

Improving work with candidate addresses in the activities of bodies of the State Fiscal Service of Ukraine

Вдосконалення роботи зі зверненнями громадян у діяльності органів Державної фіскальної служби України

Serhii Paranytsia

Key words:

appeal, institute of appeals, peculiarities of legal regulation of the right of a citizen of Ukraine to appeal, analytical work, level of organization of work with appeals of citizens.

Ключові слова:

звернення, інститут звернень, особливості правового регулювання права громадянина України на звернення, аналітична робота, рівень організації роботи зі зверненнями громадян.

Можливість громадян вирішувати особисті різноманітні проблеми й відстоювати власні порушені права є важливою функцією інституту звернень. Разом із тим нині громадяни все більше виявляють громадську свідомість, що виливається в прагнення впливати на роботу органів державної влади та брати участь в управлінні державними справами. Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь дає змогу домогтися більшої ефективності публічного адміністрування, підвищення стандартів, удосконалення механізмів.

Вдосконалення роботи зі зверненнями громадян в органах державної влади потребує детальної наукової розробки теоретико-методологічних і практичних аспектів.

Метою статті є вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо роботи органів Державної фіскальної служби (далі – ДФС) України, які допоможуть подолати виявлені недоліки під час розгляду звернень громадян.

Проблемам роботи державної фіскальної служби України зі зверненнями громадян та її ролі у захисті прав і свобод людини та громадянина приділяли увагу такі науковці: В.Б. Авер'янов, О.А. Анікейцева, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук та інші.

Розгляд звернень та особистий прийом громадян в органах ДФС є складником механізму реалізації прав громадян на внесення до органів державної влади пропозицій щодо поліпшення їхньої діяльності, викриття недоліків у роботі, оскарження дій посадових осіб та органів державної влади. Водночас питання стосовно практичної реалізації громадянами права розгляду звернень до органів ДФСУ лишаються малодослідженими, що зумовило необхідність дослідження.

Варто дати визначення таким поняттям: звернення, інститут звернень до публічної адміністрації.

На основі статистичних даних ДФС України слід здійснити оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади.

Досі в науковій літературі відсутнє комплексне дослідження вдосконалення роботи зі зверненнями громадян у діяльності органів Державної фіскальної служби України. З огляду на актуальність та суспільну значимість питання щодо посилення ефективності на першому етапі нашого дослідження необхідно визначити ключове поняття «звернення».

У ч. 1 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» зазначається, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Питання ж практичної реалізації права громадян на звернення та шляхи здійснення цього права визначаються в Законі України «Про звернення громадян»¹, Указі Президента України «Про першочергові

¹ Про звернення громадян : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47, ст. 256.

заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»², Постанові Кабінету Міністрів України «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»³.

Л.Я. Нагірний у своїй роботі відзначає, що категорія звернення оформилася насамперед у морфологічному аспекті, де вона виражається за допомогою називного відмінника. У синтаксичному аспекті це поняття виражається в тому, що, по-перше, будь-яке речення, яке повідомляє про дію або стан певного суб'єкта, з абсолютною реальністю може поширюватися зверненням, що називає суб'єкта; по-друге, звернення в будь-якому реченні утворює синтагму або групу синтагм, або входять у синтагму разом з іншими словами в реченні. Комунікативно-прагматичний підхід засвідчує, що звернення перебуває у центрі категорії контакту, оскільки воно є головним засобом чіткого виділення адресата, або завжди орієнтоване на нього, а соціолінгвістичний – детальний розгляд чинників, які впливають на вибір форми звернення до реальної комунікативної ситуації. Окрім цього, поняття «звернення» розглядають також із позиції структури і частиномовного складу⁴.

У січні 2012 року Кабінет Міністрів України затвердив Положення про національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя. Національна система має суттєво допомогти громадянам, а також органам виконавчої влади. Громадяни отримують додатковий механізм для оперативного вирішення проблемних питань. Уряд та органи виконавчої влади розширяють технічні можливості для того, щоб почути кожного громадянина, зробити свою діяльність більш чутливою для потреб суспільства⁵.

Н.П. Каменська вбачає можливим визначити інститут звернень до публічної адміністрації: як об'єднання інститутів права, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини у сфері звернень до публічної адміністрації⁶.

Звичайно, будь-яке звернення є формою закріплення і передачі певної інформації, як наслідок, здійснення права на звернення до публічної адміністрації напряму залежить від можливостей реалізувати право на інформацію.

