

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікована наукова
праця на правах рукопису

РЕВА Владислав Володимирович

Прим. № _____

УДК 351.765

**ДИСЕРТАЦІЯ
ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ
ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ В. В. Рева

Науковий керівник: **СОПЛКО Ірина Миколаївна**, доктор юридичних
наук, професор, заслужений юрист України

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Рева В. В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Захист відбудеться у спеціалізованій вченій раді Д 26.062.16 Національного авіаційного університету. Київ, 2020.

Дисертація є одним із перших комплексних досліджень теоретичних і практичних проблем процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів України, з використанням сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права.

У роботі визначено, що генезис права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності пройшов декілька періодів: 1) період зародження права на оскарження рішень, дій або бездіяльності публічних суб'єктів - відбувається розподіл розгляду скарг між відповідними суб'єктами та інституціями, який в подальшому стає одним з чинників розподілу права на публічне та приватне; 2) просвітницький період - характеризується виникненням права у громадян на подання петиції на зловживання державними суб'єктами владою; з'являється інстанційний порядок подання скарг, строків розгляду скарг, права представництва; 3) радянський період характеризувався прийняттям системи нормативно-правових актів, які визначали право та порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності публічних суб'єктів управління; інститут права на звернення став правом на безпосередню участь громадян в управлінні державними справами; 4) демократичний період – прийняття Митного кодексу України та визначення на законодавчому рівні права на адміністративне (позасудове) та судове оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів.

Обґрунтовано, що публічно-правовий спір – це юридичний конфлікт у сфері публічно-правових правовідносин з приводу реалізації прав, свобод чи

законних інтересів громадян, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень.

Адміністративно-правовий спір пропонується розуміти як спір, що впливає із суперечок між органами публічної адміністрації та іншими суб'єктами адміністративних правовідносин з приводу реалізації владними суб'єктами управлінських функцій та незгоди фізичних і юридичних осіб з прийнятими їх рішеннями діями або бездіяльністю щодо прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права.

Визначено основні ознаки, що характеризують адміністративно-правовий спір: наявність певної процедури порушення і вирішення спору; наявне або фактичне порушення суб'єктивних прав громадян; такі спори виникають між органами управління та іншими суб'єктами; завжди виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади; в такому спорі обов'язковим суб'єктом повинен бути орган, наділений владними повноваженнями.

Сформульовано основні ознаки митних правовідносин:

обов'язкова наявність особливого суб'єкта митних правовідносин (митний орган), який наділений суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, взаємопов'язаними з іншими суб'єктами митних правовідносин; нормативний акт, який видається уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації є підставою для виникнення, зміни, припинення таких правовідносин.

Доведено необхідність внесення певних змін і доповнень, а саме: ч.7 ст.25 Митного кодексу України з метою удосконалення чинного законодавства, внести зміни та викласти її в такій редакції: «виконання оскаржуваного рішення повинно бути зупинене посадовою особою або органом, що розглядає скаргу»; ст. 4 Митного кодексу України доповнити визначенням митний спір - як правовідносини, які характеризуються наявністю конфліктних питань між митними органами (їх посадовими особами), які здійснюють діяльність в сфері митної справи, та фізичними чи юридичними особами з приводу взаємних прав і обов'язків при оскарженні рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх

посадових осіб, у сфері митної справи, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку;

ст. 4 Митного кодексу України доповнити визначенням «митні органи» - це державні органи виконавчої влади, наділені спеціальною компетенцією в галузі митної справи та забезпечують безпосередню реалізацію завдань щодо встановлення порядку і правил, при дотриманні яких особи реалізують право на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. У цьому випадку чітко акцентується увага на належності митних органів до системи органів виконавчої влади та наявності у них спеціальних повноважень.

Аргументована необхідність розроблення та прийняття «Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників».

Визначено, що захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами здійснюється в Україні через функціонування інститутів адміністративного та судового оскарження, кожен з яких має свої переваги та недоліки правового регулювання. Відмінності між зазначеними інститутами обумовлюються суб'єктним складом щодо прийняття рішення за скаргою, правововою регламентацією процедур захисту, рівнем їх забезпеченості, юридичними гарантіями тощо.

Акцентовано увагу, що відповідно до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» правом на захист своїх прав, свобод та законних інтересів можуть скористатися виключно громадяни України. При цьому суб'єктами митних правовідносин у сфері митної справи виступають як фізичні, так і юридичні особи держави Україна та інших держав.

Визначено, що адміністративне оскарження є одним з елементів правозахисного механізму, що утворюють правові норми, які регулюють суспільні відносини, що виникають в результаті звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічної адміністрації, в межах його повноважень, з вимогою про відновлення прав і законних інтересів особи, котра вважає, що вони були порушені відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю

суб'єкта владних повноважень, зміст якого характеризується наявністю правовідносин між громадянином та органами публічної адміністрації, що виникають у зв'язку з реалізацією ними управлінських функцій.

Акцентовано увагу, що посадовими особами митних органів, у зв'язку з невірним чи неоднозначним трактуванням та застосуванням чинного митного законодавства, досить часто допускаються порушення, що призводять до виникнення правового спору між суб'єктами митних правовідносин.

На підставі вивчення діяльності митних органів у сфері митної справи визначено, що предметом оскарження є рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митних органів або інших працівників митних органів, які виникають з наступних питань: при визначенні митної вартості товарів, що переміщуються через митну територію України; при прийнятті рішень щодо країни походження товарів; щодо класифікації товарів (прийняття класифікаційних) рішень; відмови у наданні податкових пільг; про повернення з бюджету сплачених податків; про стягнення збитків, спричинених здійсненням (нездійсненням) митного контролю та оформлення; оскарження податкових повідомлень-рішень митних органів (здійснюється відповідно до Податкового кодексу України); застосування заходів адміністративного примусу при здійсненні митного контролю (вилучення товарів, їх арешт тощо); притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил та інші.

Обґрунтовано доцільність створення при митних органах, постійно діючих органів по розгляду та вирішенню скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності - Комісії по розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників.

Визначено, що провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників є нормативно врегульованим порядком вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний, об'єктивний розгляд та вирішення адміністративними судами справи по суті.

Доведена доцільність доповнити Закон України «Про звернення громадян» розділом, в якому передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження, як досудове вирішення спору. Запропоновано також внесення відповідних змін до Митного кодексу України щодо запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів.

Встановлено, що для удосконалення механізму оскарження громадянином рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема митних органів доцільно для застосування на території України запозичити таку форму позасудового оскарження як «попередня заява».

Обґрунтована необхідність легалізувати альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в Україні «медіація», шляхом внесення відповідних змін в законодавство України (МКУ), які були б основою діяльності медіатора для визначення поведінки в цій сфері.

На підставі дослідження шляхів удосконалення законодавчого регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, доведено необхідність внесення певних змін і доповнень до Закону України «Про звернення громадян», Митного кодексу України в частині що стосуються досудового порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, а також процедури оскарження при притягненні осіб до відповідальності за порушення митних правил та Кодексу адміністративного судочинства України. Обґрунтована необхідність у разі наявності ознак протиправності оскаржуваного рішення митного органу та вчинення відповідних дій суддею у межах наданих йому повноважень, на наш погляд, доцільно було б звернутися до інституту врегулювання спору за участю судді.

Доведена доцільність доповнити Закон України «Про звернення громадян» розділом, в якому передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження, як досудове вирішення спору. Запропоновано також внесення відповідних змін до Митного кодексу України щодо запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів.

Встановлено, що для удосконалення механізму оскарження громадянином рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема митних органів доцільно для застосування на території України запозичити таку форму позасудового оскарження як «попередня заява».

Обґрунтована необхідність легалізувати альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в Україні «медіація», шляхом внесення відповідних змін в законодавство України, які були б основою діяльності медіатора для визначення поведінки в цій сфері.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Рева В. В. Поняття і сутність митного спору як виду публічно-правового спору. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. Том 4. С. 122-129.
2. Рева В. В. Деякі теоретично-прикладні питання адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Том 2. С. 132-138.
3. Рева В. В. Щодо питання генезису права на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. *Часопис Київського університету права*. 2019. №4. С. 155-159.
4. Рева В. В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил. *Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право»*. 2019. №7. С. 124-129.
5. Рева В. В. Правові основи оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2020. Вип. 19. С. 96-103.
6. Reva V. Foreign Experience in the Legal Regulation of the Procedure for Appealing Decisions, Actions or Omissions of the Customs Authorities of Ukraine. *European Reforms Bulletin*. 2020. №1. P. 81-87.
7. Рева В.В. Докази та доказування у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. *Адміністративне право та процес:*

актуальні проблеми та шляхи вирішення : тези доп. учасників наук.-практ. семіні. (м. Харків, 21 лют. 2020 р.) / Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2020. С.87-89.

8. Рева В. В. Адміністративна скарга як форма реалізації права суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. *Актуальні питання юридичної науки та практики: тези доп. учасників I наук.-практ. онлайн-конф.* (м. Харків, 23 квітня. 2020 р.) / Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2020. С. 125-129.

ANNOTATION

Reva V. V. Appeal against decisions, actions or omissions of customs authorities, their officials and other employees. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for the degree of Candidate of Sciences in Law by specialty 2.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – National Aviation University. – Kyiv, 2020.

The thesis provides a comprehensive study of the procedure for appealing decisions, actions or omissions of customs authorities, their officials and other employees.

The genesis of the formation and development of the right to appeal decisions, actions or omissions of customs authorities is revealed and the periods are highlighted: 1) period of origin of the right to appeal against decisions, actions or omissions of public entities; 2) educational period; 3) soviet period; 4) democratic period.

It is determined that customs disputes arise due to implementation by customs authorities of their powers in the field of customs affairs. It is noted that customs legal relations are social relations that arise in the customs sphere, characterized by the presence of interrelated entities that exercise their rights, interests and duties in the field of customs.

The article describes the legal regulation of the procedure for appealing decisions, actions or omissions of customs authorities.

It is determined that the protection of rights and legitimate interests of individuals and legal entities violated by public administration bodies and their officials is carried out in Ukraine through the functioning of administrative and judicial appeal institutions, each of which has its own advantages and disadvantages of legal regulation. The differences between these institutions are determined by the subject composition regarding the decision-making on the complaint, the legal regulation of protection procedures, the level of their security, legal guarantees, and so on.

The main features of customs relations are formulated: mandatory presence of a special subject of customs relations (customs authority), which is endowed with subjective rights and legal obligations interrelated with other subjects of customs relations; a normative act issued by authorized subjects of public administration is the basis for the emergence, change, termination of such legal relations.

The criteria for the division of customs disputes depending on: the nature of the legal relationship being challenged (those arising from administrative legal relations; arising from civil legal relations); entities initiating the initiation of a dispute (initiated by the customs authority; or a dispute initiated by participants in foreign economic activity, or government agencies), the grounds for decisions, actions (inaction) (related to bringing persons to administrative responsibility; in adjusting the customs value; in the collection of customs duties, related to customs clearance and customs control, related to the application of special customs procedures, etc.).

It is determined that an administrative appeal is one of the elements of the human rights mechanism that forms the legal norms governing public relations arising from the appeal of a natural or legal person to a public administration entity, within its powers, with a requirement to restore rights and legal interests of a person who believes that they have been violated by the relevant decision, action or inaction of the subject of power, the content of which is characterized by the existence of legal relations between the citizen and public administration bodies arising in connection

with their management functions. The subject and grounds of appeal are the decisions, actions or omissions of the subject of power.

It is determined that the subject of appeal is presented by various decisions, actions and omissions of customs officials in the proceedings on cases of violation of customs rules. Taking into account the subject of appeal, there are two types of appeal in such proceedings: appeal against decisions in case of violation of customs rules and appeal against other decisions, actions or omissions of officials and other employees of customs authorities in administrative and tort proceedings. Decisions, actions or omissions of customs authorities, their officials and other employees in the proceedings on cases of violation of customs rules are analysed.

It is argued that the deadline for filing a complaint should not be calculated from the date of the decision on the case of violation of customs rules, but from the date of delivery or a receipt of its copy by the relevant participants in the proceedings on violation of customs rules.

The position on the inexpediency of the complainant's obligation to indicate the legal justification of the requirements (indication of a specific rule of law, which was violated by a customs official) on the following grounds is substantiated: the legal assessment of the facts the court that resolves the dispute; investigation of the facts of the case, their legal assessment is the responsibility of the subject of power, which considers the case; placing an obligation on the applicant to provide adequate reasoning in the case may create difficulties for him in filing a complaint.

The expediency of establishing permanent bodies for consideration and resolution of complaints of subjects of foreign economic activity - the Commission for review of complaints against decisions, actions or inaction of customs authorities, their officials and other employees has been proved.

It is established that in order to increase the level of official discipline and ensure compliance with the principle of legality in the activities of customs officials, it is advisable to introduce initiation by entities authorized to review complaints on decisions, actions or inaction of the latter in the field of customs disciplinary proceedings. who violated the relevant legal norms.

It is determined that the procedure for appealing in court against decisions, actions or omissions of customs authorities, their officials or other employees is a normatively regulated procedure for performing procedural actions that ensure legal, objective consideration and resolution of administrative cases on the merits.

Foreign experience of legal regulation of the procedure for appealing decisions, actions or omissions of customs authorities has been studied and relevant proposals have been formulated for Ukraine. The author defined prospects of development of national legislation regarding appeals of decisions, actions or inaction of customs bodies and their officials and other workers, in particular: to create an information base and sharing of information regarding court decisions in cases concerning contestation of decisions, actions or inactivity of customs bodies, as well as explanations of the Supreme court of Ukraine on application by courts of provisions of legal acts during the consideration of cases on disputes concerning the implementation of state customs policy; creation of commissions for consideration and resolution of complaints of subjects of foreign economic activity in the field of customs legal relations, which will be headed by the head of the customs body; legislative solution of the issue of budget compensation for overpaid taxes and customs payments resulting from illegal decisions of customs in cases of determining the customs value of goods and establishing their country of origin; to fix that the duty of proving the legality of their decisions, actions or omissions is fully assigned to the customs authorities; to fix the increased personal responsibility of customs officials.

Keywords: appeal, public law dispute, pre-trial appeal, court appeal, illegal decisions, actions, inaction of public administration entities.

LIST OF ARTICLES PUBLISHED ON THE TOPIC OF THE THESIS:

1. Reva V.V. The concept and essence of customs dispute as a type of public law dispute. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2018. Issue 1. Vol. 4. Pp. 122-129.

2. Reva V.V. Some theoretical and applied issues of administrative appeal of decisions, actions or inaction of customs officials. *Prykarpattya Legal Bulletin*. 2018. Issue 2. Vol. 2. Pp. 132-138.

3. Reva V.V. On the question of the genesis of the right to appeal against decisions, actions or omissions of customs authorities. *Journal of Kyiv University of Law*. 2019. No. 4. Pp. 155-159.

4. Reva VV Appeal against decisions, actions or omissions of customs authorities, their officials or other employees in proceedings on violations of customs rules. *Scientific Bulletin "Scientific Notes. Series: Law "*. 2019. No.7. Pp. 124-129.

5. Reva V.V. Legal basis for appealing decisions, actions or omissions of customs authorities. *Bulletin of Mariupol State University. Series: Law*. 2020. Vol. 19. pp. 96-103.

6. Reva V. Foreign Experience in the Legal Regulation of the Procedure for Appealing Decisions, Actions or Omissions of the Customs Authorities of Ukraine. *European Reforms Bulletin*. 2020. №1. P. 81-87.

7. Reva V.V. Evidence and evidence in cases of appeal against decisions, actions or omissions of customs authorities. Administrative law and process: current problems and solutions: thesis add. participants of scientific-practical. seeds. (Kharkiv, February 21, 2020) / Scientific Research Institute publ. politics and social. Science. Kharkiv, 2020. P.87-89.

8. Reva V.V. Administrative complaint as a form of realization of the right of subjects of foreign economic activity to appeal against decisions, actions or inaction of customs authorities. Current issues of legal science and practice: thesis add. participants and scientific-practical. online conf. (Kharkiv, April 23, 2020) / Scientific Research Institute publ. politics and social. Science. Kharkiv, 2020. P. 125-129.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ	13
1.1. Генезис права на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів	13
1.2. Митний спір: поняття і сутність	34
1.3. Нормативно-правове регулювання процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів	55
Висновки до розділу 1	70
РОЗДІЛ 2. ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ СКАРГ НА РІШЕННЯ, ДІЇ АБО БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ	73
2.1. Досудове оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників органів	73
2.2. Оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників	96
2.3. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил	130
Висновки до розділу 2	154
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ	156

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів України	156
3.2. Основні перспективи розвитку національного законодавства оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників	168
Висновки до розділу 3	183
ВИСНОВКИ	185
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	189
ДОДАТКИ	212

ВСТУП

Актуальність теми. На виконання вимог Угоди між державою Україна та Європейським Союзом відповідно до Указу Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» було розроблено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», в якій визначено необхідність проведення ряду реформ, провідне місце серед яких посідає реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу. У статті 7 Митного кодексу України вказується, що митна справа здійснюється митними органами з додержанням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування товарів, методів визначення митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загально визнаних у світі норм і стандартів.

Регулювання митних правовідносин неможливо без забезпечення державою оптимальних умов для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. З одного боку, держава є гарантом забезпечення прав, свобод та інтересів учасників митних правовідносин відповідно до норм митного законодавства, а з іншого боку, виконує зобов'язання щодо забезпечення економічної безпеки держави [1, с. 4].

Основним законом України визначається, що держава, в особі її компетентних органів (їх посадових осіб) несе відповідальність за свою діяльність, в першу чергу, перед людиною, відповідно до чого, основним її обов'язком є саме забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в усіх сферах їх діяльності, зокрема, і в сфері публічного адміністрування, одним із суб'єктів якого виступають митні органи. Під час здійснення митної справи, посадові особи митних органів, реалізуючи свої повноваження, досить часто допускають порушення норм митного законодавства, а іноді, і відкрито зловживають своїми правами, що, в свою чергу, призводить до порушення прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи. Захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб забезпечується через функціонування в

державі правозахисного механізму, одним з елементів якого є інститут оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що може відбуватися як в адміністративному, так і в позасудовому порядку. В свою чергу, ефективність функціонування інституту оскарження залежить від чіткої регламентації діяльності суб'єктів публічної адміністрації, наділених правом вирішення адміністративних спорів (різновидом яких є митні спори). Наявність різноманітних конфліктів, що виникають у сфері митних правовідносин, диктує потребу в їх аналізі, виявленні причин і умов виникнення, а також вироблення і прийняття заходів щодо їх попередження та вирішення.

Недостатня теоретична розробленість проблематики у цій сфері свідчить про актуальність тематики даного дисертаційного дослідження та зумовлює потребу більш поглибленого її вивчення.

Сформульовані в роботі висновки та пропозиції ґрунтуються на досягненнях правової доктрини, зокрема, у сфері адміністративного права і процесу. У ході підготовки дисертаційного дослідження було використано праці таких учених у галузі адміністративного права та процесу, конституційного права: Ю. Ф. Азарова, О. М. Андруневчина, В. М. Бевзенка, О. І. Белової, Ю. П. Битяка, А. О. Граділя, І. А. Горбунова, К. В. Давидової, М. В. Джафарової, Л. М. Дорофєєвої, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалова, К. М. Кобилянського, О. І. Корчинського, І. Б. Коліушка, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, М. О. Куплеваського, Д. В. Лученко, О. С. Луніної, А. О. Неугоднікова, О. М. Нечитайла, В. Я. Настюк, А. Ю. Осадчого, Н. М. Оніщенко, А. Є. Панагушиної, І. В. Пивовар, Д. В. Приймаченка, В. В. Решота, О. П. Рябченко, Н. Г. Саліщевої, Ю. М. Старілова, В. С. Стефанюка, В. А. Сьоміної, В. В. Середи, К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб, А. В. Червінчука, Н. В. Шевцової та інші.

Окремі питання оскарження рішень, дій та бездіяльності митних та податкових органів були предметом дослідження Ю. М. Дьоміна,

О. А. Журавського, Ю. Д. Кунєва, В. Є. Сазонова, Є. О. Сорочко,
А. В. Чубарова, Д. М. Цвірої та інших.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 року № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику». Тему дисертаційного дослідження затверджено на засіданні Вченої ради Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 25 грудня 2015 року (протокол № 5).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу національного та міжнародного законодавства і практики його реалізації визначити сутність та особливості оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, напрацювати теоретичні положення та рекомендації стосовно вдосконалення правового регулювання процедури оскарження, визначення процесуальних прогалин діяльності суду у сфері, що досліджується.

Для досягнення зазначеної мети виконуються такі *завдання*:

- розкрити генезис становлення та розвитку права на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів;
- визначити поняття та особливості митного спору;
- охарактеризувати нормативно-правове регулювання процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів;
- з'ясувати особливості процедури досудового оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів;
- розкрити питання оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників;

- проаналізувати рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил;

- вивчити зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування, зокрема, митних органів та сформулювати відповідні пропозиції для України;

- сформулювати рекомендації, спрямовані на удосконалення національного законодавства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в результаті оскарження суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи рішень, дій або бездіяльності митних органів.

Предметом дослідження є рішення, дії чи бездіяльність митних органів як предмет публічно-правового спору.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є різні наукові методи, що використовувалися одночасно з метою забезпечення достовірності знань, вирішення поставлених цілей та завдань й обґрунтованості зроблених висновків та рекомендацій, зокрема: *діалектичний* – для загального пізнання складових предмету дисертаційного дослідження, виявлення проблем, недоліків (у всіх розділах); *класифікації та групування* – для виокремлення ознак та особливостей митно-правових спорів (підрозділ 1.2) та видів проваджень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); *історико-правовий* – з метою дослідження генезису права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів (підрозділ 1.1); *порівняльно-правовий* – для проведення аналізу положень нормативно-правових актів (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3); *формально-логічний* – для встановлення логіко-методологічних засад побудови понятійного апарату дослідження, а також здійснення обробки та аналізу емпіричного матеріалу (підрозділи 2.1, 2.2); *компаративний та моделювання* – задля вироблення пропозицій стосовно вдосконалення національної законодавчої бази, яка є

основою для процедури оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності митних органів (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2); *статистичний* – з метою здійснення аналізу даних про розгляд адміністративними судами справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів (підрозділ 2.2); метод *індукції* використано при дослідженні сутності детермінант «правові спори», «публічно-правові спори», «митні органи», «митні спори», «митні правовідносини» (підрозділ 1.2); метод *синтезу* у роботі слугував дослідженню поняття «митний спір» (підрозділ 1.2).

Емпіричну базу дослідження опитування 350 громадян щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів України, статистичні відомості Міністерства фінансів України та Державної митної служби України за період з 2015 р. по перше півріччя 2020 р.

