

УДК 342.9

**В. В. Рева**  
здобувач

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

**ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНО-ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МИТНИХ ОРГАНІВ**

**Постановка проблеми.** Кожна демократична держава повинна гарантувати кожній особі можливість реалізації права на оскарження: на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. Не виключенням є і дії, рішення та бездіяльність митних органів.

**Метою статті** є необхідність акцентування уваги та дослідження деяких питань адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів.

**Стан дослідження.** Окремі питання адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів були предметом дослідження І.О. Грибок, О.В. Цельєва, М.В. Лошицького, О.В. Кузьменко, В.В. Середи та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Визначальною ознакою розвитку законодавства у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Конституція України визначає головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3 Конституції України). Держава відповідає перед людиною за свою діяльність [1].

В ході такої діяльності органів публічної адміністрації (як представників держави), одним з яких виступають митні органи, між останніми, з одного боку, та фізичними і юридичними особами з іншого, можуть виникати певні спірні питання з приводу дійсних чи уявних порушень прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, що потребує вироблення певних правових механізмів їхнього вирішення [2, с. 35]. Право на оскарження має три складові:

1) право на захист своїх прав від незаконного втручання чи обмеження;

2) право вимагати від держави, органів публічної влади дотримуватися, охороняти і захищати права;

3) право звернутися до примусової сили держави для захисту своїх прав від неправомірних дій (бездіяльності) органів публічної влади, їхніх посадових осіб [3, с. 72].

Демократичні правові держави мають різні форми захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених органами публіч-

ної адміністрації, їхніми посадовими особами. Аналіз юридичної літератури та національного законодавства дає змогу стверджувати, що в Україні історично склалися дві основні форми захисту – досудова (позасудова чи адміністративна) і судова. Як вбачається з самої назви, основною відмінністю між цими поняттями, в першу чергу, є суб'єкти здійснення такого захисту: у першому випадку – суди, в іншому – органи виконавчої влади. Окрім цього вказані форми захисту відрізняються і правовою регламентацією процедур захисту, рівнем їх забезпеченості, юридичними гарантіями тощо.

Як зазначає М.В. Лошицький вирішення спорів у межах адміністративного оскарження надає можливість суб'єктам господарювання, окремим громадянам захистити свої інтереси, виявити недоліки в роботі органів публічної влади та своєчасно їх усунути, зекономити час і зусилля, оминаючи судову форму захисту [4, с. 146].

Подібна позиція, знайшла свою підтримку і серед науковців. Так, В. Б. Авер'янов, визначаючи механізм адміністративного оскарження як необхідну гарантію забезпечення прав громадян, а також як фактор підвищення рівня законності, вказував, що дана форма захисту є доповненням судової форми, цінність якої полягає у тому, що кожен громадянин має альтернативу і самостійно обирає шлях захисту свого порушеного суб'єктивного права [5, с. 220].

Аналогічні положення щодо існування двох форм захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах містяться і в законодавчих актах. Але, якщо науковці більш схильються до назви такого оскарження як адміністративного, то законодавець говорить про досудове врегулювання спору.

Відповідно до статті 24 Митного кодексу України, кожна особа має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси [6]. Крім того, загальна процедура адміністративного оскарження, передбачена також в статтях Закону України «Про звернення громадян» та, виходячи зі змісту статті першої Закону «...заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та

скаргою про їх порушення» [7], відповідне звернення оформлюється у вигляді адміністративної скарги.

Розкриваючи питання оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, необхідно зазначити, що адміністративно-правова наука виокремлює два види адміністративних скарг: загальну та спеціальну [8, с. 121]. Порядок та процедура розгляду загальної скарги регламентується Законом України «Про звернення громадян», а саме право на неї є абсолютним, невідчужуваним і не обмежується колом осіб. Реалізація права на загальну скаргу не потребує будь-якої попередньої згоди або видання додаткових управлінських актів. За формою скарга може бути усною або письмовою, крім того письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення); колективною або індивідуальною. Відповідно до частини 1, статті 20 Закону звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів [8].

