

– data transmission standards and formats must comply with accepted international standards;

– the data must be stored for 5 years, but already after 6 months from the moment of entry into the relevant PIU information system, they must be depersonalized, and access to them must be granted only with the permission of the court.

As of December 2020, the above requirements have already been implemented in all EU member states.

How are the above-mentioned provisions of international legal acts implemented by the domestic legislator? If we refer to the Law of Ukraine dated September 20, 2022 «On the Ratification of the Additional Protocol to the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Terrorism», it clearly states that, in accordance with Article 7 of the Additional Protocol to the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Terrorism, the contact point responsible for the exchange of information about persons who travel abroad with a terrorist purpose is the Security Service of Ukraine. The Anti-Terrorist Center operates under the Security Service of Ukraine to organize and conduct anti-terrorist operations and coordinate the activities of entities fighting terrorism or involved in anti-terrorist operations.

The legislator entrusts the ATC under the SBU with, among other things, the following functions: participation in the preparation of drafts of international treaties of Ukraine, preparation and submission in the established order of proposals for improving the legislation of Ukraine in the field of combating terrorism, financing of actions by entities fighting terrorism, anti-terrorist operations, implementation of measures to prevent, detect and stop terrorist activities; forming and maintaining a list of terrorist organizations and groups; national coordination of the implementation of UN Security Council resolutions on combating international terrorism; interaction with special services, law enforcement agencies of foreign countries and international organizations on issues of combating terrorism and exchange of available information about passengers of international flights.

Results. Taking into account international experience, guided by the requirements of the principle of the rule of law and the principle of legality, based on the analysis of the current legislation of Ukraine, it can be concluded that the most optimal model of the implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport for the purpose of countering international terrorism, prevention, detection, investigation of criminal offenses, committed with terrorist intent, other serious and especially serious crimes, as well as preventing the movement of persons who may pose a threat to the national security of Ukraine, including API/PNR, it depends on the ATC at the SBU. Therefore, the national authorized body for processing information about passengers should become the ATC under the SBU.

Key words: passenger information (API), passenger registration records (PNR), combating international terrorism, SBU, ATC under the SBU, DPS Administration of Ukraine, model for implementing the function of collecting information about passengers.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-479-490

УДК 342.9

В. П. ТИМОЩУК,
кандидат юридичних наук*
ORCID: 0000-0001-6109-0909

ЩОДО ОНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Розвиток українського законодавства, зумовлений прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) впливає і на відносини щодо розгляду усіх звернень, актуалізує потребу кардинального оновлення Закону «Про звернення громадян» 1996 р. (ЗпЗ). Адже до предмета ЗАП перейшов розгляд заяв і скарг, з відповідними процедурними гарантіями для особи, тож у законодавстві про звернення залишаються пропозиції, рекомендації, зауваження, петиції. Відтак треба переглянути окремі норми та правила у функціонуванні механізму розгляду звернень задля підвищення їх ефективності та раціоналізації, зокрема: звузити коло суб'єктів, які зобов'язані розглядати та відповідати на звернення, але треба розширити коло суб'єктів, які мають право подавати звернення; раціоналізувати самі процедури розгляду шляхом, зокрема, через зміни правил особистого прийому та особистого підписання керівниками відповідей на звернення тощо. Отже, у статті проводиться наскрізне розмежування предметів, процедур та результатів розгляду заяв і скарг за ЗАП та інших звернень за ЗпЗ.

Ключові слова: адміністративна процедура, звернення громадян, заява, скарга, пропозиції, рекомендації, зауваження, публічні завдання.

Tymoshchuk Victor. On updating the legislation about the appeal Citizens' Appeals

The development of Ukrainian legislation due to the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» (LAP) also affects the relations regarding the consideration of all appeals, and actualizes the need for a radical update of the Law «On Citizens' Appeals» of 1996 (LCA). After all, the subject of the LAP is the consideration of applications and complaints, with the corresponding procedural guarantees for the individual, so the legislation on appeals still includes proposals, recommendations, comments, and petitions. Therefore, it is necessary to review certain rules and regulations in the functioning of the appeals review mechanism in order to increase their efficiency and rationalization, in particular: to narrow the circle of entities obliged to review and respond to appeals, but it is necessary to expand the circle of entities entitled to submit appeals; to rationalize the review procedures themselves by, inter alia, changing the rules of personal reception and personal signing of responses to appeals by managers, etc. Thus, the article makes a cross-cutting distinction between the subjects, procedures and results of consideration of applications and complaints under the LAP and other appeals under the LCA.

