

НЕОПОДАТКОВУВАНИЙ МІНІМУМ ДОХОДІВ ГРОМАДЯН: АНАЛІЗ СУТНОСТІ ЯВИЩА

UNTAXED MINIMUM INCOMES: ANALYSIS OF THE NATURE OF PHENOMENON

Джох Р.В.,
асистент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті проаналізована економічна та юридична сутність явища неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Досліджено історію правового регулювання явища неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Виявлено ряд недоліків правового регулювання неоподаткованого мінімуму доходів громадян та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: неоподатковуваний мінімум доходів громадян, податкова соціальна пільга, загальний місячний оподатковуваний дохід, податок на доходи фізичних осіб, юридична конструкція податку.

В статье проанализирована экономическая и юридическая сущность явления необлагаемого минимума доходов граждан. Исследована история правового регулирования явления необлагаемого минимума доходов граждан. Выявлен ряд недостатков правового регулирования необлагаемого минимума доходов граждан и предложены пути их решения.

Ключевые слова: необлагаемый минимум доходов граждан, налоговая социальная льгота, общий месячный налогооблагаемый доход, налог на доходы физических лиц, юридическая конструкция налога.

In the article it is analyzed the economic and legal essence of the phenomenon of untaxed minimum of citizens' income. The history of legal regulation of the phenomenon of untaxed minimum of citizens' income is examined. A number of shortcomings of legal regulation of untaxed minimum of citizens' income are revealed and the ways of their solution are suggested.

Key words: untaxed minimum of citizens' income, social tax benefit, total monthly taxable income, income tax of natural persons, legal construction of tax.

Неоподатковуваний мінімум доходів громадян (далі – НМДГ) – термін, що використовується для визначення розміру штрафів в більшості нормативно-правових актах України. За логікою визначення НМДГ повинно міститися у Податковому кодексі України (далі – ПК України). У зазначеному нормативно-правовому акті термін НМДГ вживається 6 раз (2 рази – у ст. 59 ПК України та стосується випадків надсилання чи не надсилання податкової вимоги; 1 раз – у ст. 89 ПК України та стосується випадків застосування податкової застави; 1 раз – у ст. 197 ПК України, в якій зазначається, що від оподаткування звільняються сільськогосподарські товаровиробники з постачання послуг з ремонту шкіл, дошкільних закладів, інтернатів, закладів охорони здоров'я в межах одного НМДГ; 2 рази – у п. 5 підрозділу 1 розділу XX ПК України з вказівкою на розмір НМДГ). Проте, ані ПК України, ані жоден інший законодавчий акт, в якому міститься посилення на НМДГ, не розкриває його поняття та сутність. Тому вважаємо за необхідне дослідити правову природу явища НМДГ.

Явище НМДГ досліджувалося в рамках податку на доходи фізичних осіб такими науковцями: Н. Абрамченко, О. Вавриш, О. Головашевич, О. Кривцов, О. Кухарева, О. Марчанчин, А. Омел'янчук, С. Пархоменко-Цирочианц, В. Рядінська, А. Славкова, Ю. Тесленко, І. Шевчук, Т. Яроцька та ін. Проте окремого ґрунтового дослідження явища НМДГ не здійснювалося.

Метою статті є здійснення аналізу явища НМДГ та його правового регулювання.

Перш ніж перейти до викладу суті дослідження, вважаємо за необхідне окреслити основні теоретичні положення. На нашу думку, норми податкового права повинні бути сформульовані таким чином, щоб, з одного боку, в повній мірі враховувати сутність усіх економічних явищ та законів, що регулюються ними, а, з іншого, – забезпечити максимальні надходження до бюджетів усіх рівнів. Тому, досліджуючи сутність явища НМДГ у податковому законодавстві, ми в першу чергу звернемося до економічної літератури. Крім того, вважаємо, що законодавча техніка повинна використовувати для позначення явищ об'єктивної дійсності терміни, що використовуються у нормативно-правових актах, які в найбільшій мірі охоплюють сутність явища, яке вони позначають.