Нормативно-правову основу дисертаційного дослідження становлять загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, чинні законодавчі акти, підзаконні нормативно-правові акти, проекти нормативних актів та інші нормативно-правові акти, що закріплюють особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів України. Також було використано міжнародні акти та нормативно-правову базу іноземних держав, зокрема: Великої Британії, Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Нідерландів, Мальти, Литовської Республіки, Республіки Молдова, Естонії.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень теоретичних і практичних проблем процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів України, з використанням сучасних методів пізнання та з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права. Наукову новизну дисертаційного дослідження становлять, зокрема, такі основні наукові положення:

вперше:

- обґрунтовано доцільність запровадження в Митному кодексі України терміну «митний спір» та запропоновано його визначення: митний спір – це правовідносини, що характеризуються наявністю конфліктних питань між митними органами (їх посадовими особами), які здійснюють діяльність в сфері митної справи, та фізичними чи юридичними особами з приводу взаємних прав і обов’язків при оскарженні рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб у сфері митної справи, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку;

- доведено, що «митні органи» - це державні органи виконавчої влади, наділені спеціальною компетенцією в галузі митної справи та забезпечують безпосередню реалізацію завдань щодо встановлення порядку і правил, при дотриманні яких особи реалізують право на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України;

- аргументовано, що адміністративна скарга - це обґрунтоване законом звернення фізичної чи юридичної особи до суб’єкта публічної адміністрації, уповноваженого на розгляд звернень відповідної категорії з вимогою захисту та поновлення прав, свобод та законних інтересів;

- обґрунтовано позицію щодо скорочення термінів розгляду скарг суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності від 3-х до 10 днів, оскільки, при вирішенні митних спорів, мова йде про захист і поновлення саме соціально-економічних прав та інтересів суб’єктів митних правовідносин;

- доведена доцільність створення при митних органах постійно діючих органів по розгляду та вирішенню скарг суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності – Комісії по розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників;

- доведено необхідність закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України такого способу захисту як визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень та зобов’язання

суб'єкта владних повноважень вчинити відповідні дії в межах його повноважень;

- аргументовано, що реорганізація Державної фіскальної служби, в результаті якої відбулося утворення об'єднаних митниць та існуюча система адміністративних судів України виявила проблему нормативного врегулювання питання юрисдикції адміністративних судів та підсудності адміністративних справ у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. У зв'язку з чим запропоновано закріпити положення в Кодексі адміністративного судочинства України, що провадження в таких адміністративних справах здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення;

удосконалено:

- поняття «публічно-правовий спір», «спір», «митні правовідносини», «адміністративно-правовий спір», «конфлікт»;

- характеристику ознак спору: суб'єктний склад (дві та більше сторін); вимагання чого-небудь в судовому порядку; словесне змагання; сперечання; взаємні претензії; спеціальний орган, який їх вирішує;

- види критеріїв поділу митних спорів у залежності від: порядку вирішення спорів; характеру правовідносин, які оскаржуються; суб'єктів, що ініціюють порушення спору; підстав прийнятих рішень, дій (бездіяльності);

набули подальшого розвитку:

- пропозиції щодо імплементації практики зарубіжних країн щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів в законодавство України;

- підходи щодо доцільності прийняття «Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників» (наведено в додатках до дисертації);

- наукові погляди щодо посилення відповідальності посадових осіб митних органів та інших працівників за порушення ними чинного законодавства

України, що регулює порядок та процедуру оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – в подальших наукових дослідженнях загальних та спеціальних питань, пов'язаних із дослідженнями категорій публічно-правового спору, нормативно-правового акту, правового акту індивідуальної дії; під час написання підручників, навчальних посібників, довідкової й методичної літератури, монографій з цих питань;

– *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін адміністративно-правової спрямованості, при проведенні науково-методичної роботи, тренінгів для суддів та працівників апарату судів та інших державних органів;

– *правотворчій діяльності*, спрямованій на вдосконалення Митного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства та Закону України «Про звернення громадян», прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників)»;

– *правозастосовній сфері* – у практичній діяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема митних органів для підвищення рівня юридичної грамотності, удосконалення процедури розгляду справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів.

Апробація результатів дисертації. Окремі положення дослідження було оприлюднено автором на науково-практичному семінарі «Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення» (м. Харків, 21 лютого 2020 р.) та науково-практичній конференції «Актуальні питання юридичної науки та практики» (м. Харків, 23 квітня 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 8-ми наукових публікаціях, з них 5 статей – у журналах, включених МОН

України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, 1 стаття – у періодичному фаховому виданні зарубіжної країни, 2 тези виступів на науково-практичних конференції та семінарі.

Структура дисертації. Робота складається із вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків (до кожного підрозділу та загалом до дисертації), додатків (на 12 сторінках) і списку використаних джерел (232 найменування на 23 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 223 сторінки, із них основного тексту – 188 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ

1.1. Генезис права на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів

Права людини – це необхідний і невід’ємний компонент права [2]. Важливим складовим елементом забезпечення прав людини і громадянина є право на оскарження, тобто законодавчо забезпечена можливість звернення особи за захистом свого права до компетентних органів держави чи посадових осіб у випадку необґрунтованого створення перешкод у реалізації права, обмеження чи позбавлення вказаного права. Як зазначає Б.М.Лазарєв: «Держава наділяє громадянина «захисними правами», що дають йому можливість боротися з порушенням його прав та законних інтересів. Засобом їх захисту є, зокрема, право на оскарження»[3].

Тож, з метою всебічного розкриття змісту права на оскарження рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації, зокрема митних органів, досягнення результативності у пошуках шляхів удосконалення правового механізму останнього вважаємо за доцільне проаналізувати послідовність розвитку даної категорії відповідно до державотворення нашої держави.

Перші ознаки використання особою свого права оскаржувати рішення чи дії державної влади з’являються ще в Стародавній Греції. Греки першими почали теоретичну розробку поняття рівності індивідів у суспільстві [4, с. 11]. Давньогрецький філософ Сократ говорив про те, що кожна особа повинна ненасильницькими та правомірними засобами запобігати несправедливим рішенням органів полісу та посадових осіб [3, с. 11]. Обов’язки розглядати та виносити рішення по скаргам громадян у Греції покладалися на спеціальні інституції, де вводилися посади архонтів і фесмофетів. Останні розглядали

скарги з державних (публічних) і приватних питань. До їх компетенції належали питання щодо усунення посадових осіб, скарги на хабарництво державних службовців, незаконне присвоєння громадянських прав, скарги на проекти юридичних актів, що суперечили діючим законам та ін. Архонти на практиці частіше розглядали справи приватного характеру: про визнання громадянина недієздатним, скарги на погане поводження з батьками, спадкоємцями, хоча і мали повноваження розглядати справи за скаргами, що носили публічний характер [4, с.12].

Тобто, в даному випадку, можна стверджувати, що в практичній діяльності відбувається розподіл щодо розгляду скарг між відповідними суб'єктами та інституціями, котрий в подальшому стає одним з чинників розподілу права на публічне та приватне.

Як зазначає Грибок І.О., у Стародавній Греції з'являються перші демократичні засади функціонування інституту адміністративного оскарження, такі як: створення механізму реалізації права особи на оскарження, формування ідеологічної основи рівних взаємовідносин індивіда та держави, окреслення кола осіб, що наділені повноваженнями розглядати скарги громадян та їх компетенцію, а також, певним чином, визначення сфери питань, що підглядали оскарженню [4, с.12].

У Стародавньому Римі для захисту прав громадян, порушених у тому числі і діями державних органів були введені посади народних трибунів [5, с. 41], які мали право, під час розгляду скарг зупиняти рішення суб'єктів владних повноважень, що, в свою чергу, дозволяє стверджувати про наявність такої мети функціонування інституту оскарження, як контроль за виконанням своїх зобов'язань суб'єктами публічної адміністрації [4, с.13].

Епоха Відродження і Просвітництва (XVI–XVIII) визначає наступний етап розвитку інституту оскарження від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та характеризується необхідністю забезпечення верховенства права у відносинах між індивідом та державою. Однак, при цьому, необхідно зазначити, що норми чинного законодавства того

часу, які визначали право на подання петиції уповноваженими суб'єктами влади щодо зупинення зловживань не можливо було відмінити, обмежити або призупинити. Цікавим в даному випадку, є висловлення Д. Лока, який зазначав, що «...коли той, хто стоїть при владі, перевищує надані йому законом повноваження й використовує силу, яка є в його розпорядженні, щоб вчинити по відношенню до підданого таке, чого закон не дозволяє, то він при цьому перестає бути посадовою особою, і, оскільки він діє без законних підстав, йому можна чинити опір, як і будь якій іншій людині, яка, застосовуючи силу, посягає на права громадян» [4, с.14].

В той же час, на даному етапі запроваджується ряд таких нововведень, як: інстанційний порядок подання скарг, строків розгляду скарг, права представництва тощо. Не дивлячись на певні позитивні зрушення у функціонуванні інституту оскарження, науковцями того часу висловлювались і досить критичні думки з приводу відсутності у законодавстві «точних і визначених вказівок на наслідки подання скарг, як для особи, що скаржиться, так і для оскарженого» [4, с.1; 6].

У зв'язку з викладеним, ми погоджуємося з точкою зору Грибка І.О., який досліджуючи питання запровадження та функціонування інституту адміністративного оскарження зазначає, що в даному періоді не було розроблено ефективних процесуальних гарантій функціонування останнього, що на наш погляд не дозволяло громадянам у повній мірі використовувати своє право на оскарження [4, с. 17].

Щодо України, то інститут оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади також пройшов складний та довгий період розвитку. Вченими в різні періоди здійснювалися активні наукові дослідження в цій сфері. Зокрема, ще у 1924 році український адміністративіст В. Л. Кобалевський вказував, що «серед різноманітних засобів забезпечення законності дій органів влади одним із найбільш надійних є судова перевірка правомірності адміністративних актів, або що те ж саме, адміністративна юстиція» [7]. При цьому, у 1927 році в Україні приймається

Адміністративний кодекс в якому, один із розділів визначає порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів. Законодавче врегулювання порядку оскарження дій адміністративних органів розглядалося як одна із гарантій забезпечення прав громадян і режиму законності у діяльності державних органів. У якості суб'єктів звернення зі скаргою визначалися установи, організації і особи, у тому числі і ті, чиї права безпосередньо не порушені. Скарги мали подаватися до вищого адміністративного органу або органу, дії якого оскаржуються протягом місячного строку з моменту, коли заявнику стала відома оскаржувана дія [4, с. 19]. Як вбачається з викладеного, у вказаному нормативному акті, на наш погляд, взагалі було відсутнє судове оскарження, яке обмежувало право громадян на вільне волевиявлення.

Проте, вже 15 грудня 1961 року був прийнятий Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» [8], який чітко і однозначно визнав за громадянами право звертатися до суду за захистом своїх прав, порушених у процесі притягнення їх до адміністративної відповідальності, що стало наступним історичним етапом становлення та розвитку інституту оскарження. Досить цікавим фактом в даному періоді є висловлення науковців, щодо того, що навіть в умовах соціалізму можуть існувати спори між трудящими та органами держави, а тому вони мають розглядатися компетентною установою у чітко визначеному порядку. Крім того, у 1968 році Президією Верховної Ради СРСР був прийнятий Указ «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян», в якому вперше на законодавчому рівні розкривається зміст та правова природа скарг, звернень юридичних і фізичних осіб [9, с.17].

Доречно відзначити, що конституційне закріплення права громадян на звернення вперше відбулося в 1977 році (ст. 49 Конституції СРСР), де вказувалось, що громадяни мають право вносити в державні органи і громадські організації пропозиції про поліпшення їх діяльності, критикувати недоліки в їх роботі.

Отже, інститут права на звернення став правом на безпосередню участь громадян в управлінні державними справами. Виходячи із зазначеної конституційної норми, можна зробити висновок про те, що вона звузила предмет звернень громадян, так як в ній йшлося лише про пропозиції на адресу органів державної влади та громадських організацій про покращення їх діяльності. Таким чином, Указ Президії Верховної Ради СРСР від 12 квітня 1968, де було передбачено розгляд державними органами скарг громадян, суперечив конституційним нормам, так як в Конституції СРСР таке право не було передбачено в принципі. Тому, після того, як Конституція 1977 вступила в силу, закон «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» перестав існувати, а в 1980 році був прийнятий у новій редакції та діяв в Україні зі змінами та доповненнями до прийняття у 1996 році Закону «Про звернення громадян»[10].

Відповідно до Закону СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян», прийнятого у червні 1987 року, обов'язковою передумовою для звернення до суду передбачалося звернення зі скаргою до вищестоящого органу в порядку підлеглості. Однак, дане положення викликало досить багато негативних відгуків, і в листопаді 1987 року до останнього були внесені зміни, які надавали громадянину право звертатися зі скаргою на незаконні дії посадової особи безпосередньо до суду незалежно від попереднього оскарження таких дій в адміністративному порядку. Таким чином, була введена альтернативна підвідомчість по даній категорії справ. Також, у 1989 році був прийнятий закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, що обмежують права громадян» [11], який визначав порядок звернення до суду про неправомірні дії державного управління, а також посадових осіб, які порушують права громадян.

Виходячи з теми нашого дослідження, доречно сказати, що в цей же період відбувалися зміни і в митному законодавстві. Так, 26 березня 1991 року Верховною Радою Української РСР був затверджений новий Митний кодекс

СРСР [12]. Даний акт, як і Митний кодекс СРСР 1964 р не містив положень, що стосуються порядку оскарження рішень і дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб. Однак, ст. 143 Кодексу зазначалося про право особи, щодо якої було винесено постанову митного органу СРСР про накладення адміністративного стягнення, оскаржити вказану постанову в десятиденний термін з моменту її винесення. Скарга могла бути подана як до вищестоящого митного органу, так і в районний (міський) суд за місцем знаходження відповідного митного органу.

Отже, аналізуючи історичні етапи формування права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні, можна дійти висновку, про наявність вагомих правових підстав для захисту прав та свобод громадян і юридичних осіб, які є найвищою цінністю держави, тому мають охоронятися її інститутами.

Необхідно відзначити, що запорукою ефективного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади в Україні, зокрема митних органів є законодавча база, яка формується під впливом як результатів практичної діяльності в цій сфері, так і наукових розробок. Адже для формування і розвитку будь-якого державного інституту повинен буди досягнутий баланс між науковою та практичною діяльністю, відповідно до якого результати наукових розробок повинні мати практичну реалізацію, а результати практики мають складати основу для проведення наукових досліджень. Тому, для досягнення такого балансу необхідно проаналізувати наукові дослідження з цієї проблематики, які були проведені на теренах України з моменту прийняття Конституції України у 1996 році.

Аналіз наукових праць в рамках теми нашого дослідження, дозволяє виділити дві категорії робіт: ті, які присвячені загалом становленню інституту оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації в Україні та дослідженню проблем, що виникають в процесі розгляду публічно-правових спорів; і ті, які присвячені дослідженню проблем законодавчого регулювання

митних органів та оскарження незаконних рішень, дій або бездіяльності саме митних органів та їх посадових осіб.

Стосовно першої категорії слід виділити дисертаційні дослідження таких науковців, як: О.П.Рябченко, А. Ю.Осадчого, В.А Сьоміної, Д.В Лученко, К. М. Кобилянського, Н.В. Шевцова, О.В. Джабурія, А.В. Червінчука, Є. О. Сорочко, А. О. Граділь, Неугоднікова А. О., Андруневчина О. М., О.І.Корчинського, та цілої низки інших дослідників.

Так, дисертація Осадчого А. Ю. присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання оскарження громадянином незаконних дій органів виконавчої влади. В роботі визначається поняття та структура адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади, здійснюється аналіз моделі судового адміністративного провадження щодо розв'язання адміністративно-правових спорів між громадянином та органом виконавчої влади з урахуванням проекту Адміністративного процесуального кодексу [13].

В дисертації Сьоміної В.А. проводиться аналіз теоретичних і практичних проблем законодавчого регулювання адміністративно-правових спорів, проблемних питань з розгляду й вирішення адміністративно-правових спорів в Україні. Також, приділена увага з'ясуванню змісту категорії «адміністративно-правовий спір», розгляду низки проблем з формування в Україні адміністративних судів та визначенню загальних засад розгляду адміністративно-правових спорів у судах [14].

Також, слід відзначити роботу Лученко Д. В., яка присвячена історії виникнення інституту оскарження в адміністративному праві. В своєму дослідженні автор виокремлює такі аспекти інституту оскарження: суб'єктивно-правовий, нормативний, функціональний і діяльнісний. На думку автора, зазначені аспекти оскарження існують у взаємних динамічних зв'язках і в комплексі становлять механізм оскарження. Також ним була розроблена концепція механізму оскарження в адміністративному праві, надано характеристику його елементів. Показано значення оскарження як засобу

захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічно-владних повноважень. Охарактеризовано зв'язки між інститутом оскарження і верховенством права та визначено роль оскарження у забезпеченні демократичності Української держави. Проаналізовано адміністративно-правовий спір як матеріально-правову передумову оскарження. Визначено процесуальні форми судового і позасудового розгляду адміністративно-правових спорів, обґрунтовано існування непрямого оскарження. На підставі аналізу європейських стандартів і досвіду правового регулювання оскарження у країнах Європи та колишнього СРСР запропоновано зміни до законодавства про судові і позасудові оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень. Показано роль електронних петицій як інструменту оскарження, визначено недоліки відповідного законодавства та напрямки його вдосконалення [15].

Як бачимо, кожен із авторів приділяє достатньо уваги питанням структури, розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів як правову передумову оскарження.

А. О. Неугоднікова, окрім науково-теоретичного аналізу категорійного апарату щодо характеристики адміністративно-правового статусу адміністративного суду, досліджує питання захисту прав і свобод громадян від неправомірних дій публічної адміністрації, де стверджує «... адміністративний суд повинен забезпечувати законність публічно-управлінських процесів, насамперед, з точки зору захисту прав і свобод громадян від їхніх порушень представниками публічної адміністрації під час реалізації управлінських повноважень» [16, с. 11].

У контексті проблеми адміністративно-правового регулювання реалізації права на оскарження це дослідження цікаве насамперед тим, що автор обґрунтував тезу про сутність звернення громадянина до суду як прояв реалізації ним так званого захисного права: «...адміністративне судочинство, як діяльність судів щодо розгляду адміністративних справ відноситься до способів

забезпечення законності у публічному управлінні поряд з державним контролем, наглядом та зверненнями громадян» [16, с.15].

В роботі О. М. Андруневчин [17] цікавим є те, що автор детально розглядає право на судовий захист в адміністративному суді, а також європейські стандарти, які використовуються в адміністративному судочинстві України. Тож, як складові концепції права на судовий захист автором проаналізовано: право на звернення в доступний суд; право на розгляд судом звернення; право на справедливий розгляд і судові рішення; право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду; право на розумні строки розгляду звернення; право на публічний розгляд звернення і оголошення прийнятого рішення; право на незалежний і неупереджений суд; право на правову допомогу; право на забезпечення виконання рішення суду.

Також, автором порівнюються поняття «конфлікт» та «спір», розглядаються види адміністративно-правових спорів. Незважаючи на те, що адміністративно-правовий спір виникає з відносин нерівності сторін, в результаті розгляду такого спору в адміністративному суді, сторони стають в процесуальному відношенні рівними.

Окремо слід виділити викладені науковцем висновки щодо необхідності виключення з Кодексу адміністративного судочинства України норм, які передбачають можливість органів влади звертатися до адміністративного суду з позовом проти фізичних та юридичних осіб, не наділених владними повноваженнями.

На наш погляд, така позиція автора є досить дискусійною, оскільки як фізичні, так і юридичні особи, в силу відповідного правового статусу можуть виступати суб'єктами публічно-правових відносин та приймати рішення та вчиняти певні дії в порушення правових норм, дотримання яких забезпечується контролем з боку суб'єктів владних повноважень. А тому виникнення вищезазначених звернень з боку владних суб'єктів є невідворотнім.

Схожим проблемам присвячена робота Корчинського О. І., який обрав предметом наукового пошуку питання функціонування системи

адміністративних судів в Україні, удосконалення напрямів їх діяльності та взаємодії з іншими органами державної влади. Ним проаналізовано генезу становлення та розвитку адміністративного судочинства [18]. Досліджено діяльність адміністративних судів у зарубіжних країнах та виокремлено позитивний досвід розвинених країн, який запропоновано імплементувати в Україні. Окрему увагу автором приділено сутності юрисдикційної діяльності адміністративних судів та системі принципів здійснення судочинства адміністративними судами. Обґрунтовано низку недоліків у функціонуванні системи адміністративних судів в Україні та сформульовано пропозиції по їх подоланню

Автором підкреслено, що для адміністративного судочинства, основним завданням якого є захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, цілком зрозуміла спрямованість принципів адміністративного судочинства, їх сутність. Вони виступають і як гарантії реалізації завдань судочинства, і як гарантії дотримання процесуальної форми цього захисту. При цьому основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян та виконання обов'язків всіма учасниками процесу.

Слід сказати, що автором в роботі виокремлено перелік основних напрямків вдосконалення правових основ організації адміністративного судочинства в контексті євроінтеграційних процесів, серед яких є досить цікавим запровадження процедури альтернативного вирішення публічно-правових спорів шляхом присудової медіації.

Розкриваючи зміст права фізичної особи на судовий захист в адміністративному процесі, К. М. Кобилянський [19] визначив структуру права фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді, як систему: право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом; право на участь у судовому розгляді; право на задоволення позову, право на виконання судового рішення; право на незалежний і неупереджений суд; зазначив, що за

своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду й вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту і характеру; особливу увагу акцентував на передумовах й умовах права на звернення до адміністративного суду [19, с. 21].

Слід зауважити, що аналізуючи кожен структурний елемент права фізичної особи на судовий захист в адміністративному судочинстві, автор проігнорував обов'язкову складову права на судовий захист як оскарження рішення суду, що набрало законної сили (право на касаційне оскарження).

Разом із тим, у роботі досить вдало виокремлено й охарактеризовано передумови й умови права на незалежний і неупереджений суд, до яких віднесено: проголошення і законодавче закріплення принципу поділу державної влади; заборона іншим державним органам здійснювати функції, притаманні судовій владі; створення розгалуженої системи судів; особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів; особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів; встановлені законом засоби забезпечення особистої безпеки суддів, їх сімей, майна, а також інші засоби їх правового захисту – (передумови); порядок здійснення судочинства, встановлений процесуальним законом; таємниця постановлення судового рішення; неможливість участі судді у повторному розгляді справи; право відводу судді – відсторонення його від участі у розгляді справи за наявності обставин, які породжують сумнів у його об'єктивності; гласність і відкритість судового процесу; автоматизований (випадковий) порядок визначення судді, який буде здійснювати розгляд адміністративної справи; заборона: а) встановлення контролю за здійсненням судочинства суддею, виклику його до вищестоящих судів та вимагання звітів чи пояснень щодо розгляду конкретних справ; б) витребування від судді будь-якої інформації чи довідок про хід та перспективи розгляду справи, іншої

інформації, яка може надаватися лише сторонам у справі та іншим особам, визначеним процесуальним законодавством, а також відомостей, які становлять таємницю нарадчої кімнати; в) прийняття суддею від будь-яких осіб та розгляд ним заяв, скарг, інших документів поза встановленим законом процесуальним порядком [19, с. 10].

Проблемам вирішення податкових спорів в адміністративному судочинстві України присвячена робота Н.В. Шевцової. Автором проаналізовано проблеми застосування під час розгляду адміністративними судами податкових спорів таких засад адміністративного судочинства, як диспозитивність та офіційність. Визначено поняття, правову природу й ознаки податкового конфлікту та податкового спору, зміст та особливості принципів адміністративного судочинства, їх систему та місце в ній принципів диспозитивності й офіційності під час вирішення податкових спорів. Крім цього, автор звертає увагу на необхідність удосконалення законодавства про адміністративне судочинство та податкового законодавства України в частині закріплення принципів диспозитивності й офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Запропоновано законодавчо закріпити критерій розмежування господарської й адміністративної юрисдикції щодо вирішення податкових спорів, яким виступає суб'єктний склад учасників відповідного спору [20].

Схожим проблемам присвячена робота Д.М. Цвіри, в якій досліджено правову категорію податкового спору як одного із видів публічно-правового спору, особливості його предмету. Також, автором запропоновано класифікацію податкових спорів, що розглядаються в межах адміністративного судочинства [21].

Наукові пошуки Джабурія О.В. здійснено у сфері публічно-правового спору, який визначив предмет відання адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень як особливу групу публічно-правових спорів, сутнісною рисою яких є порушення суб'єктивного публічного права. На думку автора, елементами компетенції адміністративних судів є коло спорів, на які спрямовано її реалізацію; функціональні

повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень; функціональні повноваження адміністративних судів щодо вирішення справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Крім того, автором встановлено, що процесуальна форма розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень являє собою комплекс зовні виражених процесуальних дій адміністративного суду, спрямованих на встановлення фактичних обставин у справі та прийняття рішення по справі.

Окремо слід виділити, викладені науковцем пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення справ з оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [22].