Саме інформування та обізнаність платників податків можуть стати каталізатором на шляху до стабілізації та ефективного розвитку податкової політики в Україні. Світові умови розвитку фінансово-економічних відносин враховують особливості співпраці фіскальних органів з платниками податків з метою мінімізації дефіцитних явищ у бюджетній політиці, підвищення рівня добровільної сплати податків потребує інноваційного підходу, орієнтованого на формування партнерських стосунків між фіскальними органами та платниками податків.

Розгляд звернень та особистий прийом громадян в органах ДФС України є складником механізму реалізації прав громадян на внесення до органів державної влади пропозицій щодо поліпшення їхньої діяльності, викриття недоліків у роботі, оскарження дій посадових осіб та органів державної влади.

Реалізація визначених законодавством повноважень ДФС України передбачає забезпечення кваліфікованого, неупередженого, об'єктивного і своєчасного розгляду звернень громадян з метою оперативного розв'язання порушених у них питань, задоволення законних вимог громадян, поновлення порушених конституційних прав та запобігання у подальшому таким порушенням.

² Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07 лютого 2008 р. № 191/2008. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>

³ 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>

⁴ Нагірний Л.Я. Лінгвістичні вектори вивчення поняття «звернення» Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Філологія». 2016 № 20, том 1. С. 90–92.

⁵ Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2012-%D0%BF>

⁶ Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2012. № 2(6). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knptko.pdf>

Звернення громадян, які для розгляду чи вирішення порушених у них питань по суті надіслані народним депутатом України відповідно до абзацу третього пункту 13 частини першої статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України»⁷ або направлені депутатом місцевої ради відповідно до частини другої статті 12 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», розглядаються органами ДФС відповідно до закону⁸.

В.С. Шапіро, розглядаючи особливості правового регулювання права громадянина України на звернення, зазначає, що основою взаємодії і правових відносин між державою і громадянином є наявність певних питань, які стосуються як життя окремої людини, так і пов'язані із загальнодержавними інтересами⁹.

С.М. Попова, І.В. Касенко зазначають, що побудова громадського і демократичного суспільства в нашій країні нерозривно пов'язана з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади, зокрема, державної податкової та митної служби, оскільки від роботи податківців та митників багато в чому залежать умови ведення бізнесу в державі та фінансово-бюджетне забезпечення функціонування всього державного апарату¹⁰.

Отже, опрацювання звернень громадян структурними підрозділами органів ДФС України спрямовується на об'єктивне вирішення порушених авторами звернень питань, підготовку та супроводження прийняття рішення про усунення причин і умов, які спонукають авторів скаржитись, надання відповідних роз'яснень, зокрема, за результатами вивчення та перевірки на місцях викладених у зверненнях обставин, проведення інших заходів.

Структурні підрозділи Інформаційно-довідкового департаменту ДФС у своїй роботі зі зверненнями громадян керуються Конституцією України, законом України, Указом Президента України, Інструкцією з діловодства та порядком розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у ДФС України та її територіальних органах, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 11.02.2016 № 52¹¹.

З метою роз'яснювальної роботи в органах ДФС України щодо конституційних прав і обов'язків громадян, реалізації громадянами права на звернення та особистий прийом на веб-сайті висвітлюються інформаційні матеріали, розміщено графіки особистого прийому громадян та проведення телефонних «гарячих ліній».

Протягом 2018 року до Інформаційно-довідкового департаменту ДФС (далі – ІДД ДФС) надійшло 20 звернень громадян, з яких: 8 звернень надійшли засобами поштового зв'язку, 3 – засобами телефонного зв'язку; 8 – електронною поштою; 1 – через уповноважену особу.

Порівняно з 2017 роком кількість звернень громадян зменшилась удвічі (2017 рік – 41 звернення).

Здебільшого заявники з різних регіонів України у 2018 році звертались з питань щодо отримання послуг електронного цифрового підпису в Акредитованому центрі сертифікації ключів ІДД ДФС (14 звернень, або 70% від загальної кількості звернень).