Як зазначають В. Рядінська [1, с. 93] та А. Славкова [2, с. 180], ідею та необхідність впровадження НМДГ обґрунтував Ж. Сімонді, який писав, що податок ніколи не повинен припадати на ту частину доходів, яка необхідна для існування платника. Горе урядові, який зачепить цю частину: він приносить цим у жертву не тільки людей, але й надію на майбутнє багатство [3, с. 154]. А. Менгер зазначав, що кожен член суспільства має право на речі та послуги, необхідні для його існування, перш ніж задовольняти потреби інших. Необхідно встановити мінімум, що надавав би особі можливість гідного існування і не стягувати з неї податки, якщо її доходи не перевищують зазначеного мінімуму [4, с. 98]. Як зазначає В. Рядінська, думка щодо встановлення НМДГ викликала заперечення, оскільки фактично мало місце порушення принципу загальності оподаткування. Висувалися аргументи та формулювалися теорії проти введення НМДГ: «теорія обміну послуг» (всі користуються послугами держави, отже, всі повинні сплачувати податки); «теорія політичних прав» (небезпечність звільнення від участі в несенні податкового обов'язку значного прошарку незаможних робочих, які мають значний вплив на політику держави); «теорія хлібу насущного» (державна є такою ж потребою людини, як їжа та одяг, а, отже, забезпечує її існування як і хліб, а за хліб платять усі) [1, с. 93-94]. Проте розвиток фінансової науки спростував висунуті теорії, а практика довела неефективність оподаткування невеликих доходів через значні витрати на їх адміністрування [2, с. 181]. Завдяки існуванню НМДГ забезпечується реалізація принципу соціальної справедливості [2, с. 191] та економічності оподаткування. Враховуючи наведене, вважаємо, що існування явища НМДГ є обґрунтованим.

На думку економістів, О. Марчанчин та О. Вавриш, НМДГ – це економічно обґрунтований розмір доходів громадян, який прив'язаний до прожиткового мінімуму і не підлягає обкладенню податком на доходи фізичних осіб незалежно від сукупного нарахованого місячного доходу [5, с. 278]. Метою впровадження НМДГ є виведення з-під оподаткування тієї частини доходів фізичних осіб, яка призначається для задоволення мінімальних потреб [6, с. 100].

Враховуючи наведені вище думки щодо необхідності існування явища НМДГ та визначення аналізованого поняття, вважаємо, що ознаками НМДГ як економічно-

го явища є: суб'єкт, щодо якого застосовується явище НМДГ; об'єкт у вигляді доходу; за змістом – звільнення від оподаткування; розмір, який повинен бути економічно обґрунтованим.

Як ми зазначали вище, поняття НМДГ не розкривається в жодному нормативно-правовому акті України, тому, використовуючи граматичне тлумачення терміну НМДГ, вважаємо, що аналізоване явище має наступні ознаки: суб'єкт, якого стосується явище (громадянин України); об'єкт – дохід; за змістом – це частка доходу, що не оподатковується.

На перший погляд ознаки НМДГ як юридичної категорії відповідають економічній сутності явища НМДГ. Проте, варто врахувати, що в законодавстві часто бувають випадки невідповідності змісту поняття (терміну) іншим нормам права, які регулюють явище, що позначає відповідне терміно-поняття. Тому необхідно проаналізувати нормативний матеріал, який регулює аналізоване явище.

Як зазначає В. Рядінська, у національному законодавстві НМДГ (автор вживає термін «неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб») вперше було закріплено в Законі України «Про прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства» [1, с. 139]. Проте варто вказати, що у зазначеному документі не вживалося терміну НМДГ, хоча у ст. 3 і зазначалося, що не підлягають оподаткуванню доходи незалежно від джерела доходження, які не перевищують 185 крб [7]. Декретом Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з доходів громадян» вводилося поняття «неоподатковуваний мінімум», і зазначалося, що сукупний оподатковуваний дохід зменшується на суму, що не перевищує за кожний повний місяць, протягом якого одержано дохід, встановленого чинним законодавством розміру мінімальної місячної заробітної плати (неоподатковуваний мінімум) [8].

Термін НМДГ в чинному законодавстві вперше з'являється у Постанові Кабінету Міністрів України «Про збільшення неоподаткованого мінімуму доходів громадян і ставки їх прогресивного оподаткування». В подальшому явище НМДГ регулювалося актами Кабінету Міністрів України та Президента України, з 2004 р. – Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб», а з 2011 р. і по сьогодні – ПК України.