Також, досить цікавою на наш погляд є пропозиція автора виділити дві процесуальні форми розгляду адміністративними судами справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які впливають на обсяг функціональних повноважень адміністративного суду: загальне провадження та письмове, яка на сьогодні знайшла своє відображення в положеннях чинного КАСУ.

Досліджуючи питання оскарження рішень, дій та бездіяльності ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні Червінчук А.В. в своєму дисертаційному дослідженні проаналізував процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності ДАІ в адміністративному та судовому порядку. Автор наголошує на тому, що серед усіх перерахованих способів оскарження дій та рішень працівників ДАІ, особливо на стадії порушення справи й адміністративного розслідування, найменш урегульованим є адміністративний порядок, що відсилає до законодавства про звернення громадян, в якому встановлені власні підходи до врегулювання процедури розгляду та вирішення скарг громадян, залежно від того, яке рішення або дія оскаржувались. Вбачає

доцільним закріпити у КУпАП окремі положення, що визначали б порядок подання та розгляду скарг громадян й актів реагування прокурора [23].

Також, автор наголошує на проблемних питаннях в цій сфері, неурегульованість яких стає причиною суперечливого застосування адміністративним судом закону. Так, на думку автора досить ваговою проблемою є відсутність в законодавстві чіткого розмежування таких понять, як «дії», «бездіяльність» суб'єктів владних повноважень, «правовий акт індивідуальної дії» у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, що призводить до неоднозначного розуміння змісту наведених понять сторонами у справі і суддями, та не сприяє однозначному становленню сталої судової практики, обмежує позовні права громадян.

Також не зовсім можна погодитись з такою позицією автора, оскільки відсутність визначення даних понять в Законі України «Про звернення громадян», не встановлює факту відсутності їх в законодавстві в цілому. Так, наприклад, частина 2 статті 25 Митного кодексу, визначаючи предмет оскарження в правовідносинах, що виникають, змінюються та припиняються в митній сфері дає визначення таких термінів як рішення, дія або бездіяльність митного органу.

Крім цього, Я.С. Рябченко [24] досліджує процедуру оскарження нормативно-правових актів. Автором запропоновано розглядати процедуру оскарження нормативно-правового акта у двох аспектах: як звернення фізичної чи юридичної особи до суду з позовом про визнання незаконним нормативно-правового акта, що ініціює пряме втручання суду властивими йому методами в діяльність суб'єкта владних повноважень, який прийняв даний акт, як сукупність послідовних дій, які врегульовані процесуальними нормами, реалізуються у ході адміністративного судочинства та спрямовані на вирішення поставленого фізичною чи юридичною особою питання щодо законності нормативно-правового акта. В роботі доведено положення щодо доцільності задоволення умотивованих вимог, що висуваються третіми особами, незалежно від того, чи будуть задоволені вимоги позивача у справі з оскарження

нормативно-правового акта. Також, обґрунтовано доцільність виокремлення серед учасників провадження з оскарження нормативно-правових актів заінтересованих осіб, визначено їх правовий статус.

Є. О. Сорочко присвятив своє дослідження розгляду інституту оскарження в адміністративно-деліктному процесі, який розуміє оскарження як самостійний міжгалузевий інститут, що є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини і виникають з приводу суб'єктивного права особи на оскарження, та характеризуються специфічними правами й обов'язками сторін таких правовідносин [25, с. 8]. Стверджуючи, що реалізація права на оскарження здійснюється в адміністративному, судовому і контрольно-наглядovому порядку, автор слушно вважає, що судовий порядок оскарження може виступати самостійним видом юрисдикційного провадження (адміністративного за правилами Кодексу адміністративного судочинства України) або бути засобом перегляду судового рішення (апеляційне, касаційне оскарження). Зважаючи на положення ст. 3 КАС України, автор стверджує, що використання терміну „оскарження” відносно порядку адміністративного судочинства в чинному КУпАП видається невдалим, у зв'язку з чим автором пропонується оперувати терміном «оспорення» і закріпити нову законодавчу конструкцію ст. 288 КУпАП [25, с. 16].

Висловлені автором висновки є, на наш погляд, дещо незрозумілими, оскільки, по-перше, не зрозуміло чим відрізняється адміністративний порядок оскарження від контрольно-наглядovого, а, по-друге, відповідно до чинного законодавства та положень правової науки, в Україні існує лише два способи реалізації фізичними та юридичними особами права на оскарження: адміністративний (позасудовий) та судовий.

Що ж стосується заміни терміну «оскарження» на «оспорення», то на наш погляд, останній є просто калькою з російської мови, а наведені автором підстави такої заміни є абсолютно необґрунтованими.

Цікавим є підхід А. О. Граділь щодо процедури оскарження матеріалів оформлення ДТП, який, на його думку, складається зі стадій: перша –

провадження суб'єктів публічної адміністрації за скаргами учасників ДТП на посадових осіб, які здійснювали оформлення ДТП; друга – дисциплінарні провадження стосовно посадових осіб публічної адміністрації, які не дотримались принципів і допустили порушення законодавства при оформленні ДТП; третя – оспорювання матеріалів оформлення ДТП у судді (перший етап – оспорювання матеріалів у суді першої інстанції; другий етап – проведення додаткових експертиз, призначених суддею, що розглядає справу про адміністративне правопорушення за ст. 124 КУпАП); четверта стадія – захист Президентом України порушених у результаті ДТП конституційних прав громадян [26]. Цікавим з цього приводу постає механізм захисту Головою держави порушених у результаті пригоди конституційних прав громадян та практика його реалізації.

Отже, аналіз вищезазначених робіт дає можливість дійти висновку, що вони заклали основу для наукових досліджень проблем становлення та діяльності адміністративних судів в Україні, в них розкриваються основоположні засади можливості захисту прав і свобод громадян від незаконної діяльності органів виконавчої влади, висвітлюються загальні положення та принципи розгляду адміністративними судами підвідомчих їм справ. У роботах цих дослідників знаходимо значний теоретичний матеріал щодо формулювання ключових понять: «адміністративно-правовий спір», «оскарження актів публічної влади», «інститут оскарження» тощо.

Що ж до другої категорії робіт, то серед них слід виділити дисертаційні дослідження таких науковців, як: І.А. Горбунов, А. Є. Панагушина, Ю.М.Дьомін, Д.В.Приймаченко, Ю.Д.Кунєв , Л.М.Дорофєєва, В.Я.Настюк, А.В.Чубаров,В.Є.Сазонов, Ю.Ф.Азаров, К.В. Давидова, та ін.

Проблеми організації та здійснення митного контролю в Україні досліджував Дьомін Ю.М. Автором було визначено поняття організації та здійснення митного контролю, інші поняття, без яких не можливо осмислення поняття митна справа та митний контроль. В роботі характеризуються правопорушення у сфері організації та здійснення митного контролю,

розкриваються основні правові засоби забезпечення законності при здійсненні митного контролю в Україні. Дисертантом, з урахуванням аналізу закордонного та вітчизняного досвіду, визначаються можливі шляхи вдосконалення митного контролю, шляхом надання додаткових повноважень митним органам або використанням вже наданих з питань митної справи [27].

Також ним були розроблені пропозиції щодо вдосконалення окремих статей Митного кодексу України, чинного законодавства з питань митної справи, а також Постанов Пленуму Верховного Суду України, що стосуються практики розгляду судами справ по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил.

Приймачем Д.В. досліджено теоретико-методологічні засади формування митної політики держави й аспекти її реалізації митними органами. Вивчено соціальну роль і зміст діяльності митних органів за сучасних умов. Проаналізовано міжнародний досвід реалізації митної політики даними органами. Значну увагу приділено проблемам і перспективам модернізації їх адміністративної діяльності [28]. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення митного законодавства, яке регулює організаційно-правові засади адміністративної діяльності митних органів. Автор з нових позицій досліджує соціальну роль та зміст діяльності митних органів у сучасних умовах.

Особливу увагу автор приділяє аналізу міжнародного досвіду реалізації митної політики митними органами та проблемам і перспективам модернізації адміністративної діяльності митних органів. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення митного законодавства, яке регулює організаційно-правові засади адміністративної діяльності митних органів.

Правову організацію діяльності митної служби в своїй роботі досліджує Кунєв Ю.Д. Цікавим є запропонований автором історичний і теоретичний підхід до їх визначення й розвитку на основі реалізації стратегії правового забезпечення реалізації прав громадян у галузі митної справи [29]. Окремо слід виділити висновок вченого про те, що мета митної політики повинна розглядатись через потребу

захисту прав і свобод громадян. Він наголошує, що цілі митної діяльності на даному етапі визначаються рівнем розвитку суспільства й держави, державної та митної політики, митної діяльності. Ця мета охоплює коло інтересів захисту прав і свобод різних категорій суб'єктів у декількох напрямках: захист інтересів усіх громадян держави від незаконного міждержавного обігу товарів, предметів, тощо; захист інтересів власного виробництва; захист інтересів осіб, діяльність яких пов'язана з переміщенням товарів та інших предметів через митний контроль.

Аналізуючи даний підхід автора, треба сказати, що в основі створення та функціонування будь-якої держави знаходиться людина, її права та свободи, про що прямо прописано в Конституції України. Тобто, з метою забезпечення прав і свобод громадянина держава бере на себе зобов'язання, які вимагають виконання ряду функцій, в тому числі і митної функції держави. Отже, основна мета будь-якої державної діяльності це створення дієвого правового механізму для реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Дорофєєва Л. М. у своєму дослідженні акцентує увагу на адміністративно-правовому регулюванні організації та діяльності митних органів у контексті євроінтеграційного вибору нашої країни, розкриває теоретико-методологічні та науково-практичні аспекти зазначеної проблематики [30].

Автором виокремлено базові елементи, імплементація яких дозволить комплексно та ефективно адаптувати їх діяльність до визнаних у міжнародному співтоваристві норм і стандартів. Також ним була розроблена концепція реформування митної служби України на 2019–2029 роки, де деталізовано найбільш важливі складові змін в діяльності національних митних органів, а також рекомендовано їх оптимальну структурно-організаційну систему. Виокремлено головні елементи цієї Концепції, розробленої з урахуванням узятих на себе міжнародних зобов'язань нашої держави та необхідності формування ефективної моделі управління системою митних органів. Пріоритетним напрямком реформування митних органів України, на думку автора є концептуально новий порядок взаємодії митниць з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та

громадянами, який вимагає утворення відносно нової для українського суспільства платформи соціального партнерства.

Таким чином, ми бачимо, що праці зазначених авторів присвячені здебільшого загальним питанням діяльності митних органів, здійсненню митного контролю в Україні та проблемам нормативно-правового забезпечення в цій сфері. Проте, науковцями майже не приділялася увага проблемам оскарження незаконних рішень, дій чи бездіяльності митних органів. Про що свідчить відсутність в Україні комплексного монографічного дослідження де б порушувалися питання саме проблем, які виникають під час оскарження громадянами своїх прав, порушених незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю митними органами та їх посадовими особами як в адміністративному так і судовому порядку.

Доречно сказати, що на відміну від досліджень наших вчених, наукові погляди щодо проблематики оскарження громадянами неправомірних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їхніх посадових і службових осіб досліджувалися науковцями інших країн. Зокрема, А.В.Чубаров досліджував проблеми розгляду митних спорів в арбітражних судах. Автор аналізує зміст нормативно-правових актів, що регулюють митні відносини. Сформулював авторське визначення митного спору, визначив його ознаки та місце митних спорів у системі правового спору. Ним проаналізовано правові норми, що регулюють арбітражний розгляд митних спорів та сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в цій сфері. З метою удосконалення законодавства, що регулює питання притягнення до адміністративної відповідальності за митні правопорушення, автором вноситься цілий ряд пропозицій, що стосуються змін і доповнень до правових положень, які містяться в чинному законодавстві[31].

Однак, вказане наукове дослідження не в повній мірі охоплює весь комплекс спорів, що виникають у сфері публічного адміністрування. Окрім того, у дослідженні акцентується увага на розгляді митних спорів лише в арбітражних судах.

В.Є.Сазонов, також розкриває адміністративний і правовий зміст митних спорів, законодавчо закріплену практику їх вирішення[32]. Досліджує їх відмінність від багатьох інших видів і форм адміністративних спорів. Автор аналізує систему вирішення адміністративних спорів шляхом виокремлення системи вирішення спорів щодо митних прав; статус суб'єктів митного спору та пропонує заходи щодо удосконалення діяльності для вирішення такого виду спорів. На думку автора, істотним недоліком в роботі митних органів є неможливість оскаржити прийняте рішення тій же посадовій особі, яка і розглядала справу і приймала рішення. Хоча, слід зазначити, що у деяких західних країнах така практика оскарження існує і вона показала ефективність такого методу, оскільки нерідко посадова особа, після повторного розгляду справи скасовує раніше прийняте ним рішення. Не дивлячись на це, ми не поділяємо таку позицію, оскільки суб'єкти публічної адміністрації, приймаючи відповідні рішення в межах владних повноважень, на жаль, керуються в першу чергу інтересами держави, а не особи.

Схожу проблематику досліджує А. Є. Панагушина, яка розкриває суть, структуру, зміст митного спору та визначає його місце в системі адміністративних і судових спорів[**Ошибка! Закладка не определена.**]. Автор наводить класифікацію митних спорів та дає їх характеристику. В роботі аналізується практика вирішення митних спорів у судах за окремими категоріями та їх особливості. Обґрунтованим є висновок дисертанта про те, що «зміст» митного спору являє собою сукупність структурних елементів складу правовідносини (суб'єкт спору, об'єкт спору, предмет спору, об'єктивна та суб'єктивна сторони спору), що характеризуються збалансованими зв'язками між собою. Також, на нашу думку, влучним є висновок автора про те, що судовий контроль є не тільки засобом забезпечення законності і захисту інтересів держави та осіб, які звертаються за вирішенням митних суперечок, але і являє собою ефективний механізм підвищення рівня стану законності в митних органах.

С.С. Горбунов, досліджуючи правовий інститут оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів, обґрунтовує необхідність розгляду скарги на

рішення, дії (бездіяльність) митних органів та їх посадових осіб у якості одного з видів спеціальної адміністративної скарги та визначає фактори, що впливають на вибір адміністративного або судового способу захисту прав громадян у митних відносин. Досить цікавим, на нашу думку є здійснення дисертантом систематизації правових режимів оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів в адміністративному порядку, якими є: загальний правовий режим розгляду звернень громадян; спеціальний правовий режим оскарження, передбачений законодавством про митне регулювання; правовий режим оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб при наданні державних послуг; правовий режим оскарження постанов митних органів у справах про адміністративні правопорушення; правовий режим оскарження дій і рішень, прийнятих в ході здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання і невідкладних слідчих дій в передбаченому кримінально-процесуальним законодавством порядку; правовий режим оскарження рішень, прийнятих в рамках державно-службових правовідносин[33].

Заслуговує на увагу робота Ю.Ф. Азарова, в якій автор досліджував особливості розгляду скарг громадян і юридичних осіб на діяльність митних органів. Акцентується увага на визначенні місця та ролі скарг в системі взаємовідносин юридичних осіб з митними органами, а також сформульовано цілий ряд пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює адміністративний порядок розгляду скарг на дії митних органів. Автором доводиться те, що скарга як звернення громадянина і юридичної особи з приводу відновлення його прав, свобод і законних інтересів, порушених неправомірними рішеннями, діями (бездіяльністю) митних органів та їх посадових осіб, є реалізацією конституційного права людини і громадянина на захист своїх прав і законних інтересів в митній справі[9].

Окремо слід виділити роботу К.В. Давидової, яка досліджувала досудовий порядок оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб. В роботі досить детально аналізується історико-правовий характер і суть досудової апеляції, визначається місце досудового оскарження в структурі

адміністративного процесу та формулюються авторські поняття «скарга» і «оскарження» у сфері адміністративної діяльності. Досліджується специфіка правового регулювання досудових звернень до митних органів та обґрунтовується необхідність та доцільність впровадження обов'язкової процедури досудового оскарження. Автором виокремлено етапи досудового оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб. В ході дослідження досудового порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб автором аргументовано думку про необхідність виділення в його структурі наступних стадій: подача скарги і її реєстрація; розгляд скарги; прийняття рішення за скаргою; виконання рішення за скаргою[34].

Отже, підводячи підсумок огляду джерел за темою дисертаційного дослідження можна констатувати, що українська адміністративно-правова наука збагатилася значною кількістю теоретичних і практичних розробок з питань становлення інституту оскарження, діяльності адміністративних судів в Україні, проблем вирішення адміністративно-правових спорів та законодавчого забезпечення в цій сфері тощо. Це свідчить про не абияку актуальність зазначених питань, а також нагальну потребу суспільства в подібних роботах, і що найголовніше, ефективно впровадження їх результатів в життя. Разом з цим, питання оскарження громадянами незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їхніх посадових і службових осіб і в адміністративному порядку, і у судах ще недостатньо вивчені та потребують подальшого наукового аналізу.

1.2. Митний спір: поняття і сутність

Різноманітні конфлікти у сфері державної митної справи, зокрема при переміщенні громадянами товарів і транспортних засобів через митний кордон, є передумовою виникнення митних спорів. Однак, термін «митний спір» на сьогоднішній день не знайшов свого законодавчого закріплення, хоча саме законодавчі дефініції визначають поняття в тексті закону та відображають його

суттєві ознаки, дають вичерпне тлумачення та відмежовують одну групу суспільних відносин від іншої. Не дивлячись на те, що останнім часом все більше наукових досліджень присвячується окремим категоріям правових спорів, місце і роль саме митних спорів у системі адміністративних вченими також до кінця не визначена, хоча даний вид спорів є досить поширеним при зверненні фізичних і юридичних осіб до адміністративних судів. Тому, на нашу думку, дефініція «митний спір» потребує подальшого наукового осмислення і належного законодавчого регулювання, для ефективного розв'язання значної кількості проблем у системі права.

Отже, дослідження питання щодо конфліктів в сфері митної справи та виділення основних характерних ознак митних спорів, вважаємо за доцільне, розпочати з аналізу таких понять як «публічно-правовий спір», «адміністративно-правовий спір», «митні правовідносини», проаналізувати різні підходи до визначення даних понять.

Перш ніж звернутися до дослідження концепцій публічно-правового спору, відзначимо, що поняття «спір» в тлумачному словнику української мови визначається як словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту; взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось і таке інше, вирішувані перед судом [35, с. 1368]. С. І. Ожегов та В. І. Даль також визначали спір за допомогою категорії змагання [36, с. 163].

У міжнародному праві багато вчених підтримують визначення поняття «міжнародний спір», сформульоване в рішенні Постійної палати міжнародного правосуддя у справі Греції проти Великобританії в зв'язку з палестинською концесією Мавроматис в 1924 р. «міжнародний спір є розбіжністю з питання факту або норми права, конфліктом юридичних поглядів або інтересів між двома особами» [37]. Такий же підхід простежується і в нашій енциклопедичній літературі, де міжнародний спір визначається як «формально визнана розбіжність між суб'єктами міжнародного права, що виникає з питання факту або права».

Відповідно до Закону України від 14.06.2016 р. «Про фінансову реструктуризацію», спір – це протиріччя або суперечка між залученими кредиторами, чи між залученими кредиторами та боржником щодо пріоритетності та розміру вимог кредиторів...[38].

Отже, виходячи з даних позиції, можна виділити первинні ознаки спору: суб'єктний склад (дві та більше сторін), вимога чого небудь в судовому порядку, словесне змагання, сперечання, взаємні претензії, спеціальний орган, який їх вирішує. Основними для визначення спору є такі ознаки, як розбіжність думок, доведення їх до відома протилежної сторони (усно чи письмово) з метою встановлення пріоритетності власної думки всупереч іншим.

Доречно сказати, що при характеристиці поняття і сутності спору у науковій літературі досить часто використовується категорія «конфлікт», тому, на наш погляд необхідно зупинитися на цьому важливому елементі. У правовій літературі і законодавстві зустрічаються як ототожнення так і розмежування цих понять. Так, у Державному стандарті соціальної послуги посередництва (медіації) «конфлікт» і «спір» вживаються як синоніми, а саме: конфлікт/спір це розбіжності, протилежність інтересів сторін, відмінна позиція двох бо більше суб'єктів правовідносин, у зв'язку з якими одній із сторін чи обом сторонам може бути завдано моральної та/або матеріальної шкоди[39]. Термін «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, гостру суперечку, суперечність, сутичку [40, с. 274]. Тобто, в узагальненому вигляді конфлікт розглядається як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, які виражаються в протиборстві сторін, тобто така ситуація, коли сторони (суб'єкти) взаємодії переслідують якісь свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна друга.

Тож, як бачимо терміни «конфлікт» і «спір» мають спільні риси, але, варто зазначити, що вони не повністю збігаються за змістом. Важливо, що метою спору є пошук істини та досягнення згоди або, у крайньому випадку зменшення розбіжностей у позиціях його учасників [41, с. 536]. У спорі завжди сторони апелюють до третьої особи, на яку покладають повноваження

вирішення конфлікту. Тобто, спір виступає формою прояву та способом вирішення існуючих конфліктів [42, с. 23]. Ми погоджуємося з думкою Ю.В.Божко [43], який вважає, що спір представляє собою певну стадію у розвитку конфлікту, спрямовану на його вирішення, проте, на нашу думку за змістом поняття «спір» є вужчим ніж поняття «конфлікт». Спір може мати місце у випадку, коли одна із сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням розв'язати існуюче протиріччя між сторонами. А юридичний конфлікт є не лише звернення до юрисдикційного органу за його вирішенням, але й відображенням загальної кризової ситуації та передбачає завершення у юридичний спосіб шляхом прийняття рішення у відповідній формі.

З цього приводу О.Й. Бучинський зазначає, що «конфлікт» і «спір» не є тотожними чи синонімічними поняттями з огляду на їх сутність і значення. Проте, помилковим буде і повне розмежування цих категорій, адже вони мають пряму залежність і взаємний зв'язок. Підставою будь-якого спору обов'язково буде конфлікт, але не завжди конфлікт пов'язується з вирішенням спору, тому що вичерпаність конфлікту незалежно від того, яким чином це зроблено, унеможливорює виникнення спору [44, с. 106].

Отже, слід розрізняти за змістом поняття «конфлікт» і «спір» як причину і наслідок, тобто існування конфлікту може стати підставою виникнення спору, але ніяк не навпаки.

Доречно сказати, що не кожна конфліктна (спірна) ситуація переростає у правовий спір. Це пов'язано з тим, що деякі суспільні відносини регулюються ще й моральними, етичними чи релігійними нормами. Правовим спір стає тоді, коли йому притаманні наступні ознаки: виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки); спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи; реалізація інтересів однієї сторони спору, у більшості випадків, може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої; юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу

особи; способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних [45, с. 8–9].

Отже, виникнення правового спору пов'язане із рішеннями чи діями суб'єкта владних повноважень, що створюють для позивача правові наслідки, а конфліктна ситуація переросте у правовий спір тільки тоді, коли особа, права, свободи чи інтереси якої порушено, здійснить активну дію шляхом звернення, заперечення, оскарження, тощо.

Ю.В.Божко стверджує, що спір, з точки зору права має значення лише тоді, коли в його основі лежать суб'єктивні права, юридичні обов'язки, законні інтереси, свободи, тобто те, що регулює право. В іншому випадку спір немає значення для права, і право на нього ніяким чином не реагує [43]. Отже, правові спори виникають в наслідок порушення суб'єктивних прав у результаті протиправних дій, а також у разі не визнання або оспорювання таких прав

Є.Б.Лупарєв під правовим спором пропонує розуміти «такий тип правових відносин, який характеризується наявністю суперечностей сторін, які були викликані конфліктом інтересів або розбіжністю поглядів на законність та обгрунтованість дій суб'єкта правовідносин»[46].

За визначенням О. Бачерікова, правовий спір – це вид юридичної справи, в якій задоволення уповноваженим органом вимог однієї сторони виключає задоволення вимог іншої [47, с. 15].

На нашу думку, про правовий спір можна говорити, коли протиріччя інтересів сторін досягає тієї межі загострення, в якій воно проявляється, щонайменше, у волевиявленні однієї зі сторін щодо захисту своїх прав або охоронюваних законом інтересів. Тому, як стверджує Т. Сігаєва сутністю правового спору виступає конфлікт про права та обов'язки або інтереси, що охороняються законом, [48, с. 22].