Право на спеціальну скаргу доповнює право на загальну. Спеціальна скарга, в свою чергу, характеризується рядом особливостей: наявністю спеціальних норм, що встановлюють особливий порядок її розгляду, наявністю спеціальних підстав оскарження; чітким визначенням кола суб'єктів, спеціальними строками подачі і розгляду скарг, а також особливостями процедури розгляду [8, с. 121-126]. Тому, оскарження рішень дій чи бездіяльності посадових осіб митних органів, регламентоване главою 4 та главою 72 Митного кодексу України (вивчення даного питання є окремим предметом дослідження, що буде нами розглядатися у третьому параграфі цього розділу), можна віднести саме до категорії спеціальної скарги. Однак при цьому, слід зазначити, що відповідно до статті 26 МК України, вимоги до форми і змісту скарг, строки їх подання, порядок і строки їх розгляду визначаються Законом України «Про звернення громадян» та самим Кодексом.

Згідно із статтею 24 МК України, предметом оскарження є:

1) рішення – окремі акти, якими митні органи або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з пи-

тань митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні;

2) дії – вчинки посадових осіб та інших працівників митних органів, пов'язані з виконанням ними обов'язків, покладених на них відповідно до законодавства України;

3) бездіяльність – невиконання митними органами, їх посадовими особами та іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до Кодексу та інших законодавчих актів України, або неприйняття ними рішень з питань, віднесених до їх повноважень, протягом визначеного строку [6].

Аналіз діяльності митних органів в межах їх повноважень у сфері митної справи свідчить, що предметом оскарження є рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митних органів або інших працівників митних органів, які виникають з наступних питань:

1) при визначенні митної вартості товарів, що переміщуються через митну територію України;

2) при прийнятті рішень щодо країни походження товарів;

3) щодо класифікації товарів (прийняття класифікаційних рішень);

4) відмови у наданні податкових пільг;

5) про повернення з бюджету сплачених податків;

6) про стягнення збитків, спричинених здійсненням (нездійсненням) митного контролю та оформлення;

7) оскарження податкових повідомлень-рішень митних органів (здійснюється відповідно до Податкового кодексу України);

8) застосування заходів адміністративного примусу при здійсненні митного контролю (вилучення товарів, їх арешт тощо);

9) притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил та інші.

Однак, найчастіше спори між суб'єктами митних правовідносин виникають саме при прийнятті рішень щодо визначення та корегування митної вартості товарів, про країну походження товару, щодо класифікаційних рішень та рішень, дій чи бездіяльності при здійсненні (нездійсненні) митного контролю, а також повернення зайво сплачених платежів. Згідно з даними Ради бізнес-омбудсмена (надалі, Рада – утвореної відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 691 «Про утворення Ради бізнес-омбудсмена» [9] для представлення та захисту інтересів бізнесу у державних органах) з травня 2015 року по липень 2018 року Рада отримала 150 скарг, пов'язаних із діями або бездіяльністю митних органів, з них: 50 скарг з приводу затримки/відмови у митному оформленні; 42 – визначення митної вартості, а також повернення надміру

сплачених митних платежів – 13 скарг [10]. Така ситуація, на наш погляд, пов'язана, в першу чергу, з надмірним тяжінням митних органів до виконання саме фіскальної функції, хоча вивчення міжнародного досвіду свідчить про відхід від домінування фіскального напрямку та необхідністю поєднання з сервісною діяльністю і контролем.

Невід'ємною частиною адміністративної скарги (разом з предметом) є її **підстави**, тобто порушення, допущені рішеннями, діями чи бездіяльністю митних органів, їх посадових осіб та інших працівників. Однак, підставами адміністративної скарги можуть виступати не будь-які рішення, дії чи бездіяльність митних органів, а згідно із положеннями статті 4 Закону України «Про звернення громадян» лише ті, в наслідок яких:

1) порушено права і законні інтереси фізичної чи юридичної особи як суб'єктів митних правовідносин;

2) створено перешкоди для здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності їх прав і законних інтересів;

3) незаконно покладено на суб'єктів митних правовідносин які-небудь обов'язки або незаконно притягнуто до відповідальності.

Наступною складовою адміністративної скарги є її зміст, а саме вимоги особи, щодо поновлення суб'єктивних прав та захисту її (або особи в інтересах якої подана скарга) законних інтересів. Відповідно до статті 26 Митного кодексу України вимоги до форми і змісту скарг, строків їх подання та розгляду визначаються Законом України «Про звернення громадян». При цьому законодавець зазначає, що скарга має містити конкретну інформацію про предмет оскарження і бути належним чином аргументованою, тобто містити докази порушення посадовими особами чи іншими працівниками митних органів прав та законних інтересів особи. Про те, що аргументація скарги передбачає саме наявність доказової бази, свідчить наступне положення стосовно можливості особи надати докази не під час скарги, а пізніше, але в межах строку, відведеного законом на розгляд скарги. Крім того, у випадку відсутності у скарзі необхідних даних для прийняття рішення, вона в 5-денний термін повертається скаржникові з відповідними роз'ясненнями. З даного приводу у юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо питання юридичного обґрунтування вимог у окремих засобах захисту суб'єктивних прав. Так, одні науковці вважають за необхідне зазначати у позові не лише фактичні його підстави, але й правові – вказати те суб'єктивне право, яке вважається порушеним чи безпідставно оспореним, а не тільки ті факти, з якими пов'язується можливість задоволення вимоги [11, с. 41]. Інші, дотримуються точки зору про те, що у позові мають бути викладені тільки фактичні обставини справи, а