* **Tymoshchuk Viktor**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.)

Key words: *administrative procedure, citizens' appeals, application, complaint, suggestions, recommendations, comments, public tasks.*

Вступ. Прийняття 17 лютого 2022 р. Закону України «Про адміністративну процедуру»¹ (далі – ЗАП) та набрання ним чинності 15 грудня 2023 р. зумовило потребу суттєвого перегляду багатьох інших загальних і спеціальних законодавчих актів. Одним з пріоритетних для змін є Закон України «Про звернення громадян» 1996 р. (далі – ЗпЗ)², адже в обох законах йдеться про регулювання відносин щодо розгляду заяв і скарг. Наразі у ЗпЗ внесена лише одна зміна до ст. 12, що формально та загально розмежує предмети ЗАП і ЗпЗ. Для багатьох практиків цього здається недостатнім. Тож теоретичне обґрунтування додаткових змін, вироблення наукових підходів для розмежування предметів ЗАП і ЗпЗ, їх застосування у поточній практиці, є актуальним завданням на сучасному етапі розвитку. До того ж, механізм розгляду звернень громадян загалом потребує раціоналізації враховуючи багаторічну практику застосування чинного ЗпЗ. Серед проблемних питань відомими є: загалом велика кількість звернень і їх суттєве навантаження на органи влади; часті звернення не за компетенцією, а одразу до вищих органів державної влади; обов'язок особистого прийому громадян керівниками органів публічної влади та обов'язок особистого підписання керівником усіх відповідей на звернення тощо. Все це суттєво впливає на ефективність роботи органів публічної влади, адже потребує часу публічних службовців та інших ресурсів.

Протягом 2022 р. Міністерство юстиції України посилило роботу з підготовки нової редакції ЗпЗ передусім для узгодження із ЗАП. У цій роботі постають питання теоретичного характеру, починаючи від розмежування різних видів звернень і закінчуючи потребами раціонального балансу у дотриманні права громадян на звернення та ефективністю процедури їх розгляду.

Огляд джерел. Проблематика звернень громадян близька фахівцям конституційного права, адже впливає з прямої норми ст. 40 Конституції України, а також має зв'язок зі ст. 38 – правом «брати участь в управлінні державними справами».

Водночас адміністративно-правовий аспект цієї проблематики є не менш важливим, і йому приділяють значну увагу представники науки адміністративного права. Проблематику звернень громадян досліджували В. П. Нагребельний³, О. К. Костюкевич⁴, Н. П. Каменська⁵, Г. Котляревська та інші вчені.

Одним з останніх досліджень проблематики звернень громадян з точки зору адміністративно-правової науки є робота Л. Є. Кисіль⁶, у якій системно опрацьовані питання: правових джерел, де визначено право на звернення; проблематика статусу суб'єктів звернення; змісту і видів звернень, зокрема з точки зору практики; окремих викликів і проблем процедурного характеру.

Водночас треба наголосити, що з прийняттям ЗАП фокус уваги у дослідженні цієї тематики треба поглибити саме на розмежування предметів двох

законів, процедурну частину розгляду і вирішення різних видів звернень, підвищення ефективності функціонування відповідного механізму, його раціоналізації.

Тож у контексті ЗАП проблематика регулювання відносин щодо розгляду звернень громадян все більше має бути саме у фокусі науки адміністративного права, фахівців-адміністративістів.

Постановка проблеми. Отже, у зв'язку з ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру» до його предмета перейшли усі питання, що стосуються розгляду заяв і скарг громадян. Водночас поза предметом ЗАП залишаються інші види звернень, як-от, пропозиції, рекомендації, зауваження, петиції, тобто умовно «загальні звернення», у яких особа не має права вимоги, суб'єктивного публічного права. Питання чіткого розмежування предметів регулювання ЗАП і ЗпЗ є не завжди непростим, адже іноді межа, якщо звернення особи треба класифікувати як заяву чи скаргу, а якщо як інше звернення, є не дуже очевидною. Відповідно юридична наука має надати достатні для практики критерії розмежування різних видів звернень і їх віднесення до різних законів.