Отже, будь-який правовий спір це конфлікт між юридично рівними суб'єктами певних правовідносин, у якому кожен з учасників захищає свої суб'єктивні права та законні інтереси. Він є результатом порушення цих суб'єктивних прав шляхом протиправних або неправомірних дій та/або

бездіяльності та завжди виникає між двома чи більше суб'єктами правовідносин, які врегульовані нормами певної галузі права.

Щодо публічно-правового спору, різновидом якого виступає митний спір, Оточак Н.Я., вказує, що не кожен правовий спір набуває рис публічно-правового спору, а лише той, який відбувається у сфері публічно-владних правовідносин, тобто коли фізична чи юридична особа вступає у спірні відносини із суб'єктами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами під час здійснення ними владних повноважень) [49,]. В результаті автор, посилаючись на норми адміністративно-процесуального законодавства, приходять до висновку, що основним критерієм для надання спору характеру публічного є суб'єктний склад спору [49,]. Однак, ми не в повній мірі можемо погодитись з таким твердженням автора, оскільки вважаємо, що критерієм визначення публічно-правового спору є не лише його суб'єктний склад, але й предмет та підстави даного спору. Так, законодавець, подаючи у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства дефініцію публічно правового спору визначає, що «публічно-правовий спір як спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [50]. Тобто, в даному випадку публічно-правовим спором є не лише спір, де одним із суб'єктів є орган публічної адміністрації (його посадові особи), а й також, обов'язковою умовою виступає факт здійснення останніми публічних функцій в межах

наданих повноважень, наданням або ненаданням адміністративних послуг тощо.

Крім того, подібне трактування публічно-правового спору міститься і у Постанові Верховного Суду України від 5 липня 2017 року № 377/232/16-ц визначено, що публічно-правовим вважається спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність, тощо [51].

Отже, із вказаного вище видно, що ключовий критерій, який законодавець взяв за основу для надання спору характеру публічного це його суб'єктний склад.

Доречно сказати, що в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення публічно-правових спорів. Окремі науковці розглядають публічно-правові спори як суперечку, що виникає між учасниками правовідносин у публічно-правовій сфері між певними суб'єктами, одним з яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень. Так, В. Авер'янова вважає, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, що склалися й виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення в реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав. Факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує публічно-правовий спір. Останній виникає лише після вчинення юридично значущих дій, спрямованих на вирішення конфліктної ситуації, яка виникла в конкретних матеріальних правовідносинах, коли одна зі сторін приймає рішення просити допомоги та втручання третьої сторони, яка

зможе вирішити вказаний спір. Третьою особою при цьому може виступати як суд, так і інші особи [52, с. 258].

Водночас, Н.Є. Хлібороб стверджує, що публічно-правовий спір це юридичний конфлікт, що виникає у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників яких є суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями. Особливостями публічно-правового спору на думку автора є те, що: вони виникають з публічно-правових відносин; особливим суб'єктом правового спору є суб'єкт владних повноважень; законодавчо визначено його предмет та підстави. [53, с. 10-11].

На думку К.О.Тимошенко публічно-правовий спір це протиріччя (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом яких є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [54].

Отже, на основі аналізу вищевказаних поглядів на розуміння *публічно-правового спору* можемо зробити висновок, що *публічно-правовий спір це юридичний конфлікт у сфері публічно-правових правовідносин з приводу реалізації прав, свобод чи законних інтересів громадян, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень. Тобто, суб'єкт владних повноважень є обов'язковою стороною правовідносин, до яких належить і Державна митна служба України як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику та державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи. В свою чергу, правовідносини, які виникають під час виконання ДМС України покладених на неї завдань, є публічно-правовими, а справи зі спорів між суб'єктами цих відносин є адміністративними.*

Слід сказати, що найбільшим за обсягом різновидом публічно-правових спорів є адміністративно-правові спори, які виникають між сторонами,

поведінка яких регулюється адміністративно-правовими нормами. Як правильно зазначав вчений Д.М. Чечот, адміністративні органи можуть перебувати з громадянами або організаціями в різних правовідносинах: адміністративних, цивільних, земельних, фінансових, трудових [55]. Тож, щоб конкретний спір віднести до числа адміністративних, слід встановити сферу і предмет його виникнення, а також наявність таких обставин: виникає спір у зв'язку з діяльністю суб'єктів виконавчої влади щодо здійснення покладених на них управлінських функцій; виникає спір в рамках адміністративних правовідносин у зв'язку з прийняттям юридично-владного рішення щодо суб'єкта адміністративних правовідносин, яке викликало у нього негативну реакцію або неприйняття законних і необхідних, на думку суб'єкта, дій. За відсутності хоча б одного з вищезазначених критеріїв спір не може бути визнаний адміністративним.

Деякі вчені, розглядаючи поняття адміністративно-правового спору через конфліктні відносини, пропонують розуміти його в широкому і у вузькому значенні. У широкому значенні адміністративно-правовий спір це будь-яке протиріччя сторін, в якому управлінський конфлікт, так чи інакше, пов'язаний з правовими відносинами суб'єктів адміністративного права, їх юридично значущими діями і станами, або в якому мотивація поведінки сторін або сам конфлікт тягне юридичні наслідки [**Ошибка! Закладка не определена.**, с.19], тобто іншими словами, адміністративно-правовим спором (в широкому сенсі) буде такий конфлікт, в якому між суб'єктами адміністративного права є регулювання спірних відносин, і хоча вони безпосередньо не знаходяться у відносинах, які охороняються законом, такі правовідносини обов'язково виникають, як тільки вони звернуться за вирішенням конфлікту в юрисдикційний орган [**Ошибка! Закладка не определена.**, с. 20].

Адміністративно-правовий спір у вузькому сенсі, як юридичний конфлікт, має наступні ознаки [56]: виникає з конфліктних правовідносин, що мають владну або договірну природу (при порушенні адміністративно-правових договорів); джерелом протиріччя є неправомірна поведінка однієї зі

сторін; виражається в суперечках сторін з приводу адміністративних прав і обов'язків; порушується заявою, передбаченою відповідними нормами права; має законодавчо передбачене право: на оскарження неправомірних дій, щодо захисту суб'єктивних прав від будь-якого незаконного посягання або обмеження; вимагати від держави, його органів дотримуватися і охороняти гарантовані законом права, свободи, інтереси; застосувати примусову силу держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (і рішень) суб'єктів адміністративних правовідносин; здійснюється в рамках певних правових процедур; вирішується компетентним юрисдикційним органом шляхом визнання правової поведінки сторін такою, що не відповідає закону і відновлення порушеного права.

Отже, зазначені ознаки адміністративно-правового спору, на наш погляд, свідчать про те, що сам по собі спір не може прирівнюватися до правового конфлікту, конфлікт в такому випадку є підставою виникнення спору.

Також, адміністративно-правовий спір визначається як різновид юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління та місцевого самоврядування, обов'язковою стороною такого спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або інші суб'єкти, на яких покладається виконання функцій державних органів, а його вирішення може бути здійснено в судовому чи адміністративному порядку з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності у зазначеній сфері [57].

Н. Ю. Хаманева, кажучи про природу адміністративно-правового спору, вказує, що в основі такого спору, як і в основі будь-якого іншого спору лежить конфлікт, що виникає у зв'язку з правовою оцінкою законності актів і дій того чи іншого органу публічної влади [58]. Подібні конфлікти можуть виникати між різноманітними суб'єктами адміністративно-правових відносин, як-то: між самими органами виконавчої влади, між органом виконавчої влади і громадським об'єднанням, комерційною структурою, виконавчими органами

місцевого самоврядування. Однак у всіх випадках відповідні відносини набувають форми конфлікту, який виражається у формі спору.

Отже, характер протиріч обумовлюється не стільки через участь у ньому адміністративного органу (як однієї із сторін), скільки сутністю відносин між цим органом і зацікавленою особою.

Проте, в теорії правової науки, існує точка зору що адміністративно-правовим спором є і процедура накладення адміністративних стягнень на осіб, які скоїли порушення адміністративно-деліктного законодавства [59, с. 139]. Але, на наш погляд, в даному випадку відсутній спір про право, адже при накладенні стягнення відбувається лише визначення факту вчинення правопорушення і обов'язок особи понести відповідальність за свої протиправні вчинки. А тому, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, не може оспорювати свій обов'язок утримуватися від протиправної поведінки чи обов'язок зазнати відповідних негативних наслідків, чи обов'язок компетентного органу відреагувати на таку протиправну поведінку.

Ми підтримуємо, точку зору Є.Б. Лупарева, який пропонує під адміністративно-правовим спором розуміти комплекс матеріально-процесуальних адміністративних правовідносин, що характеризуються наявністю протиріч сторін, спричинених конфліктом інтересів в сфері публічного адміністрування або розбіжністю поглядів на законність і обґрунтованість організаційних суб'єктів владних повноважень [60].

Таким чином, адміністративно-правовий спір виникає з метою усунення порушень з боку суб'єктів владних повноважень та захисту суб'єктивних прав та інтересів, що охороняються законом. Оскаржуючи до суду рішення в суд адміністративний акт, особа заявляє про свою незгоду з діями органів влади, вимагає визнати їх незаконними. У свою чергу, адміністративний орган, в особі свого представника, має право доводити обґрунтованість своїх дій і безпідставність вимог громадян.

Узагальнюючи наукові погляди, з метою удосконалення вказаного поняття, сформулюємо власне *визначення адміністративно-правового спору, під яким необхідно розуміти спір, що випливає із суперечок між органами публічної адміністрації та іншими суб'єктами адміністративних правовідносин з приводу реалізації владними суб'єктами управлінських функцій та незгоди фізичних і юридичних осіб з прийнятими їх рішеннями діями або бездіяльністю щодо прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права.*

Також, на нашу думку, доцільно виділити основні ознаки, що характеризують адміністративно-правовий спір: *наявність певної процедури порушення і вирішення спору; наявне або фактичне порушення суб'єктивних прав громадян; такі спори виникають між органами управління та іншими суб'єктами; завжди виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади; в такому спорі обов'язковим суб'єктом повинен бути орган, наділений владними повноваженнями.*

Таким чином, визначивши поняття та ознаки адміністративно-правового спору, різновидом якого є митний спір, слід перейти до розгляду специфіки і сутності митного спору.

Отже, митні спори виникають у зв'язку з реалізацією митними органами своїх повноважень у сфері митної справи. До цієї сфери включається досить широкий спектр юридичних інститутів різної правової природи (від митних процедур, режимів, платежів і контролю, до митних правопорушень і організації служби в митних органах). Якщо розглядати митну справу в широкому значенні слова, то слід зазначити, що такий комплексний підхід об'єднує норми адміністративного законодавства (організація управління системою митних органів, провадження у справах про адміністративні правопорушення), кримінального законодавства (митні злочини), цивільного законодавства (договірні відносини з надання послуг у митній сфері). Якщо ж розглядати митну справу виключно з позиції порядку і правил переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, а також

адміністративно-правових основ в галузі митної справи, то сукупність юридичних норм значно звузиться.

Як зазначає Рогожин С.П., при дослідженні сутності митного спору, перш за все, необхідно встановити юридичний зміст митних правовідносин, що впливає із загальноприйнятого визначення правових відносин [61, с.32] Так, наприклад, автори підручника «Теорії держави і права» під редакцією Скакун О.Ф., визначають у загальному вигляді правовідносини, як врегульовані правом суспільні відносини, що перебувають під охороною держави та учасники яких виступають в якості носіїв взаємно кореспондуючих один одному юридичних прав і обов'язків [62].

Щодо визначення митних правовідносин, то не дивлячись на достатнє їх розмаїття в юридичній літературі, всі вони зводяться до того, що це суспільні відносини, які регулюються нормами митного законодавства та виникають, змінюються або припиняються в процесі реалізації митними органами своїх повноважень у сфері митної справи та фізичними і юридичними особами своїх прав і інтересів при переміщенні ними товарів та транспортних засобів через митний кордон України [63, с.16 ; 64, с.50].

Таким чином, можна визначити, що митні правовідносини, це суспільні відносини, що виникають у митній сфері, характеризуються наявністю взаємопов'язаних суб'єктів митних правовідносин, які здійснюють свою діяльність у сфері митної справи. Рішення, що приймаються суб'єктами владних повноважень в особі митних органів, їх посадових осіб носять імперативний характер, тобто є обов'язковими для виконання, незалежно від згоди чи непогодженням з боку суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, з таким рішенням, але з можливістю подальшого їх оскарження.

Свого часу Рогожин С.П. зазначав, що сутність митних правовідносин можна охарактеризувати наступним чином: вони визначаються об'єктивними економічними відносинами, заснованими на різних формах власності і представляють собою суспільні відносини, що виникають між митними органами, юридичними і фізичними особами; це відносини громадян, митних

органів, організацій, які передбачені і врегульовані нормами митного права (законодавства), що виражають ідеї законності в митно-правовій сфері; вони є засобом вирішення завдань в сфері формування єдиного митно-правового простору України, захисту прав вітчизняних товаровиробників, зміцнення економічної безпеки держави і багатьох інших [61, с. 33].

Підставами для виникнення митних правових відносин є дії осіб, спрямовані на реалізацію права на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Юридичними фактами для виникнення митних правовідносин можуть бути як безпосередньо переміщення товарів і транспортних засобів, так і підготовка до таких дій. [65].

Невід'ємною складовою частиною митних правовідносин, є митний спір, якому властиві всі ознаки й елементи таких правових відносин, однак, при цьому необхідно зазначити, що термін «митний спір» не знайшов юридичного закріплення, також немає однозначного розуміння щодо його сутності і у теорії адміністративного та митного права. [66, с. 14].

Так, В.Є. Сазонов розглядаючи митні спори пропонує два підходи до їх визначення: через негативну реакцію суб'єктів митних правовідносин і через суперечки в митній сфері. Митний спір через негативну реакцію суб'єктів визначається, як спір про права та обов'язки суб'єктів митного права, який характеризується негативною реакцією регульованих суб'єктів митних правовідносин на реалізацію управлінських функцій митними органами України (їх посадовими особами) щодо прийняття розпоряджень управлінського характеру, або невиконанням ними останніх, які регулюються нормами митного законодавства і вирішуються як в судовому, так і в адміністративному (досудовому) порядку. Митний спір через суперечки розуміється автором як нерегульовані суперечки щодо прав та обов'язків у сфері митних відносин і / або законності правових актів митних органів [32]. При цьому цей підхід він вважає найбільш правильним, у зв'язку з тим, що він повністю відображає суть поняття спору.

Також, митний спір визначають як правовідносини, що характеризуються наявністю розбіжностей з приводу взаємних прав і обов'язків, між митними органами та особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, при запереченні нормативних правових актів, рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб, постанов про притягнення осіб до адміністративної відповідальності в сфері митної справи **[Ошибка! Закладка не определена.]**.

Шильник В.Ю. [67, 150] розглядає митний спір як спір про право, ототожнюючи його з правопорушенням у сфері митної справи – тобто з порушенням митних правил. Виходячи з зазначеного визначення, автором виділяються такі риси митного спору: спеціальний суб'єктний склад спору - з одного боку, митні органи або їх посадові особи, з іншого - фізичні або юридичні особи, які переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон України, інші державні органи; особливий предмет спірних відносин - матеріально-правові вимоги та заперечення щодо наявних у сторін прав і обов'язків у митних правовідносинах при запереченнях нормативних правових актів, рішень, дій (бездіяльності) митних органів; при притягненні до адміністративної відповідальності в сфері митної справи; наявність взаємного зв'язку між суб'єктами митного спору, вираженої наявності розбіжностей з приводу реалізації прав і обов'язків сторін у митних правовідносинах; процесуальний порядок вирішення – адміністративний і судовий **[Ошибка! Закладка не определена., с.39]**.

Однак, слід зауважити, що митний спір є не правопорушенням, а формою правомірної поведінки щодо захисту суб'єктивного права, однією з юридичних гарантій захисту порушених прав, що оскаржуються.

С.П. Рогожин також визначає митний спір, як неврегульовані суперечки між учасниками митних правовідносин з приводу переміщення особами товарів і транспортних засобів через митний кордон України і виконання зазначеними особами вимог митного законодавства [65].

Вважаємо, що дане визначення вказує лише на відмінні ознаки митного спору, але не розкриває всієї його суті. При цьому слід зауважити, що термін неврегульовані суперечки досить спірний: по-перше, наявність суперечок це вже є наявність спору; по-друге, врегульованих суперечок не може бути, оскільки якщо вони існують, то в такому випадку відсутній спір про право.

Доречно сказати, що протиріччя між учасниками митних правовідносин в сфері митної справи можуть виникати при переміщенні товарів через митний кордон внаслідок: порушення процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності у сфері митної справи; видання нормативно-правових актів, що порушують права і законні інтереси осіб, прийняття рішень і здійснення дій (або бездіяльності) щодо таких осіб; несплати митних платежів та ін. вказані протиріччя можуть бути оформлені у вигляді скарги (звернення) до вищестоящего митного органу, вищої посадової особи, або до суду, при цьому, саме звернення суб'єкта митного спору в будь-який із органів, наділеного повноваженнями по вирішенню конфлікту свідчить про виникнення митного спору. При цьому сам митний спір не можна ідентифікувати з процесом вирішення спору, а звернення в юрисдикційний орган свідчить про початкову стадію спору, і не може бути з ним повністю ототожнений.

Таким чином, виникнення митного спору, можливе, тільки лише при вчиненні юридично значущих дій одного із суб'єктів, що тягнуть за собою початок процедури вирішення спору (наприклад, подача скарги до вищестоящего митного органу або вищій посадовій особі, або в суд).

Узагальнюючи вищенаведені позиції щодо визначення змісту митного спору, доцільно сформулювати своє бачення щодо даного поняття, і визначити *митний спір як правовідносини, які характеризуються наявністю конфліктних питань між митними органами (їх посадовими особами), які здійснюють діяльність в сфері митної справи, та фізичними чи юридичними особами з приводу взаємних прав і обов'язків при оскарженні рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб, у сфері митної справи, що вирішуються в адміністративному або судовому порядку.*

У зв'язку з відсутністю визначеного поняття на законодавчому рівні та відповідно до вищевикладеного пропонуємо доповнити ст. 4 Митного кодексу України, наведеною дефініцією, що дозволить більш ефективно реалізовувати державну митну справу та захищати права і законні інтереси приватних осіб у митній сфері.

Як ми зазначали, митні правовідносини мають комплексний характер, які охоплюють не тільки сферу діяльності держави в митному регулюванні, але також і фінансову, і адміністративну, і організаційно-управлінську, тому, важливо, на нашу думку, визначити види митних спорів. Їх класифікація має не тільки наукове, а й практичне значення, в зв'язку тим, що порядок їх вирішення, включаючи підвідомчість, залежить від належності спорів до тієї чи іншої категорії. Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона дозволяє виявити паралелізм в роботі юрисдикційних органів і дає можливість визначити підвідомчість вирішення спорів в тих випадках, коли в цьому є сумніви. І природно, що від розкриття характерних рис, особливостей того чи іншого виду спорів залежить ефективність процедури їх вирішення та подальше нормативне упорядкування [68, с. 107].

Класифікацію митних спорів можливо здійснити за різноманітними критеріями, але, з огляду на те, що митний спір є різновидом адміністративно-правового спору, необхідно, насамперед дати класифікацію саме адміністративно-правових спорів, в основу якої може бути покладено критерій їх приналежності до певних сфер адміністративної діяльності. За такою ознакою можна виділити наступні види спорів: митні; податкові; фінансові; пенсійні та інші [32].

О. М Ситніченко проводить класифікацію адміністративно-правових спорів за критерієм предметності і поділяє їх на спори щодо [69, с. 73]: нормативно правових актів; індивідуальних актів; дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування; постанов про накладення уповноваженими суб'єктами адміністративних стягнень.

Є.Б. Лупарев виділяє наступні критерії класифікації адміністративно-правових спорів: за змістом (охоронні та регулятивні); за ступенем владності в стосунках між суб'єктами (субординаційні, координаційні, реординаційні); за співвідношенням прав і обов'язків між суб'єктами (вертикальні, горизонтальні, діагональні); за складом суб'єктів; за територією поширення; в залежності від адміністративного провадження [60].

Отже, аналізуючи наведені критеріїв поділу, можемо дійти висновку, що в основу розмежування категорій спорів покладено критерії, що визначають суб'єктний склад сторін спору та економічний характер спору.

Також, при класифікації фінансово-правових спорів, різновидом яких є митні спори, з погляду Ю.А. Крохіної можна виділити такі критерії: за видами суб'єктів конфлікту - територіальні, колективні або приватні (індивідуальні) суб'єкти правовідносин; залежно від суспільних відносин, які регулюються нормами фінансового права - конфлікт в сфері податкових, бюджетних, грошово-кредитних, валютних і т.д. відносин; залежно від мотивації конфлікту - конфлікт інтересів і когнітивний конфлікт [70].

Податкові ж спори часто класифікують залежно від ініціатора спору, наприклад, В.К. Назаров виділяє три групи спорів: спори, які виникають з ініціативи платників податків, зборів чи обов'язкових платежів; спори, що ініціюються контролюючими органами; спори, що ініціюються іншими об'єктами податкових правовідносин [71, с. 26].

І.А. Малярчук, деталізуючи вказану класифікацію, пропонує виділяти такі податкові спори: між платником податків – фізичною особою і податковим органом; між платником податків – фізичною особою-суб'єктом підприємницької діяльності і податковим органом; між платником податків – юридичною особою і податковим органом; між платником податків – нерезидентом-фізичною особою і податковим органом; між платником податків – нерезидентом-юридичною особою і податковим органом [72, с. 350].

Отже, можна помітити досить широкий підхід до виокремлення суб'єктів-ініціаторів правових спорів, враховуючи, що кожен такий суб'єкт має

особливий правовий статус, тому митні спори за їхньої ініціативи та участі матимуть свою специфіку в кожному конкретному випадку.

Таким чином, аналізуючи наявні в юридичній літературі класифікацій адміністративно-правових, фінансових, податкових спорів, та ґрунтуючись на комплексному баченні про категорії митних спорів, на наш погляд, можна виділити такі критерії поділу митних спорів:

У залежності від суб'єктного складу спірних правовідносин, що виникають у сфері митної справи, а також характеру зв'язку між його суб'єктами митні спори діляться:

спори фізичних та юридичних осіб, як резидентів, так і нерезидентів з митними органами, у зв'язку з порушенням прав і законних інтересів при переміщенні ними товарів і транспортних засобів через митний кордон для комерційних і особистих цілей. До цієї категорії митних спорів відносяться такі правовідносини, в яких зазначені суб'єкти, які переміщують товари через митний кордон, не погоджуються з рішеннями і діями митних органів, що призводять до порушення їх законних прав та інтересів;

спори декларанта, перевізника, митного брокера з митними органами, у зв'язку із здійсненням ними діяльності в сфері митної справи. Дана категорія спорів характеризується наявністю спеціальних суб'єктів (митний брокер і декларант). Митний брокер посередник, що здійснює митні операції від імені і за дорученням декларанта або іншої особи, на яку покладено обов'язок, або якому надано право здійснювати операції відповідно до Митного кодексу України. В свою чергу, особливістю правовідносин, що складаються між митним органом і митним брокером, є підтвердження статусу митного брокера та виконання всіх, передбачених Митним кодексом України обов'язків.

Також, митні спори можна класифікувати в залежності від характеру відносин, покладених в основу виникнення спору на:

спори, що виникають з адміністративних правовідносин: спори, пов'язані з оскарженням постанов митних органів про притягнення до адміністративної відповідальності; спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій

чи бездіяльністю митних органів та їх посадових осіб; спори, пов'язані з оскарженням нормативно-правових актів митних органів; спори, пов'язані зі стягненням несплачених митних платежів; спори, пов'язані з поверненням з державного бюджету надмірно сплачених платежів;

спори, що виникли з цивільних правовідносин: спори, пов'язані з відшкодування шкоди (збитків), завданої незаконними рішеннями, діями (бездіяльністю) митних органів та їх посадовими особами.