не наявність підтвердженого суб'єктивного права позивача. А вже підвести, викладені у позові, обставини справи «під норми закону і встановити наявність суб'єктивного права і обов'язку, який кореспондує праву» є завданням суду [12, с. 281].

На наш погляд, є необґрунтованою позиція про те, що скарга (як один із засобів захисту суб'єктивних прав і законних інтересів) повинна містити юридичне обґрунтування висунутих в ній вимог з наступних причин:

1) Відповідно до частини 2 статті 26 Митного кодексу України «Митні органи та їх посадові особи, до повноважень яких належить розгляд звернень громадян, зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [6], тобто, виходячи з даного законодавчого положення, юридична оцінка фактів, викладених у скарзі заявником не буде мати будь-якого імперативного значення для органу, що здійснює вирішення спору.

2) Безпосереднє дослідження фактичних обставин справи, їх юридична оцінка є обов'язком саме суб'єкта владних повноважень, який розглядає справу.

3) Покладення обов'язку на заявника надати належну аргументацію по справі, може створювати для останнього певні труднощі, пов'язані з оформленням скарги та потребою звернення за юридичною допомогою.

І, нарешті, останнім елементом скарги виступає її **суб'єктний склад**, а саме: суб'єкт звернення та суб'єкт вирішення справи за скаргою. Щодо суб'єкта звернення, то у загальному вигляді можна визначити, що до них відносяться фізичні та юридичні особи – суб'єкти зовнішньоекономічних відносин, що здійснюють свою діяльність, пов'язану з переміщенням через митний кордон України товарів (переважно в режимі імпорту). Більш детально всі категорії цих суб'єктів визначені у статті 4 МК України (на це ми звертали увагу на початку даного параграфу). Щодо суб'єкта вирішення справи за скаргою, то відповідно до статті 25 Митного кодексу рішення, дії чи бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників оскаржуються до посадових осіб та органів вищого рівня. При цьому, посадовими особами вищого рівня стосовно посадових осіб та інших працівників митних органів є керівники цих органів. У зв'язку з цим, скарга на рішення, дії або бездіяльність посадової особи або іншого працівника митного органу (включаючи заступника керівника) подається керівникові цього органу, організації. Скарга на рішення, дії або бездіяльність керівника митного поста подається до митниці, структурним підрозділом

якої є цей митний пост. Скарга на рішення, дії або бездіяльність керівника митниці, спеціалізованого митного органу, митної організації подається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (Держмитслужби України) [6]. На перший погляд, законодавець чітко визначив процедуру адміністративного оскарження в порядку підпорядкування, з іншого у суспільстві закріпилась скептичне ставлення до нього.

Неоднозначною з даного питання є й точка зору серед науковців. Деякі з них вважають, що для органів публічного адміністрування є непринятною функція розгляду скарг, і звільнення від неї дозволить зосередитися на виконанні інших завдань управлінської діяльності. Так, наприклад, А.А. Дьомін зазначав, що не можна обтяжувати скаргами діяльність державних органів через неякісне виконання обов'язків деякими посадовими особами [13, с. 10]. Однак, така позиція, в першу чергу суперечить положенням Конституції України, де зазначено, що саме права і свободи людини і громадянина (створення механізмів їх реалізації, охорона та захист) визначають зміст і спрямованість діяльності держави, по-друге заперечується значення скарг, як засобу захисту прав і свобод людини [2, с. 63].

При вирішенні даного питання, нам вбачається за доцільне, створити при митних органах, постійно діючі органи, так звані, Комісії по розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників (надалі Комісія), яку буде очолювати керівник відповідного митного органу. До складу Комісії повинні входити керівник юридичного відділу митного органу, посадові особи чи інші працівники, які братимуть безпосередню участь в підготовці розгляду скарги та спеціалісти, які мають знання з питань, викладених у скарзі, а також один представник від громадськості. Вважаємо, що створення таких Комісій, сприятиме більш ефективному розгляду скарг фізичних та юридичних осіб та налагодженню партнерських стосунків між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи. Не дивлячись на те, що представники бізнесу досить скептично ставляться до інституту адміністративного оскарження, останній залишається досить популярною альтернативою звернення до суду.