Науковці, що досліджували податок на доходи фізичних осіб, а тому так чи інакше звертали увагу і на НМДГ, про аналізоване явище відзиваються доволі негативно. Так, на думку О. Головашевича, НМДГ – універсальна знижка, при якій оподаткуванню підлягають тільки доходи, що перевищують цей мінімум. В Україні основний зміст цієї пільги занадто перекручений: фактично ця пільга хоча й задекларована в законодавстві, але не діє [9, с. 14]. О. Кухарева вважає, що НМДГ остаточно втратив будь-які ознаки як економічної категорії, так і соціального нормативу, а з січня 2004 р. змінив назву і набув дискримінаційного характеру (очевидно, науковець веде мову про податкову соціальну пільгу) [10, с. 16]. В. Рядінська зазначає, що, незважаючи на те, що термін НМДГ у податковому законодавстві використовується, проте фактично в системі оподаткування доходів фізичних осіб України на сьогодні його немає [1, с. 139]. НМДГ в Україні остаточно втратив своє функціональне соціально-фінансове призначення [1, с. 344].

Повністю погоджуємося із наведеними вище думками, що на сьогодні НМДГ в Україні втратив своє функціональне призначення. За своєю суттю НМДГ є різновидом податкових пільг. Згідно ст. 7 ПК України податкова пільга є одним із елементів податку (єдиним факультативним елементом, інші 8 – обов'язкові). У випадку, коли йде мова не про гіпотетичну юридичну конструкцію податку, а про юридичну конструкцію конкретного податку (в нашому випадку – податку на доходи фізичних осіб), податкова

пільга застосовується тільки в тому випадку, коли чітко визначено, якого обов'язкового елемента юридичної конструкції податку вона стосується (звільнення від оподаткування певної категорії платників податків, зменшення бази податку, зниження ставки податку тощо).

Виходячи з логіки формулювання терміну НМДГ, вважаємо, що податкова пільга у вигляді НМДГ повинна застосовуватися до бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб. Якщо проаналізувати розділ 4 «Податок на доходи фізичних осіб» ПК України, можна з певністю стверджувати, що база податку на доходи фізичних осіб (загальний оподатковуваний дохід) не зменшується на суму НМДГ, тобто в Україні оподатковується навіть дохід в 1 грн. Варто зазначити, що в Декреті Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» база прибуткового податку з громадян (аналог сучасного податку на доходи фізичних осіб), сукупний оподатковуваний дохід зменшувався на один неоподатковуваний мінімум. Проте в юридичній конструкції податку на доходи фізичних осіб все ж присутня пільга, яка зменшує базу зазначеного податку та позначається терміном «податкова соціальна пільга».

Податкова соціальна пільга введена в національне законодавство з прийняттям Закону України «Про податок на доходи фізичних осіб» та збережена в ПК України. Податкова соціальна пільга – сума, на яку платник податку на доходи фізичних осіб має право зменшити свій загальний місячний оподатковуваний дохід у вигляді заробітної плати від одного роботодавця. А. Славкова називає податкову соціальну пільгу «квaziнеоподатковуваний мінімум» [2, с. 190]. На думку Ю. Тесленко, податкова соціальна пільга фактично являє собою НМДГ, який просто має іншу назву [11, с. 14].

Ми погоджуємося із думкою О. Рядінської, яка вважає, що НМДГ не можна порівнювати з податковою соціальною пільгою з наступних причин: 1) податкова соціальна пільга застосовується не до всіх, а лише до трудових доходів фізичних осіб; 2) відповідно до п. 169.4 ст. 169 ПК України податкова пільга застосовується до доходу, нарахованого на користь платника податку протягом звітного податкового місяця як заробітна плата, якщо його розмір не перевищує суми, що дорівнює розміру прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 грн.; 3) передбачено ряд обмежень для фізичних осіб залежно від соціального стану, кількості дітей, інвалідності та інших факторів. Все це не дозволяє визначити зазначену пільгу як НМДГ. Крім того, вибіркового характеру податкової соціальної пільги не забезпечує кожній фізичній особі в Україні державну соціальну гарантію на отримання доходу, достатнього для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [1, с. 344]. Також варто погодитися з думкою А. Славкової, яка зазначає, що ототожнення такої пільги з НМДГ є неможливим, тому що соціальна пільга застосовується до обмеженого кола платників, що суперечить економічній сутності і призначенню НМДГ [2, с. 182].