Залежно від характеру прийнятих митними органами та їх посадовими особами рішень, можемо виокремити митні спори, пов'язані з оскарженням рішень: або дій (бездіяльності), що здійснюються в процесі провадження у справах про порушення митних правил; митних органів, що приймаються за результатами розгляду справи про порушення митних правил; або дій (бездіяльності), пов'язаних з митним оформленням і митним контролем; пов'язаних із застосуванням заходів тарифно-нетарифного регулювання; пов'язаних з коригуванням митної вартості; що впливають з інформування та консультування в митній справі; пов'язаних з проведенням митних ревізій.

Слід зазначити, що характер відносин відіграє істотну роль в практичному значенні класифікації митних спорів, в залежності від характеру таких відносин обирається спосіб захисту порушеного права та процесуальний порядок вирішення.

В залежності від органів, які вирішують митні спори, а також від порядку їх вирішення виділяють митні спори, які вирішуються Конституційним Судом України в порядку конституційного судочинства. Дана категорія спорів має певну специфіку, у зв'язку з тим, що Конституційний Суд України розглядає скарги фізичних і юридичних осіб не з точки зору правомірності прийнятого рішення, а щодо конституційності положень Митного кодексу України, та інших норм митного законодавства. Аналіз судової практики з даної категорії справ, свідчить про те, що в більшості випадків Конституційний Суд України відмовляє у прийнятті скарг зацікавлених осіб до свого розгляду [73].

Наступна категорія митних спорів, це *спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій або бездіяльності в провадженні у справах про порушення митних правил, які вирішуються, в залежності від предмету оскарження як судами загальної юрисдикції, так і адміністративними судами, а також, вищестоящими органами та їх посадовими особами в порядку відомчого контролю*. При цьому необхідно зауважити, що вирішення таких спорів може відбуватися відповідно як до положень митного законодавства, так і положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Як бачимо, проблематичність вирішення вказаних спорів полягає у подвійному регламентуванні нормами адміністративного права.

Залежно від суб'єктів, які виступають ініціатором порушення спорів, можна виділити наступні спори: порушені на підставі заяв митних органів; порушені іншими суб'єктами публічної адміністрації; що виникли за заявами осіб, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність.

Підводячи підсумок, погоджуючись з точкою зору Панагушиної А.Є., на наш погляд, доцільно виокремити наступні види критеріїв, покладених в основу класифікації митних спорів в залежності від: характеру правовідносин, які оскаржуються (такі, що виникають із адміністративних правовідносин; що виникають із цивільних правовідносин); порядку вирішення спорів (митні спори, які вирішуються в адміністративному порядку та спори, що вирішуються в судовому порядку); суб'єктів, що ініціюють порушення спору (ініційований митним органом; або спір, ініційований учасниками зовнішньоекономічної діяльності, або державними органами); підстав прийнятих рішень, дій (бездіяльності) (пов'язані із притягненням осіб до адміністративної відповідальності; при коригуванні митної вартості; при стягненні митних платежів; пов'язані з митним оформленням і митним контролем; пов'язані із застосуванням спеціальних митних процедур та ін.)

[Ошибка! Закладка не определена., с. 79].

Представлена класифікація митних спорів дозволяє розділити всю групу митних спорів на взаємозалежні ланки, що знаходяться в ієрархічній

підпорядкованості між собою. Один і той же спір, що виник у сфері митних правовідносин може бути класифікований за кількома критеріями одночасно.

Отже, як бачимо, для класифікації митних спорів можна використовувати велику кількість критеріїв, які мають не лише суто теоретичне, але й практичне значення. У практичному аспекті наведені класифікації можуть бути застосовані законодавцем як додатковий засіб удосконалення правового регулювання ефективного вирішення питань розв'язання митних спорів і диференційованого підходу до встановлення оптимальних форм закріплення відповідних норм у законодавстві. Теоретичне значення полягає в удосконаленні підходу до розподілу митних спорів на види з урахуванням переходу від загального до часткового, від абстрактного до конкретного.

1.3. Нормативно-правове регулювання процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів

На етапі розбудови України як цивілізованої правової держави широкий спектр прав фізичних та юридичних осіб потребують ефективних гарантій реалізації на практиці. Важливою юридичною гарантією захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та організацій, які беруть участь у публічно-правових відносинах є оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної адміністрації. Це пов'язано, в першу чергу з непоодинокими випадками прийняття суб'єктами владних повноважень протиправних рішень, вчинення їх посадовими особами незаконних дій чи бездіяльності. Причини цього найчастіше криються в непрофесіоналізмі тих або інших чиновників, їх безвідповідальному ставленні до виконання посадових обов'язків. Тому, дослідження питань нормативно-правового регулювання сфери оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної адміністрації є актуальними та потребує комплексного, ґрунтовного вивчення та законодавчого вдосконалення.

Слід зазначити, що чинне законодавство України щодо регулювання порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема митних органів складається із цілої низки актів: Конституції України, Митного та Податкового кодексів України, Закону України «Про звернення громадян», інших законів України, що регулюють питання митної справи, та міжнародних договорів України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу України та інших законодавчих актів, які відрізняються не тільки юридичною силою, але і відомчою приналежністю.

Отже, головним нормативно-правовим актом, який становить правову основу оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема митних органів, в першу чергу, є Конституція України від 28 червня 1996 року, яка відповідно до її ст. 8 має найвищу юридичну силу, де закріплені фундаментальні положення, які визначають право людини і громадянина на захист від незаконних дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.55). Виходячи з положень Основного Закону, хоча останній і не містить адміністративно-процесуальних норм, у разі порушення чи невизнання органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, останні можуть звернутися за захистом або до суду, або ж до вищестоящого органу у порядку підлеглих і таким чином реалізувати своє право на оскарження.

Суттєве значення в сфері захисту прав і свобод особи займають міжнародні акти, норми яких служать орієнтиром і стандартом для національного законодавця. Так, Загальна декларація прав людини, прийнята на третій сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй резолюцією № 217 А (III) від 10.12.1948 р, проголошує, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їм конституцією або законом [74].

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [75] кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим на підставі закону, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків. Крім того, з метою забезпечення дотримання положень Конвенції створений та функціонує на постійній основі Європейський Суд з прав людини. Однак, звернення в такий суд можливо у випадку, якщо були вичерпані всі внутрішні засоби правового захисту. Слід зазначити, що вимоги про визнання незаконними та скасування актів (дії, рішення) розглядаються в контексті ст. 13 Конвенції, яка передбачає, що кожен, чиї права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

Фундаментальним міжнародним джерелом в сфері митної справи є Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур, розроблена Радою митного співробітництва Всесвітньої митної організації та укладена в Кіото 18.05.1973 р (в редакції Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур від 26 червня 1999 року) [76]. Відповідно до ст. 2 гл. II Конвенції «кожна з договірних Сторін приймає на себе зобов'язання сприяти спрощенню і гармонізації митних процедур та з цією метою дотримуватися, відповідно до положень цієї Конвенції, Стандартних правил, Стандартних правил з перехідним терміном та Рекомендованих правил, що містяться у Додатках до цієї Конвенції». Відповідно до положень вказаного акту, національне законодавство кожної з країн-учасниць з питань оскарження у сфері митної справи повинно передбачати наступні стандарти: право на оскарження має будь-яка особа, права якої безпосередньо порушене рішенням або бездіяльністю митної служби; цій особі за його запитом повідомляються причини такого рішення або бездіяльності в термін, встановлений в національному законодавстві; ознайомившись з такою інформацією, особа самостійно приймає рішення про

необхідність подачі скарги; в національному законодавстві передбачається право на подачу попередньої скарги митній службі; в разі відхилення скарги митною службою заявник має право на подальше оскарження до органу, незалежного від митної адміністрації; в останній інстанції заявник має право звернутися зі скаргою до судового органу.

Також, говорячи про міжнародні стандарти в сфері оскарження не можна не звернути увагу на Рекомендацію Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними особами (ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи на 762 засіданні заступників міністрів 5 вересня 2001 року) [77]. Відповідно до її положень державам рекомендується вживання заходів щодо запобігання і скорочення надмірного навантаження на суди, шляхом сприяння урядів держав-членів застосуванню альтернативних способів вирішення спорів між адміністративними органами влади та приватними особами. З огляду на те, що зазначена Рекомендація надає державам досить широкі можливості для застосування альтернативних способів вирішення спорів між адміністративними органами і приватними особами, доцільно було б в нашій державі максимально враховувати позитивний досвід застосування зазначених досудових процедур в інших країнах.

Наступним, досить важливим джерелом в сфері, яку ми досліджуємо є Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № Rec (2003) державам - членам «Про виконання адміністративних і судових рішень в сфері адміністративного права», прийняту 09 вересня 2003 р. [78]. Принципи, які містяться в цьому акті застосовуються до всіх індивідуальних заходів або рішень, прийнятих при реалізації державної влади, які прямо зачіпають права, свободи чи інтереси приватних осіб фізичних або юридичних.

З тексту рекомендації випливає висновок, що одним з основних положень в цій сфері має стати принцип, відповідно до якого оскарження громадянами рішень адміністративних органів є підставою для призупинення виконання цього рішення. Якщо ж в національному законодавстві це не передбачено, то

громадянам повинна бути надана можливість звернутися до адміністративних або судових органів із клопотанням про призупинення виконання оскаржуваного рішення для забезпечення їх прав та інтересів.

Доречно сказати, що в ст.25 ч.7. Митного кодексу України вказано, що «виконання оскаржуваного рішення може бути зупинене повністю чи в певній частині посадовою особою або органом, що розглядає скаргу».

Окрім того, в даній Рекомендації вказується на необхідність запровадження в національному законодавстві кожної держави механізму, що забезпечує відповідальність адміністративних органів в разі відмови виконання або недбалого виконання судових рішень. Відповідно до статті 30 МКУ, посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону. Також, шкода, яка заподіяна особам та їх майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів або їх посадових осіб чи інших працівників при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, відшкодовується цими органами, організаціями у порядку, визначеному законом.

Таким чином, можемо зробити висновок про те, що в чинному митному законодавстві України, що визначає порядок та процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів втілені основні гарантії і вимоги міжнародних стандартів в цій сфері.

У разі, коли мова йде про оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів та їх посадових осіб, необхідно пам'ятати, що в даний час в науці адміністративного права виділяють два види адміністративних скарг: загальну і спеціальну [79]. Порядок розгляду і вирішення загальних скарг регулюється Законом України «Про звернення громадян». Відповідно до статті 4 Закону можуть бути оскаржені рішення, дії (бездіяльність) у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких: порушено права і законні інтереси чи свободи

громадянина (групи громадян); створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [10]. Така скарга може бути подана з будь-якого значимого приводу, в будь-який час. Крім того, при реалізації даного права не потрібно отримувати якусь попередню згоду або видавати додаткові акти управління. Форма такої скарги може бути письмовою або усною. Вона може бути індивідуальною або колективною, та бути направлена в необмежений перелік органів публічної адміністрації. Загальний термін розгляду скарг становить один місяць, однак у виняткових випадках, а також при направленні запиту на отримання необхідних документів і матеріалів, термін розгляду скарги може бути продовжений, при цьому загальний термін вирішення питань, не може перевищувати сорока п'яти днів.

Право на спеціальну скаргу доповнює право на загальну скаргу. Разом з тим, спеціальна скарга характеризується рядом особливостей: наявністю спеціальних норм, що встановлюють особливий порядок їх розгляду; наявністю спеціальних підстав оскарження, зазначених у нормативно-правових актах; чітким визначенням суб'єктів права на спеціальну скаргу; спеціальними термінами подання та розгляду скарг; особливостями процедури розгляду спеціальних скарг. Прикладом такої скарги є скарга на рішення дії або бездіяльність митних органів в межах Митного кодексу України (більш детально дане положення, ми будемо розглядати в наступному розділі нашого дисертаційного дослідження).

Слід зауважити, що положення Закону «Про звернення громадян», які стосуються розгляду та вирішення скарг, поширюються лише на скарги, фізичних осіб, проте, залишаються законодавчо не врегульовані. Знову ж таки, дане питання ми будемо розглядати в наступному розділі нашого дослідження з відповідним внесенням наших пропозицій до положень національного законодавства.

Доречно сказати, що усунення вказаного недоліку передбачається у проекті Адміністративно-процедурного кодексу, де зазначається, що предметом його регулювання є правовідносини, що складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у зв'язку із розглядом питань, пов'язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів не лише фізичних, а й юридичних осіб [80].

Одним із базових нормативних актів, який закріплює правові основи розгляду та вирішення скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів (їх посадових осіб) є Митний кодекс України, прийнятий 13 березня 2012 р. який гарантує особі, у разі незгоди з рішенням митного органу, право оскаржити таке рішення, дії або бездіяльність цих органів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вона вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи законні інтереси, створені перешкоди до їх реалізації або незаконно покладено на особу будь-який обов'язок [81].

Як ми вже зазначали, наявність в Митному кодексі України норм про оскарження не означає, що відносно скарг в митно-правовій сфері не поширюються загальні норми щодо процедури оскарження (норми закону «Про звернення громадян»). Відповідно до положень загальної теорії права, тільки у випадку протиріччя загальної і спеціальної норми діє спеціальна норма, а оскільки спеціальні норми (норми глави 4 Митного кодексу України) не суперечать загальним нормам про оскарження, а лише уточнюють і конкретизують їх, то вони повинні застосовуватися разом.

Отже, можливість звернення осіб до митних органів зі скаргами на неправомірні рішення, дії чи бездіяльність їх органів та посадових осіб є важливим засобом здійснення охорони прав фізичних та юридичних осіб у митній сфері. Разом з тим, робота зі скаргами сприяє посиленню контролю за діяльністю митних органів, відновленню довіри громадян до митних органів, також, допомагає виявляти в роботі митних органів недоліки організаційного або нормативно-правового характеру [82].

Доречно сказати, що в наслідок проведених систематичних змін у митному кодексі та ряді інших профільних законодавчих актів, майже розпорошене значення терміну «митні органи», який є досить важливим для митної сфери. Як справедливо зазначає С. С. Терещенко, без чітко сформованих термінів та понять виникають складнощі із запровадженням норм законодавства України стосовно митної справи [83, с.84]. Також, не можливо не погодитись із його твердженням, що можливою перешкодою, та навіть бар'єром на шляху вирішення будь-якого питання, в тому числі і оскарження рішень митних органів, може стати різне або неоднозначне тлумачення не тільки тих чи інших законів, які регламентують митну справу, але й категорій, котрі використовуються в різних законодавчих актах.

Важливо зауважити, що чинне митне законодавство не визначає поняття «митні органи» як окремий об'єкт, а лише встановлює перелік складових, які до них входять. Так, відповідно до п. 34-1, ч.1, ст.4 МКУ лише перераховуються митні органи, якими є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (Державна митна служба), митниці та митні пости. Ідентичне визначення міститься і в Законі України «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» від 12.09.2019 № 78-IX (нова Редакція від 13.02.2020) [84]. Таке визначення, на наш погляд не розкриває самого поняття «митного органу» і не відображає у повній мірі сутність, функції та специфіку діяльності митних органів.

Відповідно ж до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 9 жовтня 2013 року про встановлення Митного кодексу Союзу від 09.10.2013 № 952/2013 митними органами є - митні адміністрації держав-членів, відповідальні за застосування митного законодавства, та будь-які інші органи, уповноважені відповідно до національного законодавства застосовувати визначене митне законодавство. Доречно сказати, що схоже поняття міститься і в Конвенції про процедуру спільного транзиту від 20.05.1987, відповідно до якої митні органи це митні адміністрації,

відповідальні за застосування Конвенції, та будь-які інші органи, уповноважені відповідно до національного законодавства застосовувати Конвенцію.

Тож, як бачимо, чинне законодавство не містить загально концептуального підходу, на основі якого було б ґрунтовно розкрито суть цього поняття.

Слід зауважити, що і в адміністративно-правовій науці також немає єдиного підходу до тлумачення категорії «митні органи». Дослідження з даного питання, дає змогу дійти висновку, що визначення поняття «митних органів» є дещо однобокими або ж взагалі втрачають свою актуальність з точки зору розвитку митних правовідносин. Так, науковцями митні органи визначаються як державні органи виконавчої влади, спеціально призначені для безпосереднього здійснення митної справи шляхом охорони митного режиму та застосування юридичних засобів впливу до правопорушників [85]; державні органи, які регулюють правовідносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері митної справи [86, с. 73; 87].

Таким чином, враховуючи законодавчу практику, а також напрацювання вітчизняної та зарубіжної науки вважаємо за доцільне розглядати митні органи з позиції як внутрішньої структурної побудови окремих елементів системи таких органів, так і з урахуванням їх місця серед інших державних органів, встановленої системи підпорядкування та управління. Тому, з метою формування уніфікованого розуміння даного поняття, на нашу думку доцільно внести зміни до МК України та доповнити відповідну норму визначенням поняття митних органів з урахуванням їх місця серед інших державних органів, яке б більш повно відображало сутність та зміст їхньої діяльності, у зв'язку з чим, доповнити ст.4 Митного кодексу положенням щодо визначення поняття митних органів, під якими слід розуміти - державні органи виконавчої влади, наділені спеціальною компетенцією в галузі митної справи, що забезпечують безпосередню реалізацію завдань в сфері митної справи.

Необхідно відзначити, що предметом оскарження можуть бути будь-які рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших

працівників, за винятком постанов по справах про порушення митних правил (дані постанови, як і будь-які інші рішення, дії чи бездіяльність у справах про притягнення до адміністративно відповідальності) та випадків, коли законом встановлено інший порядок оскарження. При цьому рішеннями є окремі акти, якими митні органи або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з питань митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні. Під дією митного органу або його посадової особи розуміється вчинки посадових осіб та інших працівників митних органів, пов'язані з виконанням ними обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України. Так, можуть бути оскаржені дії митного органу та його посадових осіб при проведенні різних форм митного контролю, наприклад, особистого огляду особи, що переміщується через державний кордон, якщо, на думку цієї особи, порушені її права, свободи чи законні інтереси. Під бездіяльністю розуміється - невиконання митними органами, їх посадовими особами та іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу України та інших актів законодавства України, або неприйняття ними рішень з питань, віднесених до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством.

Доречно сказати, на практиці частіше всього предметом оскарження в митно-правовій сфері є такі рішення, дії чи бездіяльність митних органів:

про коригування митної вартості товарів та пов'язані з ними додаткові вимоги щодо випуску товарів, які становлять більшість із загальної кількості митних спорів. Справедливо зазначити, що велика судова практика вирішення спорів про коригування митної вартості товарів на користь учасників зовнішньоекономічної діяльності свідчить про недосконалість багатьох рішень митних органів в частині вибору і обґрунтуванні методу визначення митної вартості;

про класифікацію товарів відповідно до порядку ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі— УКТ ЗЕД)[88] з подальшим винесенням вимоги про доплату митних платежів. Відповідно до Митного кодексу України, товари при їх декларуванні митним органам підлягають класифікації, тобто відносно товарів визначається класифікаційний код по УКТ ЗЕД. Відповідно до наказу Мінфіну України від 30.05.2012 р. № 650 «Про затвердження Порядку роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України»[89], у разі встановлення порушення правил класифікації товарів при їх декларуванні митний орган самостійно здійснює класифікацію товарів. Досить часто результати проведення митного контролю за правильністю класифікації товарів відповідно УКТ ЗЕД призводять до виникнення конфліктних ситуацій між митними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності; дії щодо відмови в митному оформленні та бездіяльність, що полягає в неприйнятті такого рішення протягом встановленого строку.

Важливо, що Митний кодекс України передбачає два порядки оскарження, це: оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників до посадових осіб та органів вищого рівня (досудовий порядок); оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів або їх посадових осіб у судовому порядку (судовий порядок).

Необхідно відзначити, що подача скарги на рішення, дію або бездіяльність митного органу або його посадової особи в митні органи не виключає можливості одночасної або наступної подачі скарги аналогічного змісту в суд. Таким чином, скарга може подаватися одночасно і в митний орган, і в суд. При цьому необхідно зазначити, що у разі одночасного оскарження рішення, дії чи бездіяльності митних органів до вищестоящего органу (посадової особи) та до суду, розгляд скарги, в порядку відомчого контролю припиняється, що свідчить про верховенство судового рішення, обов'язкового як для особи, так і для митного органу. Більшість учених також називають

судовий спосіб захисту основним [90; 91]. Науковці вважають, що процесуальним законодавством судам надаються більш широкі правові можливості з доведення своєї позиції [92]. Так, М. Мегрелідзе зазначає, що служити надійним арбітром у правовому спорі між громадянином і державою, бути міцним захистом від спроб будь-якої з гілок влади узурпувати всю владу в державі або зловживати нею здатний лише справді незалежний суд [93]. Переваги судового захисту прав фізичних та юридичних осіб, полягають в значному зменшенні можливості необ'єктивного відомчого впливу на остаточне вирішення питання, так як відповідно до принципу поділу влади судові органи незалежні від усіх гілок влади і наділені конституційними гарантіями цієї незалежності (гласність судочинства, усне і безпосереднє дослідження всіх обставин справи, змагальність процесу і т.д.). Важливо, що такі гарантії забезпечують всебічність, об'єктивність і повноту розгляду спору по суті.

Однак, на наш погляд оскарження дій і рішень органів публічної адміністрації в суді є досить не простим способом. Така форма здійснення правосуддя вимагає кваліфікованої юридичної допомоги, перш за все в оформленні документів. Не останнім фактором, який впливає на вибір особи способу оскарження, є необхідність сплати судового збору при подачі скарги до суду. Крім того, у зв'язку з великою завантаженістю судів, розгляд справ в суді часто розтягується на досить тривалий період. Тому, в теперішній час значна кількість скарг щодо захисту прав і свобод громадян надходить саме до органів державної влади, з огляду на те, що громадяни вважають за краще звертатися до адміністративного органу, оскільки це зручніше, звичніше, та у порівнянні із судом, є дешевшим та більш професійним способом вирішення спору. Також, на думку громадян адміністративне оскарження дозволяє досягнути бажаного результату у значно коротші терміни, тобто є оперативнішим порівняно з судовим оскарженням. Слід зазначити, що саме при розгляді скарги відбувається перше реальне спілкування адміністративного органу з особою, що дає їй можливість викласти додаткові аргументи, які не були враховані при прийнятті рішення. Також, важливо, що адміністративний орган може або

змінити рішення, або роз'яснити його скаржнику і в такому разі, особа може відмовитися від подальшого судового оскарження. Крім того, саме в порядку адміністративного оскарження є можливість переглянути адміністративний акт на предмет його доцільності, тобто особа може апелювати не лише до проблеми невідповідності адміністративного акта закону, а й використовувати іншу аргументацію (наприклад, економічну необґрунтованість рішення або його соціальну неадекватність тощо).

Доречно сказати, що представники всіх рівнів системи митних органів, з метою зменшення судової тяганини також зацікавлені у вирішенні спору на етапі адміністративного оскарження, та наполягають на необхідності і доцільності розвитку, зміцнення і вдосконалення досудового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів та їх посадових осіб для вирішення спірних ситуацій між митними органами та громадянами. Зокрема, це підтверджується вдосконаленням правової бази, що регулює і деталізує порядок роботи зі зверненнями, в тому числі і зі скаргами, які надходять до митних органів (видання наказу Міністерства фінансів №916 «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21 жовтня 2015 року; Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, затверджений Наказом Міністерства фінансів України 02.03.2015 № 271; 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, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 [94]; Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України № 26/5 від 18.03.2004 р., тощо), розвитком і втіленням в життя системи відомчого контролю діяльності митних органів, а також іншими різними

внутрішньовідомчими заходами, спрямованими на виявлення та усунення спірних ситуацій в досудовому порядку.