Важливим питанням є окреслення принципово відмінних процедурних механізмів і результатів розгляду заяв і скарг за ЗАП, і звернень за ЗпЗ. Це стосується і ключових прав особи (зокрема, права на участь), і результату: адміністративного акта за ЗАП, «відповіді» за законодавством про звернення.

Також є низка інших проблем, які потребують нового погляду через потреби раціоналізації, підвищення ефективності використання інституту звернень громадян. Одним з таких питань є потреба, з одного боку, надання права на звернення не лише громадянам (фізичним особам), а й суб'єктам господарювання, усім громадським об'єднанням. З другого боку, треба узгодити із Конституцією регулювання щодо кола суб'єктів, які зобов'язані розглядати звернення та надавати відповідь. На наше переконання, пострадянським рудиментом є покладання такого обов'язку на усі підприємства, установи, організації незалежно від форми власності. Адже не повинні приватна перукарня, кав'ярня чи юридична фірма мати такий самий обов'язок публічно-правового характеру, як і орган державної влади чи орган місцевого самоврядування.

Також проблемними є питання чинного ЗпЗ щодо обов'язкового особистого прийому керівниками органів; особистого підписання керівником кожної відповіді на звернення; можливий предмет оскарження у цих справах; зловживання окремими громадянами правом на звернення тощо.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розмежування «звернень», які повинні розглядатися та вирішуватися відповідно до ЗАП, а які мають залишатися у предметі ЗпЗ, а також формування обґрунтованих пропозицій щодо раціоналізації механізму розгляду звернень у цілому.

Для досягнення цієї мети завданнями дослідження поставлені:

- формування пропозицій щодо уточнення визначень різних видів звернень;
- порівняння правил розгляду звернень, які належать до предмета законодавства про звернення, із регулюванням і правилами ЗАП;
- уточнення суб'єктного складу відносин щодо розгляду звернень;
- вироблення пропозицій для підвищення загальної ефективності функціонування механізму звернень.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 40 Конституції України «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». З цієї конституційної норми можна визначити кілька обов'язкових елементів у функціонуванні інституту звернень:

- право на звернення мають «усі», тобто і громадяни України, і інші особи. Адже відповідно до частини першої ст. 26 Конституції України «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». У частині третій ст. 1 ЗпЗ фактично передбачено те ж правило. І тут одразу ж можна зауважити, що потрібно надати право на звернення також іншим суб'єктам правовідносин – зокрема, суб'єктам господарювання та усім громадським об'єднанням. І це буде обґрунтовано, адже ці суб'єкти також можуть виробляти пропозиції щодо удосконалення законодавства чи практичних аспектів діяльності органів публічної влади;

- обов'язок розгляду «звернень» покладається на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Поширення цього обов'язку на інших суб'єктів має здійснюватися законодавцем обґрунтовано і також з чіткими умовами;

- звернення можуть бути індивідуальні чи колективні;
- звернення можуть подаватися у письмовій формі, а також особисто;
- ці суб'єкти зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Тобто Конституція передбачає, що має бути саме відповідь (а не рішення тощо), і що така відповідь має бути «обґрунтованою».

Закон «Про звернення громадян» 1996 р. містить детальне регулювання з розмежуванням окремих видів звернень. Треба наголосити, що на час ухвалення і донині цей Закон відіграв дуже важливу, позитивну роль у житті суспільства та держави. У ст. 3 ЗпЗ визначено, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги». Якщо аналізувати ці окремі види звер-

нень, зокрема у контексті ЗАП, то можна зробити низку висновків і пропозицій.

Відповідно до ЗпЗ «пропозиція (зауваження) – 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» (частина друга ст. 3). З цим визначенням можна переважно погодитися. Дійсно звернення у цьому разі – це передусім інструмент, що надає можливість участі громадян у вирішенні публічних справ через надання рекомендацій. Водночас слово «зауваження» вже більше акцентує на недоліках, невдоволенні, тому принаймні як синонім у дужках це слово доцільно виключити. Хоча в цілому «зауваження» як вияв невдоволення публічною політикою, її формуванням чи реалізацією, роботою окремих органів влади можна зберегти у ЗпЗ як підвид звернень.

