

3. Про акцизний збір. Декрет Кабінету Міністрів від 26 грудня 1992 року № 18-92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №10. – С. 82.(втратив чинність).
4. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 року // Голос України. – 2010. – № 229. (із змінами та доповненнями).
5. Особенная часть Налогового кодекса Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 января 2003 г. № 184-3 // Национальный реестр актов Республики Беларусь. – 2003. – № 8. – 2/933.
6. Налоговый кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – 3824 с.
7. Кучерявенко М.П. Податкове право України. Академічний курс: підручник / М.П. Кучерявенко. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Податкова єдність», 2008. – 701 с.
8. Мацелик М.О. Фінансове право: навчальний посібник / М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик, В.А. Пригоцький; за ред. В.К. Шкарупи. – К.: Знання, 2011. – 815 с.

УДК 342.553

ВИДИ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Цимбалюк В.М., здобувач

Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена визначенню видів звернень громадян до органів місцевого самоврядування на основі положень діючих нормативно-правових актів, по-новому розглядаються зміст та призначення таких звернень, як клопотання та петиція.

Ключові слова: звернення громадян до органів місцевого самоврядування, заява, клопотання, скарга, пропозиція, петиція.

Цимбалюк В.М. ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН К ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ / Национальная академия внутренних дел, Украина

Статья посвящена определению видов обращений граждан в органы местного самоуправления на основе положений действующих нормативно-правовых актов, по-новому рассматриваются содержание и назначение таких обращений, как ходатайство и петиция.

Ключевые слова: обращения граждан в органы местного самоуправления, заявление, ходатайство, жалоба, предложение, петиция.

Cimbalyuk V.M. TYPES OF APPEALS OF CITIZENS TO ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT / National academy of internal affairs, Ukraine

Article is devoted to determining the types of appeals to local authorities on the basis of existing regulations, a new meaning and purpose are considered such appeals as petitions and petition.

Key words: letters from citizens to local authorities, application, petition, complaint, suggestion, petition.

Закон України «Про звернення громадян» визначає, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги». У той же час в юридичній літературі зустрічаються й інші підходи до видів звернень та їх змісту, неоднозначним є використання зазначених видів звернень у законах та підзаконних актах, нормотворчість у цій яфері проявляють і органи місцевого самоврядування, що визначають нові види звернень та особливості їх розгляду. З урахуванням цього актуальною є проблема поділу звернень на види, визначення їх особливостей.

Праву громадян на звернення приділено багато уваги з боку вчених адміністративного та інших галузей права. Питання звернень громадян розкриваються в роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, В.П. Таранухи, І.С. Ковальчук та багатьох інших. У той же час єдність у підходах до поділу звернень громадян на види в них відсутня. Враховуючи обґрунтованість цими вченими теоретичних положень та низку напрацювань, ми поставили за мету – дослідити види звернень громадян до органів місцевого самоврядування, розкрити їх зміст та особливості.

Розкриття поняття права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування можна проводити також шляхом аналізу видів звернень, оскільки саме таким шляхом йде сам законодавець. Так, ст.3 Закону України «Про звернення громадян» визначає, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги» [1]. Термін «звернення громадян», що міститься в Законі, має збірний характер, тому в юридичній літературі відсутні чіткі визначення цього поняття. На жаль, ні в науці, ні в нормотворчій практиці не утворився загально визнаний перелік звернень громадян.

Аналіз наукових праць стосовно звернень громадян дає можливість зробити висновок, що в теорії адміністративного права склалися три точки зору про види таких звернень.

Прихильники найбільш вузького підходу вважають доцільним відокремити скаргу, як особливий вид звернення, а в межах проваджень за зверненнями громадян розглядати тільки пропозиції і заяви громадян.

Прибічники класичного підходу вважають, що розгляд таких звернень, як пропозиції, заяви та скарги, слід здійснювати у звичайному порядку відповідно до чинного законодавства.

Прихильники розширеного поділу звернень громадян вбачають практичну необхідність і нормативну доцільність виділення і визначення того або іншого виду звернень. Слід визнати справедливим і практично виправданим прагнення цієї групи вчених, що обумовлено насамперед тим, що в юридичній літературі вживається цілий спектр назв звернень громадян. Крім класичних видів звернень (пропозиція, заява, скарга), найбільш часто зустрічаються клопотання, петиція і запит. У той же час, достатньо складно дати їм поняття з теоретично обґрунтованими ознаками, що дозволили чітко кваліфікувати те чи інше звернення.

При виділенні того чи іншого виду звернення слід виходити з його практичної необхідності і можливості бути врегульованим нормами права, тобто можливості закріплення особливостей виду звернення, які, у кінцевому рахунку, будуть мати відповідний правовий ефект.