**Висновки.** Таким чином, можливість адміністративного оскарження особами до митних органів неправомірних рішень, дій або бездіяльності їх посадових осіб виступає важливим засобом захисту прав та законних інтересів особи в сфері публічного адміністрування та зміцнення зв'язків між митними органами та населенням. Крім того, безпосередній розгляд скарг сприяє посиленню

контролю за діяльністю митних органів та допомагає виявити існуючі недоліки в роботі як організаційного, так і нормативно-правового характеру. Слід зауважити, що вирішення скарг в досудовому порядку митними органами має ряд інших переваг порівняно з іншими засобами захисту. Це не лише скорочені строки розгляду справи порівняно із судовим оскарженням, але є вигіднішим і по ефективності прийнятих рішень, і по вирішенню митних спорів. Крім того досудовий порядок оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень не потребує фінансових затрат (подача адміністративного позову передбачає обов'язково сплату судового збору, причому відсутність відповідної квитанції є підставою про відмову у відкритті провадження по справі) та сприяє зменшенню навантаження на судову гілку влади, що в сучасних умовах є досить актуальним.

#### Література:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.
2. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2006. 220 с.
3. Цельєв О.В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. Наукові записки НаУКМА. 2017. Том 200. Юридичні науки. С. 72-78.
4. Лошицький М.В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. Вип. 31. Т. 2. С. 146-150.
5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
6. Митний кодекс України : Закон України № 4495-VI від 13 березня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
7. Про звернення громадян : Закон України № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 року. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>
8. Вахрах, Д.Н. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. 528 с.
9. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014>
10. Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері», 2018. URL: [https://boi.org.ua/systemic\\_report\\_ii\\_2018](https://boi.org.ua/systemic_report_ii_2018)
11. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М.: Изд-во Моск. у-та, 1979. 159 с.
12. Штефан М.Й. Цивільний процес. Київ : Ін Юре, 1997. 608 с.
13. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации. Государство и право. 2000. № 11. С. 5–10.

### Анотація

**Рева В. В. Деякі теоретично-прикладні питання адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів. – Стаття.**

Мета статті полягає у акцентуванні уваги та вивченні окремих актуальних питань адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів. В роботі доведено, що демократичні правові держави мають різні форми захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами. Автором зосереджено увагу на аналізі досудової (позасудова чи адміністративна) і судової форм захисту. Встановлено, що вказані форми захисту відрізняються правовою регламентацією процедур захисту, рівнем їх забезпеченості, юридичними гарантіями тощо.

*Ключові слова:* адміністративне оскарження, митні органи, адміністративна скарга, суб'єкт звернення, суб'єкт вирішення справи за скаргою.

### Аннотация

**Рева В. В. Некоторые теоретико-прикладные вопросы административного обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц таможенных органов. – Статья.**

Цель статьи заключается в акцентировании внимания и изучении отдельных актуальных вопросов административного обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц таможенных органов. В работе доказано, что демократические правовые государства имеют различные фор-

мы защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, нарушенных органами публичной администрации, их должностными лицами. Автором сосредоточено внимание на анализе досудебной (внесудебная или административная) и судебной форм защиты. Установлено, что указанные формы защиты отличаются правовой регламентацией процедур защиты, уровнем их обеспеченности, юридическими гарантиями и др.

*Ключевые слова:* административное обжалование, таможенные органы, административная жалоба, субъект обращения, субъект решения дела по жалобе.

### Summary

**Reva V. V. Some theoretical and applied issues of administrative appeal of decisions, actions or inaction of officials of customs authorities. – Article.**

The purpose of the article is to focus attention and study some topical issues of administrative appeal against decisions, actions or omissions of customs officials. The paper proves that democratic states governed by the rule of law have various forms of protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities violated by public administration bodies and their officials. The author focuses on the analysis of pre-trial (extrajudicial or administrative) and judicial forms of protection. It is established that these forms of protection differ in the legal regulation of protection procedures, the level of their security, legal guarantees, etc.

*Key words:* administrative appeal, customs authorities, administrative complaint, subject of appeal, subject of resolving the case on the complaint.