У зв'язку з цим, з метою впровадження та забезпечення ефективного функціонування механізму досудового оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб, необхідно, на наш погляд, в системі митних органів створити Комісії по розгляду скарг фізичних та юридичних осіб на незаконні рішення, дії та бездіяльність митних органів та прийняти відповідне Положення щодо визначення адміністративно-правового статусу даного органу та визначення, основних засад його діяльності та регламентації процедури оскарження в сфері митної справи (додаток А).

Можливість оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів передбачено і Податковим кодексом України (пп.14.1.7,14.1 ст. 14) [95]. Так, відповідно до вказаного кодексу митні органи користуються правами і несуть обов'язки податкових органів щодо справляння податків при переміщенні товарів через митний кордон відповідно до митного законодавства України.

Таким чином, Митний кодекс України в частині оскарження робить відсилку до Податкового кодексу, до Закону України «Про звернення громадян», та інших законодавчих актів, що, на наш погляд, суттєво ускладнює реалізацію права на оскарження, оскільки не має чіткого алгоритму дій для особи, яка бажає оскаржити рішення, дію чи бездіяльність митних органів. Тому, на наш погляд, доцільно було об'єднати процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в одному нормативному акті.

Щодо адміністративно-процесуального законодавства, то Кодекс адміністративного судочинства України закріплює лише загальні правила здійснення правосуддя щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (Розділ I-III). Проте, законодавець певним чином визначає процедуру розгляду та вирішення деяких публічно-правових спорів, в тому числі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в силу їх суб'єктного складу, змісту та предмету оскарження. Так,

у ст.ст.171-176, 180-183 КАС України передбачені особливості провадження по деяких категоріях адміністративних справ, до яких віднесено, в тому числі, адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас необхідно зазначити, що законодавець (ч.2 ст.2 КАСУ) наголошує, що при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема митних органів, адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони з дотриманням перелічених вимог [50]. Але, такі особливості фактично стосуються лише процедури прийняття рішення, а процедура перевірки бездіяльності суб'єктів владних повноважень - відсутні. Отже, аналізуючи вищезазначене, варто зазначити, що правове регулювання оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема митних органів потребує удосконалення.

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна відзначити, що на даний момент нормативно-правова основа права фізичних і юридичних осіб на оскарження рішень і дій митних органів являє собою комплексний правовий інститут, що включає в себе: норми, закріплені в Конституції України, які надають фізичним та юридичним особам можливість здійснювати захист своїх прав та інтересів усіма способами, не забороненими законом; міжнародно-правові норми, що містяться в укладених Україною міжнародних договорах, які є стандартом, досягнення яких забезпечує розвиток інститутів правової держави і громадянського суспільства в Україні; норми, що містяться в прийнятих для розвитку положень Конституції України законодавчих актах, які передбачають як загальні, так і спеціальні положення, що стосуються оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів та їх посадових осіб. Такий комплекс нормативно-правових актів обумовлений специфікою оскаржуваних рішень і дій митних органів, яка пов'язана із здійсненням митними органами покладених на них функцій в рамках конкретного виду діяльності. При цьому, вважаємо, що загальні і спеціальні норми повинні застосовуватися в сукупності, оскільки вони не суперечать один одному, а в

деяких випадках доповнюють гарантії, надані зацікавленим суб'єктам; норми, закріплені в нормативних актах підзаконного рівня, що розкривають можливість і порядок оскарження застосовуються до конкретних рішень і дій митних органів.

Однак, слід зауважити, що існування такої низки нормативних актів, якими регламентується порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації в цілому та зокрема митних органів, не дає можливості об'єктивно враховувати усі особливості процедури оскарження у різних сферах діяльності в одному нормативному акті, без здійснення деталізації регулювання суспільних відносин щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. Тому, детальна регламентація процедури адміністративного оскарження є необхідною умовою з огляду на потребу максимального виключення проявів суб'єктивізму при розгляді і вирішенні скарг, неоднозначного застосування норм матеріального права.

Висновки до розділу 1

За результатами дослідження права на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів можна сформулювати певні висновки.

Визначено, що генезис права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності пройшов декілька періодів: 1) період зародження права на оскарження рішень, дій або бездіяльності публічних суб'єктів - відбувається розподіл розгляду скарг між відповідними суб'єктами та інституціями, який в подальшому стає одним з чинників розподілу права на публічне та приватне; 2) просвітницький період - характеризується виникненням права у громадян на подання петиції на зловживання державними суб'єктами владою; з'являється інстанційний порядок подання скарг, строків розгляду скарг, права представництва; 3) радянський період характеризувався прийняттям системи нормативно-правових актів, які визначали право та порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності публічних суб'єктів управління; інститут права на звернення став

правом на безпосередню участь громадян в управлінні державними справами;
4) демократичний період – прийняття Митного кодексу України та визначення на законодавчому рівні права на адміністративне (позасудове) та судове оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів.

Обґрунтовано, що публічно-правовий спір – це юридичний конфлікт у сфері публічно-правових правовідносин з приводу реалізації прав, свобод чи законних інтересів громадян, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень.

Адміністративно-правовий спір – спір, що впливає із суперечок між органами публічної адміністрації та іншими суб'єктами адміністративних правовідносин з приводу реалізації владними суб'єктами управлінських функцій та незгоди фізичних і юридичних осіб з прийнятими їх рішеннями діями або бездіяльністю щодо прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права.

Визначено основні ознаки, що характеризують адміністративно-правовий спір: наявність певної процедури порушення і вирішення спору; наявне або фактичне порушення суб'єктивних прав громадян; такі спори виникають між органами управління та іншими суб'єктами; завжди виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади; в такому спорі обов'язковим суб'єктом повинен бути орган, наділений владними повноваженнями.

Сформульовано основні ознаки митних правовідносин:

обов'язкова наявність особливого суб'єкта митних правовідносин (митний орган), який наділений суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, взаємопов'язаними з іншими суб'єктами митних правовідносин; нормативний акт, який видається уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації є підставою для виникнення, зміни, припинення таких правовідносин.

Доведено необхідність внесення певних змін і доповнень, а саме: ч.7 ст.25 Митного кодексу України з метою удосконалення чинного законодавства, внести зміни та викласти її в такій редакції: «виконання оскаржуваного рішення

повинно бути зупинене посадовою особою або органом, що розглядає скаргу»; ст. 4 Митного кодексу України доповнити визначенням митний спір - як правовідносини, які характеризуються наявністю конфліктних питань між митними органами (їх посадовими особами), які здійснюють діяльність в сфері митної справи, та фізичними чи юридичними особами з приводу взаємних прав і обов'язків при оскарженні рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб, у сфері митної справи, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку;

ст. 4 Митного кодексу України доповнити визначенням «митні органи» - це державні органи виконавчої влади, наділені спеціальною компетенцією в галузі митної справи та забезпечують безпосередню реалізацію завдань щодо встановлення порядку і правил, при дотриманні яких особи реалізують право на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. У цьому випадку чітко акцентується увага на належності митних органів до системи органів виконавчої влади та наявності у них спеціальних повноважень.

Доведено необхідність розроблення та прийняття «Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників».

РОЗДІЛ 2.

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗГЛЯДУ І ВИРІШЕННЯ СКАРГ НА РІШЕННЯ, ДІЇ АБО БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ

2.1. Досудове оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та посадових осіб митних органів.

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 [96].

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. Грибок І.О. зазначав, що предметом вказаних спорів є дійсні чи уявні порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а наявність таких конфліктів (спорів) у сфері реалізації органами виконавчої влади функцій державного управління, потребує вироблення певних правових механізмів їхнього вирішення [4, с. 35]. Тобто, держава повинна гарантувати кожній особі можливість реалізації права на оскарження: на неупереджене, чесне вирішення її справи за обґрунтований проміжок часу. На думку Цельєва О.В., 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 [97, с.72].

Демократичні правові держави мають різні форми захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених органами публічної 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 правововою регламентацією процедур захисту, рівнем їх забезпеченості, юридичними гарантіями тощо. Щодо точок зору вчених-адміністративістів стосовно досудової та судової форми захисту, то вони зводяться до питання значимості та переваги тієї чи іншої форми.

Так, Д. В. Лученко вважає, що оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, головним, але не єдиним способом захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою, наголошуючи на тому, що ефективність функціонування судового оскарження тісно пов'язана з дієвістю механізму позасудового оскарження, завдяки якому фізичні і юридичні особи отримують можливість вирішити спір із суб'єктом управління, не звертаючись до суду. Тим самим швидше відновлюються порушені права, а також знижується навантаження на судову систему [98, с.33].

Т. О. Коломєць, наголошуючи щодо значимості судового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, водночас, зазначає що, задля забезпечення дієвого, максимально повного (із урахуванням усього різноманіття відповідних відносин) захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб доцільним є використання поряд із судовим і позасудових (альтернативних) засобів такого

захисту: контроль, нагляд, адміністративне оскарження, примирення, посередництво, переговори, третейський розгляд тощо, наголошуючи, що використання останніх істотно розвантажує суди, певним чином наближає суб'єктів публічного адміністрування до приватних осіб, сприяє оперативному вирішенню спорів, є менш формалізованим, більш економним, передбачає можливість залучення експертів і т.д. [99, с.30]. На погляд авторів підручника з адміністративного права за загальною редакцією Р.С. Мельника, адміністративне оскарження є один із найзручніших і найоперативніших способів захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, а також, способом ініціювання перевірки законності й обґрунтованості адміністративної діяльності суб'єкта публічної адміністрації. До переваг адміністративного оскарження також відносяться спрощені процедури подання розгляду скарг (порівняно із судочинством), скорочені строки ухвалення рішень, спрощені вимоги до змісту й форми скарги [100, с.347-349].

З точки зору М.В.Лошицького інститут адміністративного оскарження є однією із форм правового захисту особи у відносинах з органами публічної адміністрації, призначення якого полягає в повному і своєчасному запобіганні та усуненні будь-яких порушень законності й дисципліни в діяльності суб'єктів публічної влади, а також забезпечує активну й ініціативну участь громадян у захисті належних їм прав в адміністративному порядку. Науковець зазначає, що 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 [101,с.146]. Подібної точки зору дотримується і М.І.Поворознюк, який досліджуючи питання адміністративного позову у системі засобів захисту прав громадян у публічно-правових відносинах, приходиться до висновку, що у правовій державі, якою є Україна, з метою забезпечення практичної реалізації обсягу конституційних гарантій прав громадян на захист у сфері публічно-правових відносин законодавець передбачив можливість захисту порушених прав, свобод

та інтересів громадянина не лише в судовому порядку, а й захист у адміністративному (досудовому) порядку, які є дієвими правовими механізмами оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас, автор зауважує, що нині адміністративне оскарження розглядається як спосіб захисту порушеного права, який є альтернативним судовому оскарженню та передує йому [102, с.139]. Стосовно останнього, то ми не повністю розділяємо точку зору автора, оскільки вважаємо, що адміністративне оскарження не завжди передує судовому оскарженню. Наша позиція підтверджується і Рішенням Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002 (надалі по тексту Рішення) у справі про досудове врегулювання спорів. У даному Рішенні зазначається, що «кожна особа має право вільно обирати не заборонений законом засіб захисту прав і свобод ...; можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин...; обрання певного засобу правового захисту, у тому числі й досудового врегулювання спору, є правом, а не обов'язком особи, яка добровільно, враховуючи власні інтереси, його використовує; виходячи з необхідності підвищення рівня правового захисту держава може стимулювати вирішення правових спорів у межах досудових процедур, однак їх використання є правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту...» [103]. При цьому, необхідно зазначити, що до прийняття вказаного Рішення, деякі законодавчі акти України (наприклад, Господарський процесуальний кодекс, Цивільний процесуальний кодекс), передбачали обов'язковість процедури досудового врегулювання спірних питань, недотримання котрої призводило до відмови у відкритті судового провадження. Так, у ст. 63 ГПК України (стара редакція) зазначалося, що у разі неподання доказів про вжиття заходів досудового врегулювання спору позовна заява повертається. Однак, майже через три роки, на підставі Рішення був прийнятий Закон України від 23 червня 2005 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відносного досудового врегулювання

спорів», яким було виключено положення п. 7 ч. 1 ст. 63 ГПК України і тим самим визначено, що досудовий порядок врегулювання господарських спорів не може бути обов'язковою умовою (стадією) для подальшого розгляду справи судом [104]. Це, загалом, і визначило досудовий порядок вирішення спорів як альтернативний, а не обов'язковий. Хоча, необхідно зазначити, що питання «обов'язковості чи альтернативності» досудового вирішення спорів знову постало у 2016 році і пов'язано із запровадженням судової реформи в Україні. Так, до розділу VIII Конституції України були внесені зміни до ст. 124 де було визначено, що «Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору». Однак, Конституційна Комісія, утворена Указом Президента України від 03 березня 2015 року для аналізу доцільності змін до розділу VIII Конституції України, висловила протидію запровадження обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів, наголошуючи, що застосування досудових процедур повинно залишатися правом, а не обов'язком особи, яка потребує такого захисту [105].

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 [106, с.220]. На погляд В. Я. Настюк, в умовах автономного існування двох гілок державної влади громадянин має право за своєю ініціативою вибрати інстанцію для розгляду своєї скарги. При цьому, на думку автора, особливого значення набуває та обставина, що за будь-яких умов за громадянином залишається право звернення до суду, якщо він буде незадоволений результатами розгляду його скарги, поданої у адміністративному порядку [107, с.112].

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

схиляються до назви такого оскарження як адміністративного, то законодавець говорить про досудове врегулювання спору.

В першу чергу, необхідно вести мову про норми міжнародного законодавства, оскільки саме європейські стандарти оскарження в публічній сфері становлять основу вітчизняного законодавства про судове і позасудове оскарження. Так, Резолюцією (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.77 р. (далі – Резолюція (77)31) передбачено, що якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання.

Відповідно до п. 34 пояснювальної записки до Резолюції, ці засоби включають у себе звернення до органів, які компетентні переглядати адміністративні акти по суті, тобто мова йде про оскарження цих актів у судовому і позасудовому порядку, результатом якого має стати можливість перегляду цих актів [108]. У Рекомендації R (80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами зазначається, що акт, прийнятий у ході здійснення дискреційних повноважень, підлягає контролю щодо його законності з боку суду або іншого незалежного органу. Такий контроль не виключає можливості попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого приймати рішення щодо його законності та суті справи [109]. Таким чином, як вказує Лученко Д.В., контроль за адміністративними актами може відбуватися в порядку поступового адміністративного і судового оскарження цих актів [110, с.54].

Важливість щодо наявності в державі позасудових засобів врегулювання спорів у сфері публічно-правових відносин підкреслюється і в Рекомендації REC (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, ухваленою 5 вересня 2001 року, де зазначається, що на практиці судова процедура не завжди виявляється найбільш доцільним шляхом

вирішення того чи іншого адміністративно-правового спору, а значне поширення використання альтернативних засобів вирішення адміністративно-правових спорів може допомогти вирішенню цих проблем і наближенню адміністративних органів влади до громадян. З огляду на це необхідно передбачити можливість у відповідних випадках вирішувати адміністративно-правові спори за допомогою засобів, альтернативних судовому провадженню. При цьому використання альтернативних засобів має завжди передбачати можливість судового перегляду [77]. До речі, дослідження міжнародних актів, дозволяє відзначити, що в останніх використовується термін саме «адміністративного оскарження» як альтернативи судового.

Щодо вітчизняного законодавства, то в першу чергу, це норми Конституції України, де в статті 124 визначається, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. Однак, в статті також закріплюється положення, що законодавчо може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, тобто закріплення позиції щодо наявності двох форм вирішення спірних відносин як судової, так і позасудової [96]. Дане положення деталізується і в ряді кодифікованих процесуальних нормах, таких як Цивільний процесуальний кодекс України, стаття 16 [111], статті 19 Цивільного процесуального кодексу України [112] та статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України [50], кожна з яких визначає основні положення досудового врегулювання спорів та закріплює, що сторони повинні вживати заходів для досудового врегулювання спору за домовленістю між собою або ж якщо вжиття таких заходів є обов'язковим згідно із законом.

Отже, можна підсумувати, що в Україні фізичні і юридичні особи можуть захистити свої права, свободи та законні інтереси двома способами оскарження: судовим або адміністративним. Право на адміністративне оскарження задекларовано в статті 40 Конституції України, де зазначається, що 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 [96]. В той же час, порядок та процедура адміністративного оскарження закріплюється в ряді інших законів та підзаконних правових актах. Так, стаття перша Закону України «Про звернення громадян» визначає, що «громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [10]. Проаналізувавши зміст даної статті, одразу можна сказати, хоча на це неодноразово звертали увагу й інші науковці [101], що визначення суб'єктами звернення виключно «громадян України», він, по-перше, суперечить положенням статті 40 Конституції України, а, по-друге, обмежує інших суб'єктів адміністративно-правових відносин в можливості реалізації свого права на адміністративне оскарження. Вирішення даного питання має важливе значення не лише для запровадження в Україні ефективного механізму забезпечення права кожного на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, але й, для ефективного регулювання правовідносин з питань митної справи, що входить до предмету нашого дослідження. Так, суб'єктами даних правовідносин відповідно до статті 4 Митного кодексу України є фізичні і юридичні особи як нерезиденти (юридичні особи, утворені відповідно до законодавства інших держав; фізичні особи: іноземці та особи без громадянства, громадяни України, які мають постійне місце проживання за межами України) та резиденти (юридичні особи, які утворені та провадять свою діяльність відповідно до законодавства України, з місцезнаходженням на її території, а також фізичні особи: громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають постійне місце проживання в Україні). Також, митне законодавство визначає й

інших суб'єктів [8181]. Тому, ми підтримуємо точку зору тих вчених, які вважають за необхідне внести зміни до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» і замінити словосполучення «громадяни України» на «кожна особа».

Таким чином, враховуючи вищевикладене, *адміністративне оскарження* можна визначити як один з елементів правозахисного механізму – сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають в результаті звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічної адміністрації, в межах його повноважень, з вимогою про відновлення прав і законних інтересів особи, котра вважає, що вони були порушені відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

У зв'язку з чим, ми повністю поділяємо точку зору тих науковців, які вважають, що зміст адміністративного оскарження характеризується: по-перше, наявністю правовідносин між громадянином та органами публічної адміністрації, що виникають у зв'язку з реалізацією управлінських функцій останніми; по-друге, предметом та підставою оскарження є рішення, факти діяльності чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень [106, с.194].

В даний час, одним із шляхів захисту економічних інтересів як держави в цілому, так і фізичних і юридичних осіб, є проведення ефективної митної політики, що повинна поєднувати в собі чіткий контроль за проведенням зовнішньоекономічних операцій у сфері митної справи та диференційований підхід до різних категорій суб'єктів митних правовідносин. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і митних органів, на які покладається безпосереднє здійснення митної справи в Україні. Однак сьогодні, посадовими і службовими особами митних органів, у зв'язку з невірним чи неоднозначним трактуванням та застосуванням чинного законодавства, досить часто допускаються порушення, що призводять до виникнення правового спору між суб'єктами митних правовідносин.

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 [81]. 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» [10] оформлюється у вигляді адміністративної скарги. На погляд М.В. Лошицького адміністративну скаргу можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як інформацію щодо відомостей про порушення суб'єктами владних повноважень вимог законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів; по-друге, як метод захисту прав та законних інтересів громадян [101, с.147].

Погоджуючись з такою позицією, Поворознюк М.І. зазначає, що адміністративна скарга є важливим елементом механізму адміністративного оскарження, що забезпечує практичну реалізацію конституційного права громадянина на оскарження і виступає правовим засобом захисту його порушеного права та зумовлює початок адміністративного провадження з вирішення публічно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади [102, с.140]. Розглядаючи позиції науковців, присвячених дослідженню інституту адміністративного оскарження, можна стверджувати, що серед останніх не спостерігається суттєвих розбіжностей щодо визначення терміну «скарга». Так, Д. В. Лученко, вважає, що адміністративна скарга, поряд із адміністративним позовом, становить різновид процесуальної форми захисту прав фізичних і юридичних осіб у адміністративно-правових відносинах та один із засобів оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. При цьому автор, визначаючи ознаки адміністративної скарги, виокремлює ознаки, які є спільними для всіх процесуальних форм захисту прав, свобод і законних інтересів: спрямованість на вирішення адміністративно-правового спору, подання у зв'язку із захистом прав і законних інтересів скаржника, вимоглива правова природа, а також ознаки, характерні для безпосередньо скарги як процесуальної форми: позасудовий характер,

відповідні особливості адміністративного провадження, специфіка структури [113, с.292].

А.Б. Зеленцов скаргу в публічному праві розглядає як звернення приватних осіб з приводу порушення їх прав, свобод і законних інтересів неправомірними діями (рішеннями) адміністративних органів і їх посадових осіб. На думку адміністративіста, вона нерозривно пов'язана з суперечкою про «право адміністративне» та об'єктивує його через офіційну незгоду з неправомірними адміністративними актами [114, с.10]. Але, вважаємо, що дане поняття не повністю охоплює поняття скарги, яка, загалом, і виступає безпосередньою реалізацією права на захист особами своїх прав і законних інтересів, оскільки визначає предметом скарги лише рішення (незаконні адміністративні акти) і не містить можливості оскарження інших неправомірних дій чи бездіяльності.

Досить своєрідною щодо визначення поняття «скарга» є позиція Ю.М.Козлова, який розглядає скаргу як звернення до державного органу, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, до посадових осіб у зв'язку з порушеннями прав чи законних інтересів самого громадянина, інших осіб або суспільних інтересів. При цьому скарга, на його думку є однією з форм заяви [115, с.133]. Вважаємо таку точку зору дещо хибною, оскільки поняття «заява» та «скарга» є хоч і досить подібними, але, в той же час – двома самостійними формами звернень громадян. Відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян», заява - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності ...а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. Під скаргою законодавець розуміє - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів,

органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [10]. Тобто, виходячи з самих визначень можна стверджувати, що метою подання заяви є прохання заявника про сприяння в реалізації прав, законних інтересів чи обов'язків. Скарга ж подається виключно за наявності реального чи уявного порушення прав і законних інтересів фізичної чи юридичної особи з метою їх захисту і поновлення. Таким чином, головним критерієм розмежування вищевказаних понять є наявність чи відсутність суперечки між суб'єктами адміністративно-правових відносин, і, відповідно, саме «скарга» і виступає засобом вирішення спору між ними.

Окрім того, хотілося б також звернути увагу на те, що науковці неодноразово висловлюють власні позиції щодо заміни терміну «адміністративна скарга» на «адміністративний позов» [4, с.52]. Так, І. Картузова та А. Осадчий зазначають, що використання позову для захисту суб'єктивних публічних прав і законних інтересів не обмежуються межами здійснення правосуддя, а порядок розгляду скарг громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян» за своєю суттю є також позовним. У зв'язку з чим, автори приходять до висновку, що «вживання законодавцем терміну «скарга» у актах, якими врегульовано порядок розгляду адміністративних спорів, має скоріше традиційний характер, а у сучасній правовій державі для захисту своїх прав громадянин «озброєний» адміністративним позовом» [4, с.52; 116, с.83].

В даному випадку, ми погоджуємось з позицією Грибка І.О., який зазначає, що порядок розгляду скарг, регламентований Законом України «Про звернення громадян» не є позовним за своїм характером у його класичному розумінні. Відповідна точка зору автора знаходить своє підтвердження в працях вчених-цивілістів, котрі процесуальну форму розгляду спорів визначають як позовну лише за обов'язкової наявності сторін спору, уповноваженого суб'єкта вирішення спору та передбачає змагальність і рівноправність сторін : «...позовна форма захисту права може здійснюватися в різних видах і в різних процесуальних формах. Але сутність всіх видів позовної форми захисту права

буде єдиною: спір про право підлягає розгляду у визначеному процесуальному порядку і спеціально уповноваженим на те органом із забезпеченням учасникам спору рівних правових гарантій по доказуванню своїх вимог...» [4, с.52-53; 117, с. 24].