Аналіз діючого законодавства про звернення громадян дозволяє стверджувати, що на сьогодні чітко простежується різниця тільки між пропозицією, заявою та скаргою.

Пропозиція – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [1].

Підстави розмежування пропозиції, заяви і скарги, перш за все, обумовлені характером співвідношення реалізації суб'єктивних прав особи. Так, пропозиція не має суттєвих зв'язків з якими-небудь суб'єктивними правами, крім проголошених Конституцією України права на безпосереднє управління справами держави, свободу слова і власне права на звернення громадян. Крім того, при нормативному визначенні пропозиції, як правило, акцентується увага на тому, що даний вид звернення не пов'язаний з порушенням прав людини.

Заява і скарга (на відміну від пропозиції) мають прямий зв'язок із низкою суб'єктивних прав. Враховуючи зміст суб'єктивного права як: можливість певної поведінки суб'єкта; можливість вимоги належної поведінки від зобов'язаної особи; можливість звертатися за захистом до компетентних органів; можливість користуватися певним соціальним благом, можна простежити зв'язок суб'єктивного права як із заявою, так і зі скаргою.

Так, заява пов'язана із суб'єктивним правом, оскільки є способом реалізації можливостей певної поведінки суб'єкта, можливості вимагати відповідної поведінки від зобов'язаної особи і можливості користування певним соціальним благом. Дана характеристика заяви вказує на те, що вона повинна мати виключно письмову форму і бути індивідуальною. Стосовно скарги можна констатувати, що її зв'язок із суб'єктивним правом полягає в можливості звернення за захистом до компетентних органів. При цьому скарга, як реальний засіб захисту, може бути тільки в письмовій формі. Викладене свідчить про те, що заява і скарга разом являють собою функціональне ціле, що дозволяє реалізувати визначені законом суб'єктивні права.

Таким чином, характер зв'язку з суб'єктивними правами є критерієм, який дозволяє відмежувати пропозицію, заяву і скаргу один від одного. Дещо неоднозначною є ситуація стосовно виділення клопотань і петицій.

Аналіз нормативно-правових актів дозволив виділити декілька різноманітних підходів до визначення клопотання. Так, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо [1]. Подібне формулювання закріплено в деяких інших нормативних актах [2] і є, на нашу думку, принаймні дивним, незрозумілим і навряд чи відповідає стандартам і принципам правової держави, оскільки не визначено, чим це звернення відрізняється від заяви, хто має його подавати – сам заявник чи інші особи на його користь? При такому розумінні «клопотання» його практично неможливо відмежувати від «заяви», оскільки визнання відповідного статусу, прав чи свобод (клопотання) нерозривно пов'язане з реалізацією прав громадян (заява). Видача документів, що підтверджують статус чи пільги, також не є виключною особливістю «клопотання». Так, ототожнення клопотання і заяви міститься в п.1.3. Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, де зазначено, що клопотання про право на вивезення культурних цінностей – письмова заява власника із зазначенням мети вивезення, а при тимчасовому вивезенні – і терміну вивезення культурних цінностей, що подається до Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України або уповноваженому Державної служби контролю [3]. Тут у самому понятті клопотання говориться, що це заява.

Тобто при такому тлумаченні термін «клопотання» збігається за змістом із заявою, а значить позбавлений сенсу для його використання в правовому полі.

Деякі науковці безальтернативно ототожнюють ці звернення. Так, Н.П. Каменська взагалі не виділяє як окреме звернення клопотання, пояснюючи це тим, що воно є різновидом заяви [4, 58-59]. Проте навряд чи з такою позицією можна погодитись, оскільки практика розгляду звернень громадян йде дещо іншим шляхом.

Наступний підхід до клопотання міститься також у нормативних джерелах. Відповідно до п.2.1 Порядку підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань із питань дотримання вимог земельного законодавства клопотання – це письмове звернення до органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про необхідність вжиття заходів щодо забезпечення дотримання вимог земельного законодавства [5].

Подібне за тлумаченням поняття клопотання міститься в п.1.3. Правил оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну: клопотання – офіційне письмове звернення юридичних осіб до територіальних органів Департаменту з метою оформлення запрошення іноземцям чи особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну [6].

На відміну від попередніх визначень суть клопотання полягає у зверненні не особою, в інтересах якої воно подається, а іншими суб'єктами в інтересах цієї особи з метою закріплення за нею певного статусу.