Також громадяни порушували питання стосовно:

– діяльності органів виконавчої влади – 4 (20%), а саме: оскарження дій та бездіяльності посадових осіб територіальних органів ДФС (2 звернення), недоліків у роботі ДФС, її територіальних органів та підвідомчих установ і організацій (1 звернення) та щодо малої кількості співробітників Акредитованого центру сертифікації ключів ІДД ДФС у центрах обслуговування платників ДФС (1 звернення). Жодна скарга не підтвердилась;

- податкової політики – 1 звернення (5%);
- праці і заробітної плати – 1 звернення (5%);

⁷ Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993, № 3, ст. 17.

⁸ Про статус депутатів місцевих рад : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2002, № 40, ст. 290.

⁹ Шапіро В.С. Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення. Форум права. 2012. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

¹⁰ Попова С.М., Касенко І.В. Адміністративно-правовий статус органів державного фінансового контролю в умовах реформування міжбюджетних відносин. Наше право. 2015. № 2. С. 35–41.

¹¹ Про затвердження Змін до Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 11.02.2016 № 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0357-16>

У розрізі регіонів до ІДД ДФС надходили звернення від громадян, які проживають у м. Києві (9 звернень), Київська область (3 звернення), Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Полтавській, Сумській, Херсонській та Черкаській областях (по 1 зверненню відповідно).

За соціальним станом заявників: 1 звернення (5%) надійшло від пенсіонера, 1 звернення (5%) надійшло від військового пенсіонера, за 18 зверненнями (90%) – соціальний стан заявників не визначено.

За категоріями заявників: 1 звернення (5%) – надійшло від інваліда II групи, в 19 зверненнях (95%) – категорію не визначено.

За ознакою надходження: 1 (5%) – дублетне звернення та 1 (5%) – неодноразове звернення. Повторних звернень громадян до ІДД ДФС не надходило.

Слід зазначити, що у 2018 році до ІДД ДФС надійшло 4 скарги (жодна з яких не підтвердилась), що у три рази менше порівняно з 2017 роком (13 скарг)¹².

Протягом звітної періоду всі отримані звернення розглянуті ІДД ДФС з дотриманням термінів, визначених статтею 20 Закону України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» зі змінами.

При цьому за результатами розгляду 17 (85%) звернень громадянам надані відповіді з аргументованими роз'ясненнями, а решта – 3 звернення (15%) були анонімними, у зв'язку із чим не підлягали розгляду відповідно до ст. 8 Закону. Відповідно до статті 22 Закону особистий прийом громадян керівництвом та посадовими особами ІДД ДФС здійснюється за «Графіком особистого прийому громадян керівництвом та посадовими особами Інформаційно-довідкового департаменту ДФС», який оприлюднено на офіційному веб-порталі ДФС та розміщено у холі на першому поверсі адміністративної будівлі ІДД ДФС для забезпечення інформування громадян.

У 2018 року на особистий прийом громадян до керівництва та посадових осіб ІДД ДФС звернувся 1 громадянин з питання щодо працевлаштування на конкурсній основі на вакантну посаду державної служби в ІДД ДФС.

Повторно громадяни не зверталися на особистий прийом до керівництва та посадових осіб ІДД ДФС. Під час вирішення всіх питань, що містяться у зверненні, керівник відділу роботи зі зверненнями громадян санкціонує зняття цього звернення з контролю.

Аналітична робота в цьому напрямі сприяє поліпшенню роботи зі зверненнями громадян: вносяться корективи для планування роботи в діяльності органів ДФС України. Дієвим інструментом, що забезпечує таку діяльність, є інформаційні технології, бази і банки даних, а також відповідні реєстри зберігання, обробки інформації, які використовуються органами ДФС України.

З метою створення необхідних умов для реалізації конституційних прав громадян на звернення, поліпшення організації та забезпечення системної роботи зі зверненнями громадян, підвищення рівня відповідальності у роботі зі зверненнями громадян відповідно до статті 40 Конституції України та Закону, в ІДД ДФС систематично проводяться професійні навчання з питань вивчення вимог законодавства, що регламентує порядок роботи зі зверненнями громадян, розміщуються щоквартально на офіційному веб-порталі ДФС узагальнені матеріали щодо організації роботи зі зверненнями громадян у ІДД ДФС.

Рівень організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади оцінюється за результатами проведеної перевірки, виконання вимог нормативно-правових актів посадовими і службовими особами таких органів, аналізу відомостей, які містяться у реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації звернень громадян, що ведуться на паперових та/або електронних носіях, відповідях, довідках, архівних і аналітичних матеріалах, інших документах тощо.