З метою відновлення ролі та значення НМДГ підтримуємо думку І. Шевчук, яка вказує, що доходом фізичної особи з метою оподаткування повинен бути сукупний дохід, скоригований на суму податкових вилучень та зменшений на суму економічно обґрунтованого неоподаткованого мінімуму та інших пільг [12, с. 7].

Дискусійною також є назва цього явища. Як ми зазначали вище, використовуючи граматичне тлумачення терміну НМДГ, однією з ознак аналізованого явища є суб'єкт, якого воно стосується – громадянин. На нашу думку,

суб'єкт в назві вказаний недостатньо правильно, оскільки НМДГ стосується податку на доходи фізичних осіб. ПК України зазначає, що платниками податку на доходи фізичних осіб є фізичні особи – резиденти та нерезиденти, а також податкові агенти, а не громадяни. Варто зазначити, що на момент запровадження НМДГ термін цілком узгоджувався із тогочасною термінологією прибуткового податку громадян (аналог сучасного податку на доходи фізичних осіб), порядок справляння якого регламентувався Декретом Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян». Згідно термінології зазначеного Декрету, родовим поняттям «громадяни» (хоча це не зовсім правильно) об'єднувалися поняття «громадяни України», «іноземці», «особи без громадянства» (ст. 1). Тобто назва аналізованого явища була цілком виправданою (навіть враховуючи, що для податкового права є більш характерною термінологія резиденства).

Враховуючи наведене вище, вважаємо, що більш прийнятним є термін, запропонований О. Рядінською («неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб»), який цілком узгоджується з іншою термінологією податку на доходи фізичних осіб.

Чинне законодавство України визначає три різні розміри НМДГ. Так, ПК України в п. 5. підрозділу 1 розділу XX зазначає, що його розмір дорівнює 17 грн. у всіх випадках посилення законів на НМДГ, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги. Стаття 17 Закону України «Про державні стандарти та державні соціальні гарантії» НМДГ відносить до числа основних соціальних гарантій та зазначає, що основні державні соціальні гарантії, які є основним джерелом існування, не можуть бути нижчими від прожиткового мінімуму.

Очевидно, що розмір НМДГ в сумі 17 грн. до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» та ПК України перейшов з Указу Президента України від 21 листопада 1995 р. «Про внесення змін до Указу Президента України від 13 вересня 1994 року № 519», яким НМДГ визначався в розмірі 17 000 000 карбованців та Указу Президента України «Про грошову реформу в Україні». Згідно Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» НМДГ дорівнював розміру мінімальної місячної заробітної плати. Проте, варто зазначити, що в подальшому розмір НМДГ не переглядався, а розмір мінімальної заробітної плати зростав. Тому, ми вважаємо, що розмір НМДГ в сумі 17 грн. на сьогоднішній день нічим не обґрунтований.

Згідно пп. 169.1.1. ПК України податкова соціальна пільга дорівнює 50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового

року. Враховуючи положення ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік», податкова соціальна пільга у 2017 р. становить 800 грн.

У науковій літературі наявні два напрями щодо визначення розміру НМДГ:

– НМДГ повинен дорівнювати прожитковому мінімуму (А. Омел'ячук [13, с. 6], Н. Абрамченко [14, с. 15], І. Шевчук [12, с. 6], О. Кривцов [15], В. Рядінська [1, с. 480]);

– НМДГ повинен дорівнювати мінімальній заробітній платі (С. Пархоменко-Цироцианц [6, с. 102]).