Класичним прикладом клопотання, що дозволяє розкрити суть поняття і чітко виявити його характерну рису, на нашу думку, є клопотання про помилування. Відповідно до Положення про порядок здійснення помилування, затвердженого Указом Президента України від 16 вересня 2010 року № 902/2010, засуджена особа направляє клопотання про помилування через адміністрацію установи виконання покарань або іншого органу, що здійснює виконання

кримінальних покарань, яка протягом п'ятнадцяти днів із дня подання направляє його до Адміністрації Президента України. Клопотання про помилування і відповідні матеріали попередньо розглядаються Комісією при Президентові України в питаннях помилування, яка вносить Президентові України пропозиції про застосування помилування. За результатами їх розгляду Президентом України клопотання може бути або відхилено, або задоволено. Причому в даній ситуації немає і не може бути ніяких чітких критеріїв, що дозволяють з'ясувати кінцеве рішення, оскільки воно цілком залежить від публічного розсуду. Саме можливість застосування публічного розсуду і є тією особливістю, яка дозволяє відмежувати клопотання від інших видів звернень.

Крім цього, останнім часом набула широкої практики діяльність органів місцевого самоврядування по розгляду клопотань щодо присвоєння почесних звань громадянам. Так, наприклад, Положенням про присвоєння звання «Почесний громадянин міста Луцька» [7] передбачено, що право висування кандидатур на присвоєння такого звання належить: Луцькому міському голові; секретарю міської ради; постійним комісіям міської ради; депутатським фракціям міської ради; трудовим колективам підприємств, установ, організацій міста (незалежно від форм їх власності); громадським організаціям, профспілкам, творчим спілкам. І не розглядаються клопотання в порядку самовисування. Зазначене вище звання присвоюється рішенням Луцької міської ради одній особі впродовж року. Як і в попередній ситуації, при прийнятті рішення про присвоєння або відмову у присвоєнні почесного звання мають місце дискреційні повноваження владного суб'єкта (публічний розсуд), що відрізняє дану ситуацію від розгляду заяв.

Поряд із цим, як зазначає І.С. Ковальчук клопотання відрізняється від заяви тим, що перша містить прохання про сприяння реалізації вже існуючих прав і свобод, а з клопотанням можуть звертатися не лише громадяни, для яких відповідний статус являє особистий інтерес, але й інші особи (наприклад, висунення на присвоєння почесного звання чи нагородження орденом) [8, 32].

Виходячи з викладеного, більш правильним вважаємо визначення клопотання як письмового звернення до суб'єкта владних повноважень, у якому міститься прохання фізичної або юридичної особи про визнання за нею відповідного статусу, прав тощо, подане як такими особами, так і іншими суб'єктами в їх інтересах, розгляд якого пов'язаний з публічним розсудом і не передбачає обов'язку владного суб'єкта задовольнити таке звернення. Крім цього, відмова в задоволенні клопотання не може бути оскаржена. Зазначена характеристика робить клопотання особливим зверненням громадян, здатним сприяти забезпеченню ефективної діяльності публічної адміністрації з дотриманням режиму законності.

Стосовно петицій слід зазначити, що на відміну від законодавства європейських країн цей вид звернення не має свого відображення в діючих нормативно-правових актах. Проте повноваження органів місцевого самоврядування по їх розгляду були закріплені в Законі України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» від 4 лютого 1994 року, у статті 10 якого було зазначено, що депутат місцевої Ради має право оголошувати на засіданнях Ради та її органів у встановленому Радою порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення [9]. Незважаючи на те, що норми даного закону втратили чинність, а діюче законодавство не передбачає такого виду звернення, як петиція, практика звернень громадян із ними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування має непоодинокі випадки. Якби, усуваючи зазначену вище прогалину в законодавстві щодо петицій на рівні рішень органів місцевого самоврядування, приймалися акти, що визначають зміст та порядок розгляду таких звернень. Так, стаття 4.6. «Звернення (петиції) членів територіальної громади» Статуту територіальної громади міста Тернополя, затвердженого рішенням міської ради від 19.05.2011 р. № 6/8/10, передбачає, що члени територіальної громади міста у відповідності та в порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян», мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків з відповідними пропозиціями, заявами та скаргами.

Колективне звернення з кількістю підписів більше двохсот вважається петицією, розгляд якої відбувається у відповідності до норм чинного законодавства, а також згідно із «Положенням про місцеві ініціативи в місті Тернополі», яке розробляється на підставі цього Статуту і є його невід'ємною частиною. Проте, на жаль, дане положення оминуло поняття петиції (навіть чи

його особливості лише в кількості підписів на його підтримку) процедуру розгляду цього особливого виду звернення і не розкриває його особливості.