«Заява (клопотання) – 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. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо» (частина третя ст. 3).

Щодо цих визначень можна зауважити таке. Визначення заяви потребує інших акцентів – адже це має бути не «прохання про сприяння у реалізації ... прав та інтересів». Через заяву особа реалізує своє суб'єктивне публічне право, тобто має право вимоги до органу публічної влади, ґрунтоване на законі. Точнішим є визначення заяви у ЗАП, зокрема, у ч. 1 ст. 38 встановлено, що особа може подати «заяву з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку...». Тому заяви і належать до предмета ЗАП і мають бути виключені із предмета ЗпЗ.

Отже, важливою ознакою цих справ (за заявою) є те, що особа має право вимоги до адміністративного органу, який у разі дотримання усіх законних умов особою, повинен задовольнити таку заяву. Тобто йдеться про суб'єктивне публічне право, право гарантоване законом, право особи в публічно-правових відносинах. Прикметно, що суд також може змістовно вирішити таку справу, тобто має (може) задовольнити законну вимогу особи.

Щодо «повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності», то перше є швидше підставою для початку провадження за ініціативою органів влади, тобто для інспекційних та інших втручальних

проваджень. А «недоліки» знову повертають до «пропозицій» чи «зауважень».

І зовсім некоректно ставити в один синонімічний ряд «заяви» і «клопотання». Адже в праві під клопотаннями розуміють передусім вимоги чи прохання процедурного / процесуального характеру. Такий же підхід не лише у процесуальному законодавстві, а й у ЗАП (див. п. 7 ч. 1 ст. 28).

За чинним ЗпЗ, «скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування...» (частина четверта ст. 3). З цим визначенням переважно теж можна погодитися. Тому ЗпЗ до ухвалення ЗАП був фактично загальним законом, що визначав порядок адміністративного оскарження (ст. 16–19 та ін.). Тепер ЗАП у частині 1 ст. 78 акцентує увагу на тому, що право на адміністративне оскарження відповідно до цього Закону має особа, яка вважає, що прийнятим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес. Це ще більш точне визначення, що впорядковує й інстанційність розгляду справи. У заявному провадженні спочатку має бути заява, і в разі невдоволення результатом – подається скарга на такий результат.

З 15 грудня 2023 р. усі заяви і скарги, що вирішуються за ЗАП виключені з предмета ЗпЗ. Про це йдеться у новій частині другій ст. 12 ЗпЗ: «якщо рішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України».

Звідси можна зробити такі попередні висновки. У ЗпЗ залишаються пропозиції, рекомендації, зауваження, петиції. Окремо може вирішуватися питання щодо «повідомлень про порушення». Але треба врахувати, що таким повідомленням особа не реалізує своє суб'єктивне право, а інформує компетентні органи публічної влади про потребу реагування. Орган має надати оцінку такому повідомленню і може почати інспекційне чи інше провадження.

У ході роботи над проектом ЗпЗ точиться дискусія і щодо «звернень за роз'ясненнями». На нашу думку, коли особа потребує роз'яснення законодавства, то це, по суті, найближче до інформаційних запитів. Тобто ці питання найдоцільніше віднести саме до Закону «Про інформацію». Водночас, якщо консультація стосується конкретної справи, то це вже предмет ЗАП (див. п. 1 ч. 1 ст. 28 ЗАП).

У цій статті ми окремо не спиняємося на питанні петицій. Адже петиція – це звернення, що скероване до особливого кола вищих суб'єктів у державній владі чи місцевому самоврядуванні, яке потребує колективної підтримки, і яке, зважаючи на підтвержене суспільне значення, підлягає обов'язковому розгляду та реагуванню. Загалом тут лише обмежимося констатацією тези,

що питання петицій достатньо урегульовано у чинному ЗпЗ і може бути у схожій редакції перенесено і до нового Закону (ЗпЗ).