Ми підтримуємо думку тих науковців, які вважають, що НМДГ необхідно встановити на рівні прожиткового мінімуму. Такий розмір НМДГ повністю узгоджується з ст. 17 Закону України «Про державні стандарти та державні соціальні гарантії». Варто погодитися з думкою А. Омел'ячука, який вважає, що прожитковий мінімум розглядається як необхідний рівень доходів фізичної особи, зменшення якого порушує її біологічні та соціальні можливості, а сплата податків зменшує доходи відносно прожиткового мінімуму [13, с. 9]. Як зазначає Т. Яроцька, у ході аналізу механізмів надання стандартного податкового звільнення виявлено, що у розвинених країнах основним показником, за яким співвідносять неоподатковуваний мінімум, є прожитковий мінімум [16, с. 9].

Варто вказати, що у разі встановлення НМДГ в розмірі прожиткового мінімуму, буде виведено з-під оподаткування значну частину доходів фізичних осіб, та, як наслідок, зменшення надходження до бюджету від податку з доходів фізичних осіб. Проте, цю частину можна буде заповнити штрафами, які зростуть майже в 90 разів.

Враховуючи наведене вище, вважаємо, що на сьогоднішній день НМДГ є штучним юридичним терміном, який не відповідає економічній сутності аналізованого явища (база оподаткування податком на доходи фізичних осіб не зменшується на суму НМДГ, хоча згідно економічної сутності це має відбуватися). Формулювання терміну не узгоджується з іншою термінологією податку на доходи фізичних осіб, до якого НМДГ повинен застосовуватися. Невиправданим та нічим необґрунтованим є існування НМДГ у розмірі 17 грн. та податкової соціальної пільги. Пропонується внести наступні зміни:

– з метою приведення у відповідність змісту терміну сутності явища, змінити термін НМДГ на термін «неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб»;

– в юридичній конструкції податку на доходи фізичних осіб зазначити, що сума загального місячного оподаткованого доходу (база податку на прибуток фізичних осіб) зменшується на суму неоподаткованого мінімуму доходів фізичних осіб;

– встановити розмір неоподаткованого мінімуму доходів фізичних осіб на рівні прожиткового мінімуму;

– виключити з ПК України положення, що стосуються податкової соціальної пільги.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рядінська В. О. Правове забезпечення становлення та розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : Дис. ... д-ра юрид. наук за спец. : 12.00.07 / В. О. Рядінська ; Держ. НДІ МВС України. – Київ, 2015. – 569 с.
2. Славкова А. А. Неоподатковуваний мінімум доходів громадян в особистому прибутковому оподаткуванні / А. А. Славкова // Фінанси, облік і аудит / відп. ред. А. М. Мороз. – Київ : КНЕУ, 2010. – Вип. 15. – С. 179–193.
3. Сисмонди Ж. Новые начала политэкономии / Ж. Сисмонди. – М. : Соцэкгиз, 16 Тип-фия треста полиграфкнига, 1937. – 306 с.
4. Менгер А. Новое учение о государстве / А. Менгер ; под ред. : Б. Кистяковского ; П. Тучапского. – 2-е изд. – СПб. : Изд. С. Смирмунта, 1906. – 326 с.
5. Вавриш О. Неоподатковуваний мінімум доходів громадян : ретроспективний аналіз / О. Вавриш, О. Марчанчин // Економічний аналіз. – 2011. – № 8. – С. 277–281.
6. Пархоменко-Цироцианц С. В. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : Дис... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / С. В. Пархоменко-Цироцианц ; Одеська національна юридична академія. – О., 2005. – 192 с.
7. Про прибутковий податок з громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства : Закон України від 05 липня 1991 року № 1306-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1306-12>
8. Про прибутковий податок з доходів громадян : Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 року № 13-92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-92>
9. Головашевич О. О. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. О. Головашевич. – Харків : Б. в., 2008. – 20 с.

10. Кухарева О. О. Податкові важелі державного регулювання доходів фізичних осіб : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.02.03 «організація управління, планування і регулювання економікою» / О. О. Кухарева ; Дніпропетровський ун-т економіки та права. – Д., 2005. – 18 с.

11. Тесленко Ю. О. Реалії застосування податкової соціальної пільги у зв'язку зі змінами в податковому законодавстві / Ю. О. Тесленко // Управління розвитком. – 2012. – № 19 (140). – С. 113–115.

12. Шевчук І. В. Механізм оподаткування доходів фізичних осіб в ринкових умовах : автореф. дис ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / І. В. Шевчук. – Київ : Б. в., 2009. – 20 с.