Найкращим критерієм розмежування вказаних понять, на наш погляд, є аналіз їх змісту. У загальному вигляді, позов розглядається як вимога позивача до відповідача, звернена через суд першої інстанції про захист своїх прав чи законних інтересів, що здійснюється у певній, визначеній законом процесуальній формі [118, с. 254]. Тобто, обов'язковою ознакою позову є звернена через суд вимога однієї сторони спірних правовідносин (позивача) до іншої (відповідача), яка адресується не органу, котрий вирішує спір, а саме стороні спірних правовідносин [4, с.54]. Крім того, доказом того, що дані поняття є відмінними, свідчить і той факт, що адміністративне законодавство завжди передбачає для суб'єкта звернення два шляхи вирішення спору: подання скарги до суб'єкта публічної адміністрації в порядку підлеглості; подання позову до суду. Так, відповідно до частини 1, статті 29 Митного кодексу України рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом [8181], навіть якщо вже було подано скаргу до відповідного органу, але у разі, відкриття провадження у справі судом, розгляд скарги органом (посадовою особою) вищого рівня припиняється.

Повертаючись до питання визначення поняття «скарга», цікавою на наш погляд, є визначення М.Д. Загряцкова, котрий вважав, що адміністративна скарга – це відкрите звернення зацікавленої особи до ієрархічно вищих органів адміністративної влади з метою зміни чи знищення невірною розпорядження або недоліку з мотивів його недостатньої обґрунтованості [119, с.59]. Однак, недоліком даного визначення є те, що науковець до суб'єкта звернення відносить виключно зацікавлену особу, тобто особу чий права чи інтереси безпосередньо порушені, виключаючи інших суб'єктів, які можуть звертатися через реалізацію функції представництва. Тому, ми погоджуємось з точкою

зору Грибка І.О., який вважає, що ряд визначень терміну «скарга», висловлених у літературі не відповідають належному рівню теоретичного узагальнення, що необхідний «для виведення науково-обґрунтованих понять, так як відображають ряд не суттєвих ознак даної правової категорії» і характеризує скаргу як звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин (суб'єкта звернення), що адресоване владному суб'єкту, який уповноважений здійснювати вирішення адміністративно-правового спору (суб'єкта вирішення справи), з вимогою захисту та поновлення суб'єктивних прав, які порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта адміністративно-правових відносин [4, с.51-52]. Дане визначення дійсно охоплює всі аспекти такого поняття як «скарга», але, вважаємо, що воно є змістовно перевантаженим, і досить складним для сприйняття.

З врахуванням вищезазначеного, пропонуємо визначити *адміністративну скаргу* як обґрунтоване законом звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічної адміністрації, уповноваженого на розгляд звернень відповідної категорії з вимогою захисту та поновлення прав, свобод та законних інтересів. При цьому, необхідно зазначити, що скарга може бути подана як самою особою, чії права та інтереси були порушені, так і в інтересах третіх осіб, якщо така можливість закріплена на законодавчому рівні. Викладене дозволяє виділити наступні ознаки, що характеризують скаргу: є правовим засобом захисту суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів кожної особи; заснована на законі; містить вимоги про усунення порушень прав, свобод та законних інтересів, висунуті до відповідного суб'єкта владних повноважень; може бути висловлена як в усній, так і письмовій формі; подача скарги – дії, направлені на недопущення порушень та поновлення порушених прав і законних інтересів.

Розкриваючи питання оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, необхідно зазначити, що сама процедура такого оскарження регламентується главою 4 та главою 72 Митного кодексу України (вивчення даного питання є окремим предметом дослідження,

що буде нами розглядатися у третьому параграфі цього розділу), але, 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». В даному аспекті, з врахуванням особливостей правовідносин, що виникають у сфері здійснення митної справи, ми не повністю погоджуємось з такою позицією законодавця в питанні строків розгляду скарги, яка розглядається і вирішується у термін не більше одного місяця від дня надходження, а скарги, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Також, законодавець вказує, що у разі неможливості в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання, керівник відповідного органу публічної адміністрації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, але загальний термін не може перевищувати сорока п'яти днів. Оскільки, при вирішенні митних спорів, мова йде про захист і поновлення саме соціально-економічних прав і законних інтересів суб'єктів митних правовідносин, то такі терміни повинні бути максимально скороченими. У зв'язку з чим, вважаємо за необхідне внести зміни до частини 2, пункту 2, статті 26 Митного кодексу України і викласти її у наступній редакції:

«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 строк від 3 до 10 днів від дня їх надходження».

Аналіз діяльності митних органів в межах їх повноважень у сфері митної справи свідчить, що предметом оскарження є рішення, дії чи без діяльність посадових осіб митних органів або інших працівників митних органів, які виникають з наступних питань: при визначенні митної вартості товарів, що переміщуються через митну територію України; при прийнятті рішень щодо країни походження товарів; щодо класифікації товарів (прийняття класифікаційних) рішень; відмови у наданні податкових пільг; про повернення

з бюджету сплачених податків; про стягнення збитків, спричинених здійсненням (нездійсненням) митного контролю та оформлення; оскарження податкових повідомлень-рішень митних органів (здійснюється відповідно до Податкового кодексу України); застосування заходів адміністративного примусу при здійсненні митного контролю (вилучення товарів, їх арешт тощо); 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» [120] 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 [121]. 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. Так, згідно зі звітами щодо виконання Державного бюджету України надходження від митних процедур складають одну з визначальних складових дохідної частини бюджету, що на практиці призводить до того, коли рішення, які приймаються митними органами базуються не на обставинах конкретної справи, а на обсягу запланованих бюджетних надходжень. Наприклад, при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості товарів спостерігається тенденція до її збільшення, оскільки на законодавчому рівні

відсутня достатня прозорість кожної конкретної дії, і, як наслідок, призводить до зловживання правом витребування додаткових документів, непрозорого застосування другорядних методів визначення митної вартості тощо. Відповідно до положень статті 54 Митного кодексу України, митні органи під час проведення митного контролю і митного оформлення здійснюють контроль правильності визначення митної вартості шляхом перевірки розрахунку, здійсненого декларантом і за результатами здійснення контролю або визнає заявлену декларантом або уповноваженою ним особою митну вартість, або ж приймає письмове рішення про її коригування відповідно [81]. При цьому, стаття 53 МК України містить вичерпний перелік документів, що подаються декларантом для підтвердження заявленої митної вартості. В той же час, у разі якщо документи, з точки зору митних органів, містять розбіжності, які мають вплив на правильність визначення митної вартості, наявні ознаки підробки або не містять всіх відомостей, що підтверджують числові значення складових митної вартості товарів, чи відомостей щодо ціни, що була фактично сплачена або підлягає сплаті за ці товари, останні мають право витребувати додаткові документи, які декларант зобов'язаний надати протягом 10 календарних днів. В подібних випадках, можуть витребуватися документи як і ті, що не передбачені митним законодавством, так і порушуватися підстави їх витребування. Крім того, непоодинокими є випадки, коли письмові вимоги щодо витребування додаткових документів взагалі можуть не містити таких підстав, а ті чи інші розбіжності можуть і не мати суттєвого впливу на визначення митної вартості. Як наслідок, подібні дії митних органів призводять до затягування процедури митного оформлення, і втрати коштів декларантом. Так, у лютому 2017 року до Ради бізнес-омбудсмена звернувся дистриб'ютор риби та морепродуктів з приводу необґрунтованого підвищення Миколаївською митницею митної вартості імпортованих ним товарів, на підтвердження якої для митного органу імпортер підготував вичерпний пакет документів разом з договором купівлі-продажу (документ, на підставі якого застосовується перший метод визначення митної вартості товарів, інші методи застосовуються лише у випадках, коли

ціну неможливо визначити згідно з контрактом). Однак, Миколаївська митниця не визнала ціну, зазначену в договорі, і запропонувала іншу вартість, вищу майже на 10%, яку було розраховано на основі аналогічних договорів. Своє рішення митниця обґрунтувала відсутністю засвідченої копії митної декларації країни відправлення. При розгляді скарги, за сприяння Ради дане рішення було визнане необґрунтованим і у травні 2017 року митниця все ж таки погодилась задекларовану митну вартість товарів [121].

Подібна ситуація при коригуванні вартості товарів відбувається і у разі застосування другорядних методів визначення митної вартості, таких як за ціною договору щодо ідентичних товарів, або подібних (аналогічних) товарів ст. 59-60 МКУ), методів на основі віднімання/додавання вартості (ст.62-63 МКУ) та резервного методу (ст.64 МК України). Але, на сьогодні жодні підзаконні нормативно-правові акти, методичні рекомендації (чи будь-як інші документи відомчого характеру) наразі не визначають алгоритм (послідовність) дій митниці при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості шляхом застосування другорядних методів визначення митної вартості. Тобто, практика застосування митними органами другорядних методів визначення митної вартості не носить системного, а також достатньо прозорого характеру. Як наслідок, за таких обставин декларанти не володіють чіткою інформацією в результаті чого було зроблено висновок про невідповідність заявленої митної вартості. Це, в свою чергу, негативно впливає і на ефективність процедури оскарження рішень про коригування митної вартості. ТОВ «Уртексторг» у січні 2018 оскаржило рішення Рівненської митниці Держмитслужби про коригування митної вартості товарів, на вимогу якої декларант для підтвердження заявленої митної вартості товарів надав банківське платіжне доручення та висновок експерта Рівненської торгово-промислової палати про якісні та вартісні характеристики товарів. Однак, митний орган зазначив, що наданий висновок експерта не може бути підставою для перегляду рішення про коригування митної вартості товарів. В той же час, відповідно до п.8, ч.2 ст.53 Митного кодексу України «висновки про якісні та

вартісні характеристики товарів, підготовлені спеціалізованими експертними організаціями, та/або інформація біржових організацій про вартість товару або сировини» є документами, які підтверджують митну вартість товарів [81].

Окрім зазначених митних спорів останні виникають і з приводу рішень про визначення коду товару, стосовно підтвердження країни походження товару. Не зважаючи на те, що декларанти можуть не погоджуватись з відповідними рішеннями митних органів, вони переважно змушені їх виконувати та сплачувати митні платежі, щоб відповідні товари були введені в вільний обіг.

Однак, необхідно зазначити, що в подальшому такі рішення успішно оскаржуються, в результаті чого виникає питання про повернення декларантам надміру сплачених митних платежів. Згідно з даними Ради бізнес-омбудсмена, за чотири роки її діяльності було отримано 13 скарг в яких суб'єкти митних правовідносин повідомляли про істотні затримки із поверненням надміру сплачених митних платежів або відмову у такому поверненні. На перший погляд, така кількість скарг є досить незначною, але з врахуванням того, що суб'єкти підприємництва звертаються до Ради, як правило, лише у випадках неможливості вирішення проблеми у досудовому порядку, ситуація виглядає зовсім інакше. Крім того, відповідно із статистичними даними фіскальних органів, до яких належать і митні органи, у 2016 році – понад 474,1 млн. грн.; у 2017 році – понад 618,7 млн. грн.; у I кварталі 2018 року – близько 190,4 млн. грн. [121]. Згідно з процедурою, визначеною митним законодавством України, для повернення надміру сплачених митних платежів, декларант повинен звернутися до митних органів з відповідною заявою, після чого, останні, опрацювавши таку заяву, повинні підготувати висновок про повернення коштів та передати його у відповідний орган Державної казначейської служби України. Але, на практиці митні органи іноді відмовляються оформлювати відповідні висновки з формальних підстав. Наприклад, іноді, такі відмови аргументуються тим, що під час захисту своїх прав та законних інтересів в судовому порядку, суд, задовольняючи позов, і скасовуючи рішення митниці про коригування

митної вартості або про визначення коду товару, прямо не зобов'язує повернути декларанту надміру сплачені митні платежі.

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. 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. Проте, 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. Ми не можемо погодитись з такою позицією законодавця в аспекті того, що скарга повинна бути належним чином аргументована, іншими словами з тим, що на суб'єкта звернення за скаргою покладається обов'язок щодо надання доказів по справі. 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 [117, 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 [122, с. 281].

На наш погляд, є не обґрунтованою 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. 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» [81], 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. По-друге, безпосереднє дослідження фактичних обставин справи, їх юридична оцінка є обов'язком саме суб'єкта владних повноважень, який розглядає справу. І, нарешті, 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 [4, с.62].

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне внести зміни до статті 26 МК України та виключити частину четверту зазначеної статті.

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 у сфері митної справи. 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) [81]. На перший погляд, законодавець чітко визначив процедуру адміністративного оскарження в порядку підпорядкування, з іншого у суспільстві закріпилося скептичне ставлення до нього. Так, згідно з даними проведеного опитування Ради бізнес-омбудсмена представників бізнесу (344 опитані особи), що відбувалося протягом березня – травня 2019 року, 96,5% принаймні один раз брали участь у адміністративному оскарженні. Серед них, 300 опитаних або 90,1% висловили думку, що не можна (радіше не можна) розраховувати на неупереджений, повний і справедливий розгляд скарги, поданої в порядку чинного адміністративного оскарження [121].

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 [123, 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. Крім того, розглядаючи питання адміністративного

оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб митних органів, нами було визначено, що саме скарги виступають одним із засобів такого захисту. В іншому випадку, як справедливо зазначає Грибок І.О., заперечується значення скарг, як засобу захисту прав і свобод людини. На його думку інститут адміністративного оскарження «криє у собі потенціал ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина», і тому потрібно вирішувати не про його скасування, а удосконалення [4, 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. Так, згідно із даними соціологічного опитування, при можливості оскаржити спірне рішення (дію, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень спочатку в адміністративному порядку або ж одразу до суду, 73,3% учасників відповіли, що подадуть скаргу в адміністративному порядку, і лише 26,7% – одразу звернуться до суду.

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.

І, нарешті, щодо важливої ролі адміністративного оскарження в публічному управлінні свого часу висловився М.Д. Загряцков, який зазначив, що добре розвинене адміністративне провадження всіляко сприяє розвитку особистої ініціативи і зацікавленості громадян, без чого державна влада ніколи не зможе виявити дрібні, але щоденні порушення закону, котрі відбуваються в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності [119, с.7].

2.2. Оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників

Стаття 55 Основного Закону України декларує, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [96]. Крім того, у статті 8 визначається, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. А відповідно до статті 124, правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Можливість реалізації права на судове

оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації знаходить своє відображення і в нормах міжнародного права. Так, у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод закріплюється право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [75]. Подібна правова позиція розкривається і в Рішенні Конституційного Суду України від 25.11.1997 року згідно з яким удосконалення законодавства в контексті статті 55 Конституції України має бути поступовою тенденцією, спрямованою на розширення судового захисту прав і свобод людини, зокрема судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [124]. Досліджуючи питання захисту прав людини в адміністративному судочинстві, О. П. Рябченко, зазначила, що серед усіх видів захисту порушених прав, свобод та інтересів кожного окремого громадянина у сфері публічно-правових відносин судовий захист є найбільш ефективним, і не тільки з огляду на особливу роль органів судової гілки влади у механізмі держави, а й зважаючи на передбачені чинним законодавством державні гарантії здійснення такого захисту та правові наслідки набуття судовим рішенням законної сили [125, с.72]. Пономаренко Г.О., вказуючи на особливість такого захисту, відзначав, що він здійснюється у встановленій адміністративним процесуальним законодавством формі – судовому засіданні, із дотриманням відповідної процедури розгляду публічно-правового спору та обов'язково супроводжується порушенням адміністративної справи в суді, проведенням підготовчих дій та призначення справи до судового розгляду [126, с.68].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року, № 1402-VIII, судова влада в Україні здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. А, у статті 8 вказаного Закону, зазначається, що ніхто не може бути позбавлений права на

розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом [127]. В свою чергу, для реалізації кожним права на судовий захист своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, в Україні було запроваджено інститут адміністративного судочинства. Як зазначив Комзюк А.Т., адміністративне судочинство є засобом судового (примусового) відновлення суб'єктивних публічних прав фізичних і юридичних осіб [128, с.97], завданням якого є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [50], для вирішення якого, створено систему адміністративних судів.

Відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» систему судів загальної юрисдикції складають місцеві, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України, а згідно до статей 22 та 26 зазначеного Закону, місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом, а апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є відповідно апеляційні адміністративні суди, які утворюються відповідно до указу Президента України в апеляційних округах, а також інші суди, передбачені процесуальним законом [127]. В той же час, аналіз положень ст.20 Кодексу адміністративного судочинства України «Розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів» дає змогу визначити, що в нашій державі діє дворівнева система місцевих адміністративних судів: а саме – місцеві загальні суди як адміністративні та окружні адміністративні суди [50]. Окрім того, що два основних Закони України, які визначають основні засади здійснення правосуддя в Україні та її судову систему, це ще призводить до певних труднощів у практиці розмежування повноважень між судами щодо розгляду тієї чи іншої категорії справ. Так, розмежування повноважень між адміністративними судами різних ланок і між судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ здійснюється за правилами підсудності,

встановленими відповідно до Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [129]. І, як зазначається в юридичній літературі, є найскладнішими з поміж інших процесуальних форм правосуддя (цивільного, господарського, кримінального) і пояснюється, щонайменше, двома обставинами: існуванням дворівневої системи місцевих адміністративних судів і неспівпадінням між ланками адміністративних судів та інстанціями, внаслідок чого деякі справи по першій інстанції можуть розглядатися одразу у Верховному Суді або в апеляційних адміністративних чи окружних адміністративних судах [130, с.118]. Однак, в чинному КАС України, законодавець замінив поняття «підсудності» на «юрисдикцію» та вирізняє наступні її види: предметну, інстанційну та територіальну. Причому цікавим є той факт, що з предметною та інстанційною вживається поняття «юрисдикція», а з територіальною – підсудність. Перш, ніж перейти до більш детального розгляду останніх, хотілося б дещо зупинитися на даних поняттях. Вважаємо, що вживання вказаних понять як синонімічним є не досить коректним і вірним, в першу чергу, з їх етимологічної позиції. Так, «підсудність» — це розмежування повноважень судів щодо розгляду справ. Визначити підсудність означає вказати, якій суд буде розглядати дану справу, а юрисдикція - право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання; повноваження давати правову оцінку фактам, розв'язувати правові питання [131, с. 1652]. Слід зазначити, що розгляд поняття «юрисдикції» як предметного кола справ щодо їх розгляду і вирішення є домінуючим у науковій літературі [132, с. 37–38; 133, с. 7]. Подібна теоретична позиція підтримується і представниками судової влади. Наприклад, у Постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 3 від 01.03.2013 року зазначається, що цивільна юрисдикція - це визначена законом сукупність повноважень судів щодо розгляду цивільних справ, віднесених до їх компетенції... Підсудність визначає коло цивільних справ у спорах, вирішення

яких належить до повноважень конкретного суду першої інстанції. Навіть у самій преамбулі даної Постанови зазначається, що вона прийнята з метою реалізації конституційних гарантій права на судовий захист, унеможливлення випадків безпідставної відмови у прийнятті заяв, забезпечення правильного й однакового застосування судами законодавства при вирішенні питання юрисдикції та визначення підсудності цивільних справ [134]. Крім того, Конституційний Суд України, розглядаючи справу за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин 2, 3 ст. 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) у своєму рішенні констатував, що юрисдикція судів – це повноваження судів вирішувати спори про право та інші правові питання [135]. Аналогічний підхід закріплений і в міжнародному законодавстві, зокрема, у ст. 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у якій під юрисдикцією ЄСПЛ розуміється предметне коло справ, на які поширюється його повноваження [75]. Тому, ми підтримуємо точку зору тих науковців, які вважають, що чинні норми адміністративно-процесуального законодавства України застосовують доволі дискусійні положення у сфері юридичної термінології, і, вважають, що останні є дискусійними і потребують уточнення з боку законодавця [130, с.119-121]. Вивчення даного питання має важливе значення з точки зору предмета нашого дослідження. Так, аналіз глави 2 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає юрисдикцію адміністративних судів та правила підсудності, дозволяє дійти висновку, що справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників вирішуються місцевими окружними адміністративними судами як судами першої інстанції, за вибором позивача відповідно до реєстрації у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача [50]. Але, на сьогодні, у зв'язку з реорганізацією деяких територіальних органів Державної фіскальної служби України, Кабінетом Міністрів України 2 жовтня

2019 року було прийнято рішення про їх приєднання до відповідних територіальних підрозділів Державної митної служби, і, відповідно утворено наступні територіальні підрозділи Держмитслужби: Азовська митниця (Донецька митниця), Буковинська митниця (Чернівецька митниця), Волинська митниця, Галицька митниця (Івано-Франківська митниця, Львівська митниця, Тернопільська митниця), Дніпровська митниця (Дніпропетровська митниця, Запорізька митниця, Кіровоградська митниця, Полтавська митниця), Енергетична митниця, Закарпатська митниця, Київська митниця (Житомирська митниця, Київська митниця, Київська міська митниця, Черкаська митниця), Координаційно-моніторингова митниця, Одеська митниця, Північна митниця (Чернігівська митниця), Подільська митниця (Вінницька митниця, Хмельницька митниця), Поліська митниця (Рівненська митниця), Слобожанська митниця (Сумська та Харківська митниці), Східна митниця (Луганська митниця), Чорноморська митниця (Миколаївська митниця, митниця у Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі), спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень і департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби [136]. В той же час, згідно з Указом Президента України від 16 листопада 2004 року за №1417/2004 «Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі» в Україні, діють наступні окружні адміністративні суди (які були утворені на рівні областей): Вінницький, Волинський, Дніпропетровський, Донецький, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Київський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Харківський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, Чернігівський окружні адміністративні суди; окружний адміністративний суд міста Києва та міста Севастополя, а також Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим [137]. У зв'язку з чим виникає цілком доцільне питання, до якого окружного суду оскаржувати рішення, наприклад, Слобожанської, Дніпровської чи Галицької митниць Держмитслужби. На наш погляд, вихід з

даної ситуації можна знайти, використавши положення кримінально-процесуального законодавства України, де у статті 32 КПК України зазначається, що «кримінальне провадження здійснює суд, у межах територіальної юрисдикції якого вчинено кримінальне правопорушення» [138] та доповнити норми чинного КАС України положенням наступного змісту: *«У разі оскарження рішення, дії або бездіяльності митного органу, його посадових осіб чи інших працівників, провадження в адміністративній справі здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення»*. Відповідно до статті 4 Митного Кодексу України митна процедура – це сукупність митних формальностей, зумовлених метою переміщення товарів через митний кордон України та порядок їх виконання, а митне оформлення - виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення [8181]. Саме під час здійснення зазначених видів діяльності, посадові особи митних органів чи інші працівники досить часто порушують вимоги чинного митного законодавства, що, в свою чергу, призводить до прийняття неправомірних чи необґрунтованих рішень та, як наслідок, необхідності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, з метою захисту своїх прав та законних інтересів, оскаржувати їх до суду. Як зазначив Поворознюк М.І. судовий захист порушених прав, свобод та інтересів громадянина у порядку здійснення адміністративного судочинства забезпечується проведенням адміністративним судом перевірки відповідності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень положенням статті 2 КАС України [102, с.143], де у частині 2 визначено, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (до яких належать і посадові особи та інші працівники митних органів) адміністративні суди перевіряють чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення

(вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [50].

Крім того, у постанові Пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 06 лютого 2008 року вказується, що «з огляду на зазначену норму під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам» [139]. Справедливою з даного приводу є точка зору В. І. Співака, який зазначив, що порушення хоча б одного критерію за умови порушення прав і свобод позивача є підставою для задоволення адміністративного позову [140, с. 288].