З точки зору суб'єктного складу ЗпЗ 1996 р. суттєво розширив коло суб'єктів розгляду звернень порівняно з конституційним регулюванням. У частині першій ст. 1 йдеться про право звернення не лише «до органів державної влади, місцевого самоврядування», а й «об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності...». На нашу думку, таке розширення не є обґрунтованим. Адже не можна впроваджувати однаковий правовий режим та обов'язки для органів публічної влади і для інших суб'єктів, зокрема приватних осіб – підприємств, установ, організацій (далі – ПУО) приватної форми власності, приватних медіа, об'єднань громадян. Розширення має бути обґрунтованим. Зокрема, це може бути виправдано щодо ПУО державної та комунальної форми власності, оскільки йдеться про суб'єктів, які функціонують для виконання певних публічних завдань. Обов'язок надання відповідей на звернення – це вже певне обтяження, додаткові витрати людських, часових та інших ресурсів. Тому обов'язок надання відповідей на звернення має бути функціонально поширений лише на тих суб'єктів, які виконують публічні завдання. При цьому останні можна визначити як питання, за які відповідають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, утворені ними державні та комунальні підприємства, установи, організації. Тож такими функціональними суб'єктами розгляду звернень можуть бути державні та комунальні заклади освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо. А також, у виняткових випадках, функціонально – приватні суб'єкти, які на підставі закону, тобто в силу легітимного уповноваження виконують публічні завдання. Тут же може йтися і про надавачів економічних послуг загального інтересу (електро-, водо-, теплопостачання тощо). У останніх версіях проекту ЗпЗ це функціональне розширення суб'єктів розгляду звернень було реалізовано через використання категорії «публічних послуг» та відсилання до Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» і категорію послуг, що становлять загальний економічний інтерес.

Щодо інших приватних осіб, то очевидно, що не повинен ФОП чи приватне підприємство надавати відповідь на звернення, як йому працювати, що змінювати у своїй роботі. Тобто громадяни і будь-хто можуть направляти звернення будь-кому. Але розглядати і надавати відповідь зобов'язані ті, хто потрапляє у публічно-правовий режим, принаймні функціонально. Пам'ятаймо, що для захисту прав споживачів є своє спеціальне законодавство.

Щодо відмінностей у процедурі розгляду, то за ЗАП реакцією на заяву чи скаргу має бути розгляд з правом особи на участь (бути вислуханим, надавати докази). Натомість за ЗпЗ особі не повинно гарантуватися право на участь у розгляді. Хіба що суб'єкт розгляду буде сам зацікавлений в отриманні додаткової інформації, у додатковій комунікації з особою. Але в будь-якому разі у суб'єкта розгляду звернення не повинно бути такого обов'язку, і в

особи не має бути такого права вимоги. Отже, права, передбачені в абзацах другому–п'ятому частини першої ст. 18 чинного ЗпЗ, – це права (в уточненій редакції), якими користується особа за ЗАП, але не при розгляді пропозицій, зауважень.

Звідси можна виокремити ще одну закономірність. Частина перша ст. 22 ЗпЗ 1996 р., за якою «керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян», потребує суттєвих змін. При розгляді звернень за ЗпЗ у особи не може бути права вимоги на особистий прийом з конкретними посадовими особами, особливо керівного складу. Сьогодні це одна з проблем на практиці, що навіть міністри та керівники інших ЦОВВ зобов'язані проводити особистий прийом. Це неефективне використання часу цих посадових осіб. Для фіксації усних звернень на особистому прийомі достатньо визначених органом службовців. Керівники повинні мати право такого прийому, але не обов'язок. Тож керівники (органи) самі визначають хто саме і за яким графіком здійснює особистий прийом. При цьому мають бути враховані сучасні тенденції, пов'язані з використанням відеозв'язку (відеоконференції) та інших ІТ-рішень.