13. Омел'янчук А. А. Розвиток механізму державного управління оподаткуванням фізичних осіб : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління за спец. : 25.00.02 «механізми державного управління» / А. А. Омел'янчук ; Донецький державний університет управління. – Донецьк, 2006. – 22 с.

14. Абрамченко Н. А. Регуляторна політика держави щодо оподаткування доходів фізичних осіб : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.03 «економіка та управління національним господарством» / Н. А. Абрамченко ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2016. – 20 с.

15. Кривцов О. О. Політика оподаткування доходів фізичних осіб в бюджетній стратегії України : автореф. дис ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / О. О. Кривцов. – Київ : Б. в., 2012. – 20 с.

16. Яроцька Т. Р. Шляхи вдосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / Т. Р. Яроцька ; Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 18 с.

УДК 342.9

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ТЕОРЕТИЧНІ УЗАГАЛЬНЕННЯ

PROCEEDINGS ON APPEALS THO THE PUBLIC ADMINISTRATION: ACTUAL THEORETICAL GENERALIZATIONS

Каменська Н.П.,
к.ю.н., адвокат

У статті автор розглядає сутність проваджень у справах до публічної адміністрації через узагальнюючу категорію «адміністративний процес». Аналізуються підходи до розуміння змісту адміністративного процесу та розкривається власне бачення його структури, характерних особливостей відповідних складових. Пропонується низка актуальних теоретичних висновків та узагальнень за означеною проблематикою.

Ключові слова: провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації, адміністративні провадження, адміністративний процес, звернення в адміністративному порядку, публічна адміністрація.

В статье автор рассматривает сущность производств по делам об обращениях в публичную администрацию через обобщающую категорию «административный процесс». Анализируются подходы к пониманию содержания административного процесса и раскрывается свое виденье его структуры, характерных особенностей соответствующих составляющих. Предлагается ряд актуальных теоретических выводов и обобщений относительно обозначенной проблематики.

Ключевые слова: производство по делам об обращениях в публичную администрацию, административные производства, административный процесс, обращения в административном порядке, публичная администрация.

In the article the author reviews the nature of proceedings on appeals to the public administration through the generalized category of administrative process.

Analyzes jurisdictional, judicial, administrative concept of the administrative process. Pays attention that the Ukrainian legal science has gone through the development of a broad understanding of the legal process. Representatives of the managerial conception see a phenomenon of the administrative process in all spheres of state activities, especially in public administration. Besides, the emphasis on the fact that the administrative process is aimed not only at the realization of substantive norms of the administrative law, but also for the realization of the substantive norms of the other branches of law.

The author emphasizes that the problem of understanding the essence of the administrative process by the approaches mentioned above, is not exhausted. The ambiguity of understanding the logical content and scope of understanding of «legal procedure» by which scientists are also trying to find out the legal nature of the administrative process, makes its own unfavorable adjustments. The author considers the peculiarities of understanding of legal procedures from the etymological, legal and legislative points of view.

Characterizes the features of administrative proceedings, stresses that the analysis of professional literature shows a wide range of subject characteristics of administrative proceedings in the native science of administrative law, pays attention that the more or less unanimous positions of scientists can be seen in the distribution of administrative proceedings on the basis of classification the presence or absence of conflict among the parties of legal relationships. The vast majority of lawyers, according to this criterion, set apart non-jurisdictional (conflict-free) proceedings and jurisdictional (conflict) proceedings.

Taking into account stated above, concludes that the proceedings by the applications, proposals, requests for information or clarification of existing legislation addressed to public administration has a conflict-free nature, and proceedings by the complaints to the public administration has a conflict nature, respectively. It determines the nature of proceedings on appeals to public administration under which it proposes to understand: regulated by administrative and procedural rules the activity of the public administration on review and resolution of appeals of individuals and legal entities.

In the framework of the outlined administrative proceedings the author singles out the procedural stages (relatively their isolated parts): institution of proceedings, examination of cases, a decision on the case, appeal against the decision in the case; execution of the decision in the case. It offers a number of other actual theoretical conclusions and generalizations about indicated problematic.

Key words: proceedings on appeals in public administration, administrative proceedings, administrative process, appeals in administrative procedure, public administration.