиції і скарги (наприклад, І.А. Галаган [13, 38], В.А. Лорія [14, 123], О.В. Кузьменко [15, 218] та інші). Аналогічні приклади також можна навести з практичної діяльності органів публічної адміністрації.

Так, відповідно до пункту 1.5 Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затвердженої наказом Мін'юсту від 18 березня 2004 р. № 26/5, зареєстрованої у Мін'юсті 18 березня 2004 р. за № 342/8941 усі звернення громадян, які надходять до Мін'юста та підпорядкованих йому органів, підлягають обов'язковій класифікації на пропозиції, заяви та скарги [16]. Таким чином, це Міністерство, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики, також не виокремлює серед звернень громадян клопотання і зауваження.

Згідно з пунктом 2 Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 [17], звернення громадян реєструються за такими видами: пропозиції, заяви чи скарги, хоча відповідно до Класифікатора звернень громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858, вони розподіляються на: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги [18].

Як приклад із зарубіжного законодавства: Федеральним Законом від 2 травня 2006 р. № 59-ФЗ „Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації” [19] виділено як види письмових звернень громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб також тільки заяви, скарги та пропозиції.

На жаль, розглянути інформаційні дані про загальну кількість скарг заяв, пропозицій, запитів на інформацію, запитів щодо роз'яснення законодавства, що надійшли до вітчизняних органів публічної адміністрації, їх число у розрізі видів у цій статті немає можливості. Така ситуація обумовлена тим, що запропонована класифікація звернень до публічної адміністрації у нормативному порядку не закріплена (на даний час у законодавстві класифіковано тільки звернення громадян, котрі направляються до публічної адміністрації). Таким чином, тільки за цими видами звернень є офіційна статистична інформація.

Так, за інформацією, що розміщена на офіційному сайті Кабінету Міністрів України впродовж 2010 р. на адресу Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів надійшло 65 942 індивідуальних та колективних звернень від 291 957 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону.

Серед звернень, що надійшли впродовж 2010 року до Уряду 85,6 відсотка складають заяви чи клопотання, 4,7 відсотка – скарги, 9,7 відсотка – пропозиції і зауваження.

Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів впродовж року були питання:

- діяльності центральних органів виконавчої влади (24,3 відсотка від усіх звернень);
- соціального захисту (18,9 відсотка), передусім щодо пенсійного забезпечення, отримання соціальних виплат, субсидій;
- забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян (13,3 відсотка). Переважно це звернення щодо сприяння в розслідуванні злочинів, нагляду за дотриманням законодавства органами дізнання та досудового слідства, порушення суддями порядку судового розгляду, незгоди з рішенням суддів, допомоги в перегляді судових рішень, їх виконанні;
- фінансової, податкової, митної політики (8,8 відсотка), зокрема, звернення вкладників кредитних спілок;
- комунального господарства (6,2 відсотка), передусім, щодо якості комунальних послуг, житлово-комунальних тарифів.

Таким чином, звернення до публічної адміністрації – важливе джерело інформації про ефективність діяльності цих органів, засіб, що відображає стан справ у всіх сферах функціонування вказаних суб'єктів. У свою чергу, якість роботи публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення таких звернень створює їх позитивний чи негативний імідж у суспільстві.

З огляду на викладене, напрошується висновок, що на сьогодні існує нагальна потреба систематизації, аналізу та узагальнення на державному рівні усіх видів звернень до публічної адміністрації. З цією метою у вітчизняному законодавстві доцільно визначити вичерпний перелік таких звернень, до якого включити і розглянуті в статті види: заяви, скарги, пропозиції, запити на інформацію, запити щодо роз'яснення законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
2. Про внесення змін до Закону України „Про інформацію”: Закон України від 13.01.2011 року 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 445.
3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Загальна декларація прав людини // Юридичний вісник України. – 2005. – № 48.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Юридичний вісник України. – 2004. – № 49.
7. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. – № 40. – Ст. 260.
8. Recommendation № (81) 19 „On the access to information held by public authorities”, adopted by the Committee of Ministers on 25 november 1981 // Recommendations and Resolutions 1981. – Stratsbourg. – 1982.
9. Інформаційне законодавство: збірник законодавчих актів в 6 т. / [за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І. С. Чижа]. – К.: „Видавництво „Юридична думка”, 2005. – . – Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. — 2005. – 328 с.
10. Податковий кодекс України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.
12. Про звернення громадян (із змінами та доповненнями): Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
13. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование: [гос. и материально-правовое исследование] / Иван Александрович Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.
14. Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств / В.А. Лория // Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119-124.
15. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – 401 с.
16. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 року № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ч. 1. – Ст. 777.
17. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (із змінами та доповненнями): Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 93–94.
18. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 2461.
19. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный Закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.consultant.ru/doc.asp?ID=89668&PCS=1&PT=1&Page=1>.

УДК 347.73: 336.22 (477)

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ „ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС” НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Білоус В.Т., д.ю.н., професор
Кузьменко О.О., к.ю.н., доцент

Національний університет державної податкової служби України

У статті розглянуто дискусійне на сьогодні поняття „публічний інтерес”. Особливу увагу приділено зокрема, розгляду поняття „інтерес” як правової категорії та поняттю „публічний інтерес”, що формується в сфері оподаткування.

Ключові слова: інтерес, публічний інтерес, приватний інтерес, правова категорія, оподаткування.

Білоус В.Т., Кузьменко О.А. ФОРМИРОВАНИЕ ПОНЯТИЯ „ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС” НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассмотрено дискуссионное на сегодняшний день понятие „публичный интерес”. Особенное внимание уделено, в частности, рассмотрению понятия „интерес” как правовой категории и понятия „публичный интерес”, который формируется в сфере налогообложения.

Ключевые слова: интерес, публичный интерес, частный интерес, правовая категория, налогообложение.

Bilous V.T., Kuz'menko O.A. SHAPING THE NOTION "PUBLIC INTEREST" ON MODERN STAGE IN SPHERE TAXATION / National university of the state tax service of Ukraine, Ukraine