Щодо результатів розгляду «звернень» за ЗАП і ЗпЗ. За ЗАП – це є, за загальним правилом, адміністративний акт, тобто «рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийнята (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» (п. 3 ч. 1 ст. 2). Натомість на звернення за Конституцією і ЗпЗ має бути надано відповідь. Відповідь – це фактично інформація про врахування чи неврахування пропозиції, рекомендації, зауваження. Інформацію може бути «взято до уваги» одразу, чи в майбутньому, в планах тощо. Сама відповідь не створює прав та обов'язків для особи. Тому це може бути ще один критерій для класифікації, за яким законом має розглядатися звернення – чи потрібен у результаті розгляду адміністративний акт, чи достатньо лише відповіді.

При цьому треба усунути іншу хибу ЗпЗ 1996 р., за якою «відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається ... за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки» (частина третя ст. 15). Цю норму з вимогами підписання керівником треба змінити. Адже це знову-таки неефективне використання робочого часу керівників високого рівня. Достатньо підпису належно уповноваженої особи відповідного суб'єкта розгляду, і найкраще – саме тієї особи, яка й розглядала звернення. За таких змін важливе завдання керівника – раціонально розподілити відповідні функціональні обов'язки, за потреби, за типами та специфікою питань, визначити критерії, коли таке звернення дійсно має потрапити саме на розгляд керівника.

Також природно, що відповідь не повинна бути і предметом оскарження в адміністративному чи в судовому порядку. Оскаржити можна лише факт ненадання відповіді, тобто бездіяльність. Але оскаржувати інформацію про врахування чи неврахування пропозиції неможливо, оскільки в особи немає права вимоги на обов'язкове врахування пропозиції, зауваження.

Водночас є один конституційний виклик. За ст. 40 Конституції України, відповідь має бути обґрунтованою. Обґрунтування потребує зусиль та часу. Його підготовка забирає цінні ресурси публічних службовців, нерідко на шкоду дійсно важливим публічним справам, основним обов'язкам. При цьому треба нагадати, що коли йдеться про права та обов'язки особи, тобто про розгляд заяв і скарг за ЗАП, то негативний для особи адміністративний акт (у тому числі відмовний за заявою) має бути обов'язково мотивований. Натомість щодо звернень за ЗпЗ потрібна ефективність. Тому на практиці наразі доцільно прийти до мінімально достатнього обґрунтування, а в перспективі – до конституційних змін, за можливості, щоб відмовитися від цього додаткового обов'язку.

У цьому ж контексті можна й треба розглядати інші проблеми, які перетворили інститут звернень на часто невинувато обтяжливу частину роботи для органів публічної влади. Йдеться про зловживання правом на звернення: коли одна особа подає багато звернень до одного органу протягом короткого періоду часу, в тому числі одне звернення, але без чіткого предмета чи з дуже великою кількістю питань і великого обсягу тощо. У цьому разі варто надати органам влади інструменти для раціоналізації порядку опрацювання таких звернень. Це може бути й обмеження кількості звернень та/або кількості питань від однієї особи протягом певного періоду часу, або й загалом кількості «звернень», які орган в обов'язковому порядку повинен розглянути протягом певного періоду часу. Потрібно вкотре наголосити, що за ЗпЗ не йдеться про права особи (які особа реалізує та захищає за ЗАП), а це лише пропозиції, рекомендації, зауваження. Тож тут може бути доволі широка дискреція, щоб органи влади могли раціонально виконувати свої основні функції.

У новому проєкті ЗпЗ доцільно також уніфікувати і спростити загальні строки розгляду звернень. Немає потреби у прискореному 15-денному строку та у продовженому розгляді до 45 днів. Місячний строк може бути загальним та єдиним. У тому числі для пересилання за належністю чи залишення без розгляду певних звернень (повторних тощо), адже немає потреби у прискорених строках, коли не йдеться про реалізацію суб'єктивного права чи виконання обов'язку особи. Це ж пропозиції, рекомендації, зауваження. Суб'єкт розгляду завжди може відреагувати швидше, якщо порушене у зверненні питання того заслуговує.

За певного рівня правової і політичної культури доцільно надати суб'єктам розгляду звернень широкі дискреційні повноваження також для відсіювання (нерозгляду) явно беззмістовних чи абсурдних звернень.