Відповідно до вимог Методики оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 року № 630, проведення аналітичної роботи зі зверненнями громадян (аналізу звернень громадян щодо виявлення найбільш актуальних проблем та внесення пропозицій стосовно шляхів їх розв'язання; виявлення

¹² Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/kontrolno-perevirochna-robota/>

причин, що зумовлюють надходження повторних звернень громадян, безпідставної відмови в задоволенні законних вимог заявників тощо)¹³.

Зрозуміло, що лише застосування наведених вище методик оцінювання питання стимулювання працівників ДФС України до виявлення найбільш актуальних питань щодо звернень громадян не вирішити. Слід одночасно впроваджувати в Україні світові та європейські стандарти в питаннях з розгляду звернень громадян органами ДФС України.

Закріплення інституту звернень у міжнародно-правових актах зумовлене насамперед необхідністю надання певних гарантій неухильного виконання діючих законів усіма членами суспільства. Такий підхід до основоположних прав і свобод людини і громадянина, а також ефективного їх захисту може бути основою побудови правової демократичної держави. Принципи та стандарти, прийняті міжнародним співтовариством у галузі прав людини і громадянина, мають важливе значення та певний вплив на формування національного законодавства та його окремих інститутів. Основними документами, прийнятими міжнародним співтовариством, є Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Хартія основних прав Європейського Союзу. Ці документи втілили в собі найпрогресивніші ідеї, розроблені людством протягом багатьох століть. Основною ідеєю таких актів є встановлення та реалізація прав людини у відносинах з державною владою. Це пояснюється тим, що в зазначених документах встановлені та закріплені в юридичній формі основні гарантії гідного існування людини, захисту її прав і свобод¹⁴.

Отже, забезпечення належного рівня розгляду звернень потребує залучення фахівців з інформаційних технологій. В організаційному плані необхідним є перегляд структури, функцій і відповідальності підрозділів, до компетенції яких належать питання технологічно-процедурного проходження звернень громадян.

Анотація

У роботі досліджено діяльність ДФС щодо розгляду звернень платників податків. Здійснена комплексна оцінка стану роботи податкових органів у сфері звернень громадян. Зазначається, що опрацювання звернень громадян структурними підрозділами органів ДФС України спрямовується на об'єктивне вирішення порушених авторами звернень питань, підготовку та супроводження прийняття рішення про усунення причин і умов, які спонукають авторів скаржитись, надання відповідних роз'яснень, зокрема, за результатами вивчення та перевірки. Проаналізовано фактори, які впливають на роботу ДФС. Розкрито рівень організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади, що оцінюється за результатами проведеної перевірки виконання вимог нормативно-правових актів посадовими і службовими особами.

Summary

In this paper the activity of DFS is examined, concerning consideration of taxpayers' requests. A comprehensive assessment of the tax authorities in the field of citizens' appeals is carried out. It is noted that the processing of citizens' requests by the structural units of the DFS of Ukraine is aimed at an objective solution of questions raised by the authors of questions, preparation and support of the decision to eliminate the causes and conditions that encourage the authors to complain, providing relevant explanations, including the results of the study and checks. The level of organization of work with appeals of citizens in executive bodies is disclosed on the basis of the results of the inspection of execution, the requirements of normative legal acts by officials and officials.

¹³ Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF>

¹⁴ Шапіро В.С. Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення. Форум права. 2012. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

Використана література:

1. Про звернення громадян : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47, ст. 256.
2. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Указ Президента України від 07 лютого 2008 р. № 191/2008. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
3. 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
4. Нагірний Л.Я. Лінгвістичні вектори вивчення поняття «звернення». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Філологія»*. 2016 № 20, том 1. С. 90–92.
5. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/21-2012-%D0%BF>
6. Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: поняття та характерні особливості. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2012. № 2(6). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12knpkto.pdf>
7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993, № 3, ст. 17.
8. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002, № 40, ст. 290.
9. Шапіро В.С. Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення. *Форум права*. 2012. № 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
10. Попова С.М., Касенко І.В. Адміністративно-правовий статус органів державного фінансового контролю в умовах реформування міжбюджетних відносин. *Наше право*. 2015. № 2. С. 35–41.
11. Про затвердження Змін до Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 11.02.2016 № 52. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0357-16>
12. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti/kontrolno-perevirochna-robota/>
13. Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF>

Serhii Paranytsia,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Department of Operative and Search Activity,
“National University of the State Fiscal Service of Ukraine”