На нашу думку, доцільніше як з теоретичних, так і практичних позицій, розглядати петиції в якості колективного звернення громадян з місцевою або загальнодержавною ініціативою. Петиція – колективне звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з ініціативою прийняття, зміни або скасування нормативного акта з найважливіших соціально-економічних, політичних, культурних та інших питань. Процедура реалізації права петиції повинна регламентуватися спеціальним законом, а на місцевому рівні – рішеннями органів місцевого самоврядування, наприклад, Положеннями про місцеві ініціативи. Такий підхід, на нашу думку, дозволить надати петиції нормативну та наукову відокремленість. До цього доречно додати думку В.П. Тимощука, що «за своїм несуб'єктивним характером до нормотворчої процедури близьким є порядок розгляду пропозицій (петицій) громадян. Це також насамперед форма участі громадян у публічному житті, а не вирішення їхніх власних справ, адже пропозиція – це звернення-побажання, рекомендація. Адміністративний орган може врахувати пропозицію, тобто взяти її до уваги, або ні. І тут важко встановити якісь права особи і обов'язки адміністративного органу, крім обов'язку ознайомитися з пропозицією та проінформувати особу про результати її розгляду» [10, 21].

Крім цього, варто звернути увагу на те, що в Законі України «Про доступ до публічної інформації» дається визначення запиту на інформацію. Це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться в його володінні. При цьому такий запит може бути індивідуальним або колективним, подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача (ст.19). Проте встановлено, що цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. (ст.2). На нашу думку, доцільно внести визначення поняття запиту на інформацію до переліку основних видів звернень, перелічених у Законі України «Про звернення громадян», з посиланням, що порядок розгляду таких запитів регулюється окремим законом.

Таким чином, розкриття поняття права на звернення за допомогою їх видів, дозволяє зробити висновок, що звернення громадян є комплексний правовий інститут, що встановлює правову основу взаємодії публічної адміністрації з громадянами при подачі останніми пропозицій, заяв, клопотань, скарг, петицій та запитів на інформацію на розгляд цих органів. При з'ясуванні сутності того чи іншого звернення слід звертати увагу не на його назву, а на зміст: чи має особа особистий інтерес у результаті розгляду звернення, чи отримає вона власну користь від рішення публічної адміністрації, чи має остання право публічного розсуду при прийнятті рішення за зверненням.

Крім цього, аналіз розглянутих видів звернень дає можливість встановити значущість звернень громадян у правовій сфері, що пояснюється величезним масивом передбачених діючим законодавством прав, що потребують публічно-правового опосередкування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
2. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг громадян у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 28.10.2008 № 320 // Офіційний Вісник України 2008, 88 від 28.11.2008, ст. 2961.
3. Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України: затверджена Наказом Міністерства культури і мистецтв України від 22.04.2002 № 258 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1346.

4. Каменська М.П. Провадження у справах за зверненнями платників податків до органів державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ніна Петрівна Каменська. – Ірпінь, 2009. – 212 с.
5. Порядок підготовки та внесення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування клопотань з питань дотримання вимог земельного законодавства: затверджений Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 14.12.2004 № 407 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 3463.
6. Правила оформлення і видачі запрошень іноземцям та особам без громадянства на отримання візових документів для в'їзду в Україну: затвержені наказом Міністерства внутрішніх справ України від 08.10.2008 № 524 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 88. – Ст. 2964.
7. Положення про присвоєння звання «Почесний громадянин міста Луцька» // Додаток до рішення міської ради м. Луцька від від 17.12.2010 № 2/12
8. Ковальчук І.С. Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Інна Сергіївна Ковальчук; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 215 с.
9. Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 24. – Ст. 180.
10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

УДК 342.97: 351.81

СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ, ЩО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ДАІ

Червінчук А.В., ад'юнкт

Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена визначенню стадій адміністративно-деліктного провадження, що здійснюється ДАІ, розкриваються їх зміст, особливості порушення такого провадження та проведення адміністративного розслідування.

Ключові слова: адміністративно-деліктне провадження, стадії провадження, підрозділи Державної автомобільної інспекції, адміністративний проступок, адміністративне розслідування.

Червінчук А.В. СТАДИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, КОТОРОЕ ОСУЩЕСТВЛЯЕТСЯ ГАИ / Национальная академия внутренних дел, Украина

Статья посвящена определению стадий административно-деликтного судопроизводства, осуществляется ГАИ, раскрываются их содержание, особенности возбуждения такого производства и проведении административного расследования.

Ключевые слова: административно-деликтное производство, стадии производства, подразделения Государственной автомобильной инспекции, административный проступок, административное расследование.

Chervinchuk A.V. THE STAGES OF ADMINISTRATIVE-DELIKT LEGAL PROCEEDING WHICH IS CARRIED OUT SAI / National academy of internal affairs, Ukraine

Article is devoted to the definition of stages of administrative and tort proceedings pending SAI, revealed their contents, especially the initiation of such proceedings and the conduct of administrative investigations.

Key words: Tort administrative proceedings stage, subdivisions of the State Automobile Inspectorate, an administrative offense, an administrative investigation.

Незважаючи на достаньо широке висвітлення питань поділу провадження в справах про адміністративні проступки на стадії, у юридичній літературі не склалося загальноприйнятого бачення цієї проблеми. Одним із найбільш дискусійних є виділення перших стадій