Водночас у питанні ефективності не можна перейти межі порушення ст. 40 Конституції України. Це стосується і можливих обмежень щодо форми звернення (зокрема, вимоги подавати звернення лише в електронній формі) чи вимог кваліфікованого електронного підпису (КЕП) тощо. Потрібно не допустити цифрової дискримінації. Окремі громадяни можуть не володіти цифровими навичками та/або необхідними технічними засобами. Тож право на подання звернення у звичайній паперовій формі, або ж у формі електронній, але без КЕП мають бути збережені й захищені.

Висновки. Українське законодавство про звернення після вступу в дію ЗАП потребує оновлення та раціоналізації. Адже розгляд заяв і скарг перейшов до предмета регулювання ЗАП. Тому потрібна нова редакція ЗпЗ. При цьому у такому законі, з одного боку, правом на звернення повинні володіти не лише фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства), а й юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи. З другого боку, обов'язок розгляду звернень має бути звужено і зведено до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що виконують публічні завдання. Предметом ЗпЗ мають залишитися лише пропозиції, рекомендації, зауваження і петиції.

Також треба раціоналізувати саму процедуру розгляду звернень. Достатнім є універсальний місячний строк для надання відповіді на звернення. Не повинно бути обов'язку керівників органів здійснювати особистий прийом та особисто підписувати усі відповіді на звернення, оскільки це неефективно та нераціонально. Особистий прийом відвідувачів, а також підписання відповіді можуть здійснювати інші службовці, уповноважені керівником (органом). У процедурі розгляду звернень за ЗпЗ не повинно бути також права особистої участі у розгляді, права доступу до матеріалів справи тощо. Для заяв і скарг ці права закріплені в ЗАП. Для звернень за ЗпЗ достатньо надати відповідь у встановлений строк, як того вимагає Конституція України. Обґрунтування також важливе лише для заяв і скарг, а тому є принциповою вимогою до адміністративних актів за ЗАП. Тож у перспективі вимогу обґрунтування було б доцільно виключити із Конституції щодо звернень загалом, а в поточній практиці раціоналізувати до мінімально достатнього рівня. Оскарженню за ЗпЗ може підлягати лише ненадання відповіді на звернення. Потрібно також розробити та встановити механізми захисту від зловживання правом на звернення.

Усі ці висновки і пропозиції зумовлені потребою врахувати, що реалізацію прав особи та їх захист громадяни і суб'єкти господарювання здійснюють за ЗАП. Варті уваги звернення будуть враховуватися органами влади в силу зростання культури участі, інституціоналізації прозорих процесів формування політики, публічних консультацій, залучення інститутів громадянського суспільства до постійних і тимчасових консультативно-дорадчих органів.

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Голос України*. 15.06.2022. № 137. 2. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Урядовий кур'єр. 17.10.1996. 3. Нагребельний В. П. Звернення громадян. Юридична енциклопедія. Київ, 1999. Т. 2. С. 565. 4. Костиюкевич О. К. Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 5. Каменська Н. П. Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації: теоретично-правовий аспект. *Право України*. 2016. № 9. С. 46–59. 6. Кисіль Л. С. Правове регулювання відносин, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації. Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин: монографія. Київ, 2017. С. 75–96.

References

1. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX. *Holos Ukrainy*. 15.06.2022. № 137 [ukr.]. 2. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1996 roku № 393/96-VR. *Uriadovi kurier*. 17.10.1996 [ukr.]. 3. Nahrebelnyi V. P. Zvernennia hromadian. *Yurydychna entsyklopediia*. Kyiv, 1999. T. 2. S. 565 [ukr.]. 4. Kostiukovich O. K. Administratyvno-pravove rehulivannia realizatsii prava hromadian na zvernennia: avtoref. dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 2011 [ukr.]. 5. Kamenska N. P. Mekhanizm administratyvno-pravovoho rehulivannia realizatsii prava na zvernennia do publichnoi administratsii: teoretychno-pravovi aspekt. *Pravo Ukrainy*. 2016. № 9. S. 46–59 [ukr.]. 6. Kysil L. Ie. Pravove rehulivannia vidnosyn, shcho vynykaiut za zvernenniamy hromadian do orhaniv publichnoi administratsii. *Publichna administratsiia i hromadiany: administratyvno-pravove rehulivannia vidnosyn*. Monohrafiia. Kyiv 2017. S. 75–96 [ukr.].

Tymoshchuk Victor. On updating the legislation about the Citizens' Appeals

Introduction. *The adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» (LAP) affects the scope of consideration of citizens' appeals in general, necessitates the distinction between the subject matter of the LAP and the subject matter of the Law «On Citizens' Appeals» (LCA), as well as the need to radically update the text of the LCA. Of particular relevance is the need to ensure the effectiveness of the mechanism for reviewing appeals and its balance.*

Aim of the article. *The purpose of the article is to formulate a vision of distinguishing between the types of appeals which are considered under the LAP and those which should be within the scope of the LCA. The author analyzes the key differences in the procedure for consideration of different types of appeals. To achieve this goal, it is necessary to clarify: the essence of different types of appeals, the subject composition of relations; to formulate proposals for rationalizing the mechanism of appeals.*

Results. *Consideration of applications and complaints has been transferred to the LAP. An application as a type of appeal concerns a subjective public right of a person. A complaint is intended to protect a person's right, primarily in the case of an appeal against an administrative act. Instead, the LCA should retain proposals, recommendations, comments, and petitions. It is proposed to expand the circle of entities entitled to file appeals (at the expense of legal entities and all NGOs), but to*

narrow the circle of entities obliged to consider and respond to appeals (excluding private entities that do not perform public tasks).

Conclusions. In connection with the entry into force of the LAP, Ukraine needs a radically new version of the LCA. The procedure for reviewing appeals should be rationalized. The personal reception of citizens and signing of responses to appeals should be carried out by employees authorized by the body, but not necessarily by the heads of these bodies. In the procedure for reviewing appeals under the LCA, there should be no guaranteed right to participate in the consideration of the case, since it does not concern the subjective rights of a person. Such procedural guarantees are available in cases under the LAP. As for «general appeals», it is enough to provide a response within the established time limit. Only failure to respond to an appeal may be appealed. It is necessary to develop mechanisms to protect against abuse of the right to appeal.

Key words: administrative procedure, citizens' appeals, application, complaint, suggestions, recommendations, comments, public tasks.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-491-498

УДК 336.22(447):342.78

Н. К. ІСАЄВА,
кандидат юридичних наук,
доцент*
ORCID: 0000-0002-9716-9472

ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ

Стаття присвячена актуальним питанням правового регулювання та вдосконалення адміністрування податків і зборів в умовах воєнного стану в Україні. Звертається увага на те, що країна не може постійно триматися лише за рахунок міжнародної фінансової допомоги, тому визначення оптимальних джерел доходів державного і місцевих бюджетів та забезпечення належного рівня їх правового регулювання повинно спиратися на чітку державну фінансову та податкову політику. Також аналізуються важливі проблеми вдосконалення організації та правових засад діяльності Державної податкової служби України.

Ключові слова: податкове законодавство, фінансова політика, податкова політика, податкові перевірки, Державна податкова служба України, податкова звітність, права платників податків, адміністративний суд, адміністрування податків.

Isaeva Nataliya. Taxation in Ukraine under martial law: organizational and legal issues

This article is dedicated to the current issues of legal regulation and improvement of the administration of taxes and duties under martial law in Ukraine. It highlights that the country cannot constantly rely solely on international financial assistance, so defining the optimal sources of revenue for state and local budgets and ensuring the proper level of their legal regulation should be based on a clear state financial and tax policy. Important problems of improving the organization and legal foundations of the State Tax Service of Ukraine's activities are also analyzed.

Key words: tax legislation, financial policy, tax policy, tax audits, State Tax Service of Ukraine, tax reporting, taxpayers' rights, administrative court, tax administration.

Актуальність проблеми правового регулювання оподаткування та вдосконалення адміністрування податків і зборів є безперечною, оскільки йдеться про забезпечення фінансової спроможності держави, а в умовах воєнного стану ця проблема набуває надважливого значення. Це зумовлено великими збитками, яких зазнала економіка України внаслідок російської агресії, необхідністю втримати фінансову, економічну, соціальну сферу в державі за об'єктивної необхідності забезпечення фінансування оборонної сфери. При

* *Isaeva Nataliya, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent.*