В той же час, вважаємо за необхідне зазначити, що п.п.5-6, частини 2, статті 2 КАС України мають доволі дискусійний характер, а саме, в них визначені такі критерії, як добросовісність та розсудливість, які покладаються в основу оцінювання судом рішень, дій та бездіяльності митних органів під час реалізації ними своїх повноважень. Однак, аналіз положень чинного законодавства України, щодо державної служби в Україні, загалом, та правових норм, які визначають основні засади та положення здійснення митної справи в Україні та діяльність митних органів, свідчить про те, що останні не містять таких понять як «добросовісність» та «розсудливість». Лише у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року зазначається, що «державні службовці повинні сумлінно, компетентно, результативно та відповідально

виконувати свої посадові обов'язки ...» [141]. І, якщо розглядати, що слова «добросовість» і «сумлінність» є словами-синонімами, то тільки в такому разі можна сказати про існування принципу добросовісності в діяльності публічних службовців. Загалом, така категорія як добросовісність більш за все є предметом досліджень у сфері цивільного та міжнародного приватного права. Так, відповідно до п. 6 ст. 3 Цивільного кодексу України, добросовісність – це певний стандарт поведінки, що характеризується чесністю, відкритістю і повагою інтересів іншої сторони договору або відповідного правовідношення [142]. У статті I.-1:103 Принципів, визначень і модельних правил європейського приватного права вказано, що поведінкою, яка суперечить добросовісності та чесній діловій практиці, є, зокрема, поведінка, що не відповідає попереднім заявам або поведінці сторони, за умови, що інша сторона, яка діє собі на шкоду, розумно покладається на них. Поведінкою, яка суперечить добросовісності та чесній діловій практиці, є, зокрема, поведінка, що не відповідає попереднім заявам або поведінці сторони, за умови, що інша сторона, яка діє собі на шкоду, розумно покладається на них [143]. Але, вважаємо, що враховуючи специфіку діяльності митних органів, пов'язану із реалізацією повноважень під час здійснення митного оформлення та виконання митних процедур, які найчастіше стають предметом як адміністративного, так і судового оскарження, не можна говорити про реалізацію зазначених принципів саме в подібному контексті в сфері митних правовідносин. Хоча, в теорії правової науки відзначалось про необхідність «проникнення» концепції добросовісності і в деякі галузі публічного права, зокрема, добросовісність має бути закріплена в податковому праві як презумпція поведінки платників податків [144, с. 151]. На думку, Соловйової О.М., принцип добросовісності означає з одного боку обов'язок адміністративного органу під час вирішення адміністративної справи діяти відповідно до загальновстановлених норм моралі та права, не допускати зловживання владою, не порушувати права та свободи осіб, що беруть участь у справі, прийняти рішення по справі, враховуючи як загальносупільні так й індивідуальні інтереси. З іншого - покладає обов'язок на фізичних і юридичних

осіб під час розгляду адміністративної справи добросовісно виконувати вимоги та користуватися правами, закріпленими законодавством [144, с.151-152]. На наш погляд, така позиція науковця є дещо спірною, оскільки як і зловживання владою, так і не порушення прав та свобод осіб, не відносяться до категорії добросовісності, крім того, в певних випадках, можуть утворювати склад кримінального, адміністративного чи дисциплінарного проступку.

Щодо принципу розсудливості, то, відповідно до розвитку адміністративного права в зарубіжних країнах, він передбачає, що рішення або дії суб'єктів публічної адміністрації мають бути розумними та обґрунтованими, не суперечити здоровому глузду [145, с. 158]. Наприклад в Німеччині, розсуд - це доцільність та виправданість дій суб'єкта владних повноважень при здійсненні публічного адміністрування в кожному конкретному випадку. При цьому останній керується не лише основоположними та однозначними правовими приписами, а й має певну свободу дій з метою досягнення повної справедливості у прийнятті рішення з урахуванням конкретних обставин [146, с. 55]. Щодо національного законодавства, то окрім, Цивільного кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, який, до речі, не містить роз'яснень щодо вживання зазначених понять, вони використовуються і в Законі України «Про адміністративну процедуру», який на сьогодні ще набрав чинності. Так, відповідно до статті 11 даного Закону, адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. Здійснюючи адміністративне провадження та приймаючи адміністративний акт, суб'єкт публічної адміністрації повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою, загальноприйнятими нормами моралі й справедливості та здійснювати надані йому права добросовісно і не зловживати ними [147]. Як вбачається з викладеного, подібне трактування містить в собі більше етичний підтекст, що, на наш погляд, може створювати передумови щодо неоднозначної (неоднакової) інтерпретації судами вказаних понять. З іншого боку, роз'яснення цих термінів можна зустріти в теорії правової науки, і, навіть, рішеннях судів, але, на нашу думку, такі питання не повинні

визначатись на розсуд науковців чи суддів, не дивлячись на те, що останні приймають рішення на підставі закону та свого внутрішнього переконання. Підтвердження такої нашої позиції знаходимо і в рішеннях Конституційного суду України № 17-рп від 29 червня 2010 року та № 10-рп від 11 жовтня 2011 року у справах щодо стоків адміністративного затримання в яких зазначається, що юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці [148]. Крім того, у рішенні у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 року Європейський суд з прав людини вказав, що «Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» [149]. Тому, вважаємо за необхідне доповнити статтю 8 Митного кодексу України «Принципи здійснення державної митної справи», пунктами 11 та 12, де закріпити, що здійснення державної митної справи здійснюється також із дотриманням принципів добросовісності та розумності. Адже, як справедливо зазначив А.С. Довгерт, принципи справедливості, добросовісності і розумності є «доконечною сутністю права та вказують на його природне походження, крізь призму яких, має оцінюватись та тлумачитись все позитивне та природне право і наслідки його застосування» [150].

Перевірка на відповідність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень вимогам, визначеним у статті 2 КАС України, здійснюється адміністративними судами в межах адміністративного провадження. Загалом, в теорії процесуальної юридичної науки, процесуальне провадження являє собою логічну, функціональну послідовність дій, що відображають специфічний характер взаємозв'язку суб'єктів, обумовлений специфікою певної категорії юридичних справ [151, с.78]. Ю.С. Педько зазначає, що адміністративне судочинство структурно складається з проваджень, в межах яких здійснюється

розгляд справ окремих категорій, котрі підвідомчі адміністративному суду [152, с.139]. Кодексу адміністративного судочинства України, то він не містить визначення поняття адміністративного провадження, використовуючи поняття «письмове провадження» - розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та (або) виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи [50]. Щодо визначення адміністративного провадження, то нам імпонує точка зору Духневича О.С., який під адміністративним провадженням розуміє нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення адміністративним судом індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [153, с.35]. Відповідно, КАС України визначає, що адміністративна справа - переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [50]. Слід зазначити, що предмет публічно-правового спору відіграє досить важливу роль в адміністративному провадженні. Відповідно до постанови Пленуму ВАСУ від 20 травня 2013 р. № 8, для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити публічно-правовий характер останнього, виходячи із протилежного за змістом приватноправового спору. Тобто, в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне, тому, вирішуючи питання про віднесення спору до публічно-правового, суди повинні враховувати як

загальнотеоретичні та законодавчі критерії [154]. Таким чином, згідно з абзацом 1, пункту 2, статті 4 КАСУ, спір між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи є публічно-правовим спором, вирішення якого відноситься до компетенції адміністративних судів. Слід вказати, що в положеннях КАСУ не знайшли процесуальне вираження норми, які регулюють особливості провадження щодо оскарження дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників, що призводить до ряду проблем під час розгляду даної категорії адміністративних справ в судах та зумовлює необхідність застосування процесуальних норм за аналогією, оскільки, ці положення містяться в різних розділах і статтях чинного процесуального закону. Як зазначає Рой О.В., правовий аналіз вищезазначених положень дає підстави для виділення двох груп таких особливостей: загальних і спеціальних. Загальні особливості є спільними для проваджень по оскарженню актів як індивідуального, так і нормативного характеру. Спеціальні – стосуються виключно проваджень або по оскарженню індивідуальних, або нормативних актів [130, с.127]. І, відноситься до таких особливостей: право вимоги; межі судового розгляду; обов'язок доказування; забезпечення позову; мова судочинства; особливості розподілу судових витрат; відповідачі; склад суду; судові рішення; обмеженість застосування спрощених процедур розгляду. Досить спірним, на наш погляд, є питання розподілу особливостей на загальні та спеціальні, оскільки, виходячи із семантики самого слова «особливість» - характерна риса, ознака, властивість кого-, чого-небудь; своєрідність, специфіка чого-небудь [155], тому ми не вважаємо за необхідне ділити особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів на загальні і спеціальні, однак, розглядатимемо їх через деякі з вищевказаних критеріїв.

До першого критерію ми відносимо *право вимоги*. Так, відповідно до статті 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю

суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Реалізація особою права на звернення відбувається шляхом подачі виключно *позовної* заяви, в якій викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування [50]. Виходячи зі змісту статті 5 КАСУ, можна стверджувати, що право вимоги належить не будь-якій особі, а лише тій, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси порушені діями рішеннями чи бездіяльністю митних органів. Дана позиція знаходить своє підтвердження і в судовій практиці Верховного Суду України, який зазначає, що «право на захист – це самостійне суб'єктивне право, яке з'являється у володільця регулятивного права лише в момент порушення чи оспорення останнього [156]. Слід також зазначити, що право вимоги з'являється не лише у особи чиї права чи законні інтереси було порушено, а й, що така особа має адміністративну процесуальну дієздатність, тобто здатна особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Так, законодавець закріплює, що після одержання позовної заяви суддя, відкриваючи провадження у справі, в першу чергу з'ясовує чи подана вона особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність (п.1, ч.1, ст.171 КАСУ). Відповідно до статті 43 КАСУ адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь [50]. З цього приводу Вищий адміністративний суд України у своїй постанові №14 від 26.09.2016 року зазначив, що, «отримавши матеріали позовної заяви, суддя зобов'язаний встановлювати факт їх подання особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність» [157]. Крім того, при реалізації права вимоги звертається увага не лише на суб'єкта, котрий заявляє про відповідне право, але й за яких обставин було прийняте відповідне рішення чи вчинено певно дію. Так, у вищезазначеній Постанові ВАСУ підкреслюється, що при вирішенні питання про відкриття провадження в адміністративній справі суду слід також визначитися з такими

питаннями: які саме права, свободи чи інтереси позивача порушені, в чому саме вони полягають і якими саме рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень вони порушені [157]. Більш деталізовано подібне положення викладено в Ухвалі Вищого адміністративного суду України від 24.05.2011 року, а саме, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які породжують, змінюють або припиняють права та обов'язки у сфері публічно-правових відносин, вчинені ними при здійсненні владних управлінських функцій, якщо позивач вважає, що цими рішеннями, діями чи бездіяльністю його права чи свободи порушені або порушуються [158]. Крім того, законодавець визначає, що до суду можуть також звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право. Як справедливо зазначив Духневич О.С., реалізація права на позов у адміністративному провадженні можлива при дотриманні наступних умов: а) у особи яка звертається до суду із адміністративним позовом має бути або суб'єктивна матеріальна, або процесуальна зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи (така заява може бути подана: від власного імені заявника на захист власних, суб'єктивних прав та інтересів; на захист прав іншої особи, однак у межах повноважень, визначених довіреністю чи законом); б) особа, яка подає позов має бути наділена адміністративною процесуальною дієздатністю; в) справа, яка розглядатиметься та вирішуватиметься адміністративним судом має порушуватись у суді першої інстанції вперше (якщо вона вже раніше була предметом судового розгляду, заявник відповідно позбавляється права на звернення до суду) [153, с.117-118]. Вищевикладене має значення не лише для теорії правової науки, а й призводить до відповідних юридичних наслідків, оскільки, відповідно до адміністративного процесуального законодавства, звернення до суду з позовом особи, яка не є належним позивачем, є підставою для позовної заяви позивачеві. Так, згідно з положеннями статті 169 КАС України, суддя повертає позовну заяву та додані до неї документи без розгляду якщо позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної

дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано [50].

З правом вимоги тісно пов'язаний наступний критерій, а саме: *межі судового розгляду*. Відповідно до частини 2, статті 9 Кодексу адміністративного судочинства, суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, в межах позовних вимог. В теорії правової науки позов розглядається як вимога позивача до відповідача, звернена через суд, про захист порушеного чи оспорюваного суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу, який здійснюється у певній, визначеній законом процесуальній формі [159, с.188]. Енциклопедичні видання визначають позов (лат. *actio*) як звернення заінтересованої або іншої уповноваженої на те особи до суду з проханням про розгляд спору і захист суб'єктивних майнових і особистих немайнових прав та охоронюваних законом інтересів у справах, що виникають з цивільних (в тому числі сімейних, трудових), господарських (в тому числі корпоративних) та адміністративних правовідносин. А позовну заяву як документ, який пред'являється позивачем до суду в установленій процесуальним законом формі та містить вимогу про примусовий захист порушеного права чи інтересу. Тобто поняття позовної заяви відноситься до поняття позову як форма до змісту, виходячи з того, що позов — це дія, а позовна заява — процесуальний документ. В залежності від предмету позову та суб'єктного складу сторін спірних правовідносин, позовна заява подається у порядку цивільного, господарського, адміністративного або кримінального судочинства [160]. Щодо позову в адміністративному судочинстві, то він був запровадженим в Україні у 2005 році, у зв'язку з прийняттям та введенням дію Кодексу адміністративного судочинства України (на заміну скарги, яку застосовували раніше як форму звернення до суду з метою оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічної адміністрації). Відповідно, адміністративний позов розглядають як форму ініціювання розгляду в адміністративному суді спору щодо захисту прав особи від порушень з боку адміністративного органу, що оформлюється у вигляді позовної заяви [161]. Таким чином, враховуючи вищевикладене, у

позові можна виділити дві складові частини: матеріально-правову (вимоги позивача до відповідача про відновлення порушеного права) та процесуальну (вимога до суду про розгляд і вирішення спору про право). При цьому, як зазначають вчені «без спірної матеріально-правової вимоги позивача до відповідача не має позову» [159, с. 188]. Аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства, зокрема статей 4, 5, 9, 160-161, дозволяє визначити наступні складові елементи адміністративного позову: підстави, предмет та його зміст. Щодо перших двох складових елементів, то досить детально ми їх розглянули у попередньому параграфі нашого дослідження, а тому зупинимось саме на такому елементі як його зміст. Як зазначають самі судді, в адміністративному процесі особливого значення набуває зміст позовної заяви, оскільки саме від нього залежать подальші дії суду при вирішенні питання про відкриття провадження у справі, проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи та при її розгляді по суті, про визначення обставин, що мають значення для її вирішення, про залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо [157]. Загалом, зміст адміністративного позову — це адресоване адміністративному суду прохання позивача задовольнити його вимогу до відповідача [161]. В той же час, зміст позовних вимог визначає і спосіб захисту права, свободи чи інтересу особи, а тому повинен формулюватися максимально чітко і зрозуміло. Закріплюючи право кожної особи звернутися до адміністративного суду за захистом своїх прав чи законних інтересів, законодавець закріпив, що остання може захистити їх шляхом:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [50]. Тому, в даному випадку, важливого значення набуває формулювання саме прохальної частини адміністративного позову в частині позовних вимог. Аналіз судової практики свідчить про те, що найчастіше предметом оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників в порядку адміністративного судочинства є справи щодо визначення митної вартості товарів. Відповідно до положень Митного кодексу України, під час переміщення товарів через митний кордон України здійснюється митне оформлення - виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення у вільний обіг [8181], виконання яких передбачає заповнення митної декларації (не заповнюється лише у випадках, коли сума товарів, що переміщуються не перевищує 5000 євро), в якій самим декларантом або уповноваженою ним особою зазначається митна вартість таких товарів. В той же час, митні органи наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості у зв'язку з чим, відповідно до частини третьої статті 54 МКУ України за результатами здійснення такого контролю, посадовою особою митного органу може бути прийняте одне з двох видів рішень: про визнання митної вартості, заявленої декларантом, або про коригування митної вартості у разі незгоди. Не погоджуючись з заявленою вартістю транспортного засобу, посадова особа митного органу відповідно до ч. 12 ст. 264 МКУ складає картку відмови у прийнятті митної декларації, в якій, зокрема, зазначаються причини відмови, наводяться вичерпні роз'яснення вимог, виконання яких забезпечує можливість прийняття митної декларації, митного оформлення, випуску чи пропуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення, а також вказується інформація про порядок оскарження рішення про відмову [8181]. Таким чином, при зверненні з адміністративним позовом в даній категорії справ, його прохальна частина

повинна містити дві взаємопов'язані вимоги: про визнання протиправним рішення та скасування картки відмови у прийнятті митної декларації та рішення про коригування митної вартості товару. Однак, таке формулювання прохальної частини впливає на суму судового збору, і досить часто позивачі зазначають тільки одну вимогу, хоча це не заважає у прийнятті судом позитивних рішень на користь позивача, який не суб'єктом владних повноважень. Так, згідно з даними Узагальнення практики розгляду і вирішення Київським окружним адміністративним судом справ зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки, зокрема зі спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Державної митної служби та її органів щодо визначення митної вартості товару упродовж 2019 року в провадженні останнього перебувало 307 зазначених позовних заяв, з яких розглянуто 258 та ухвалено 217 постанов, з них із задоволенням позовних вимог – 163 [162]. Крім того, відповідно до частини 2, статті 9 КАСУ суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Також, згідно із ч.2, ст.5, захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, може здійснюватися судом також в інший спосіб, ніж ті, які визначені у частині 1 зазначеної статті. Відповідно, при розгляді судами справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, з'явилася практика застосування судами такого способу захисту як зобов'язання митні органи здійснити митне оформлення товарів за митною ціною, заявленою декларантом. Її аналіз показує, що суди дотримуються неоднакової позиції в даному питанні, а саме: чи може бути застосований такий спосіб захисту прав декларанта, як покладення на митні органи - відповідача обов'язку здійснити митне оформлення товару у разі неможливості доведення суб'єктом публічної адміністрації доведення правомірності свого рішення про коригування митної вартості товарів. Так, у справі № 822/3697/13-а Хмельницький окружний адміністративний суд позов задовольнив і, зокрема, зобов'язав орган доходів і зборів-відповідача провести митне оформлення

товару за заявленою декларантом-позивачем митною вартістю (постанова від 18 жовтня 2013 року, ЄДРСР - 34265351). Це судове рішення було залишене в силі судами апеляційної та касаційної інстанцій. Разом з тим, Вищий адміністративний суд України у справі № 822/4808/13-а заперечив можливість застосування наведеного способу захисту, зазначивши, що вони суперечать правовій позиції Верховного Суду України, висловленої в його рішенні від 17 грудня 2013 року N 21-439a13, згідно з якою «питання контролю правильності обчислення декларантом митної вартості, як і визначення методу її обчислення у встановленому законом порядку в разі виникнення обґрунтованого сумніву, відносяться до виключної компетенції митних органів, а тому суди не мають права підміняти митний орган, зобов'язуючи провести митне оформлення товару за митною вартістю, визначеною у ВМД позивача [163].

На наш погляд, така позиція суду є досить дискусійною, оскільки при здійсненні митного оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України їх митна вартість визначається самим декларантом. Також, відповідно до частини 8, статті 52 Митного кодексу України у декларації наводяться відомості про метод визначення митної вартості товарів, числове значення митної вартості товарів та її складових, умови зовнішньоекономічного договору, що мають відношення до визначення митної вартості товарів, та надані документи, що підтверджують зазначене, а тому саме декларант, а не митний орган, визначає митну вартість товарів та обирає метод визначення цієї митної вартості. Крім того, як ми зазначали вище, із положень митного законодавства випливає, що за результатами контролю митної вартості орган митний орган може прийняти або рішення про визнання митної вартості, заявленої декларантом, або про коригування митної вартості, підстави прийняття якого вичерпно визначені законом. Таким чином, можна зробити висновок щодо відсутності у митного органу вільного розсуду щодо обрання виду можливого рішення та підстав його прийняття. Тому прийняття одного рішень є обов'язком, а не дискреційним правом митних органів. У зв'язку з чим, вважаємо, що у разі безпідставного невизнання митним органом заявленої

декларантом митної вартості, суд може вжити такий спосіб захисту, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень визнати таку вартість, а також, в даному випадку не може бути застосована правова позиція Верховного Суду України, яка стосується повноважень митного органу. Наша точка зору знаходить своє підтвердження також і у відповідних судових рішеннях, в яких суди застосовують подібні способи захисту прав та законних інтересів особи у спірних митних правовідносинах. Наприклад, відповідно до постанови Донецького окружного адміністративного суду від 19 серпня 2013 року у справі № 805/9816/13-а було вжито такий спосіб захисту, як зобов'язання вчинити дії із визначення митної вартості товарів за методом визначення митної вартості за ціною договору, яка була залишена без змін апеляційною та касаційними інстанціями, і такі судові рішення не є поодинокими. При цьому, на наш погляд, окремої уваги заслуговує позиція Вищого адміністративного суду України по справі № 822/316/14, в якій Хмельницьким окружним адміністративним судом було задоволено адміністративний позов у повному обсязі та скасовано рішення митниці про коригування митної вартості з подальшим зобов'язанням останньої вчинити дії з митного оформлення товару за вартістю, заявленою декларантом. Судом апеляційної інстанції також було підтримано суду першої інстанції. Залишаючи в силі рішення судів першої та апеляційної інстанцій, Вищим адміністративним судом України було зазначено, що : *«Частиною сьомою статті 54 МК України передбачено, що у разі, якщо під час проведення митного контролю орган доходів і зборів не може аргументовано довести, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів, у тому числі невірно визначено митну вартість товарів, заявлена декларантом або уповноваженою ним особою митна вартість вважається визнаною автоматично. Таким чином, законодавець запропонував таку конструкцію регулювання митних відносин, якою презюмується правильність визначення митної вартості декларантом, у випадку, якщо не доведено інше»* (ухвала від 29 липня 2014 року, ЄДРСР - 39942857) [163]. Із вищевикладеного вбачається, що суд касаційної інстанції

дещо на власний розсуд переформулював позовні вимоги, оскільки позивачем по справі була заявлена вимога щодо зобов'язання митного органу здійснити митне оформлення, яку суд розцінив як «зобов'язання прийняти митну вартість товару». Однак, ми не можемо в повному обсязі погодитись з подібним трактуванням позовних вимог і, відповідно, такою правовою позицією, оскільки, вважаємо, що задоволення позову лише в аспекті визнання митної вартості, не створює подальші юридичні наслідки для митного органу щодо здійснення митного оформлення товарів за митною вартістю, визначеною декларантом. Тому, на наш погляд, для здійснення ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи в спірних митних правовідносинах, необхідно внести зміни до положень адміністративно-процесуального законодавства України, яким визначаються способи захисту, і викласти п.2, ч.1, ст.5 КАС України у наступній редакції *«визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень та зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити відповідні дії в межах його повноважень»*.

І, ще одне питання, на яке б ми хотіли звернути увагу, це на деякі вимоги, що висувуються законодавцем до позовної заяви та їх трактування в теорії і практиці застосування. Так, частиною 5, статті 160 КАС України визначаються вимоги щодо змісту позовної заяви. Згідно з пунктами 4, 5 та 9 у позовній заяві повинно бути зазначено: зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів - зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини; у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень - обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача [50]. У зв'язку з чим, в теорії правової науки неоднозначно вирішується питання юридичного обґрунтування вимог позовної заяви. Деякі науковці вважають, що підстави позову складаються із фактичних та юридичних (правових) підстав, де фактична підстава – це сукупність

юридичних фактів, а правова підстава – вказівка на конкретну норму права, на якій ґрунтується вимога позивача [164, с.175]. Так, наприклад, Яковенко Є.О. зазначає, що позовна заява повинна містити посилання на норму права, на якій ґрунтується вимога позивача у справах, де відповідачем є органи державної податкової служби України [165, с.78]. В той же час, існує й інша точка зору, згідно з якою, підстави позову не можна змішувати з нормами права, на які посилається позивач, а також з документами, які є письмовими доказами її юридичних фактів, що складають підстави позову чи заперечення проти нього [166, с.286]. Свою позицію з даного приводу, ми вже висловили та обґрунтували у попередньому параграфі нашої роботи. Лише зауважимо, що позивач, обґрунтовуючи свої вимоги і буде посилатися саме на документи, які і будуть виступати доказами по справі щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів. Крім того, положення митного законодавства не встановлюють обов'язку для суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності підтверджувати її чітко визначеними документами. Таким підтвердженням можуть виступати будь-які документи фінансового характеру (в залежності від виду діяльності, товару, характеру поставки тощо).

3. *Докази та обов'язок доказування.* Відповідно до статті 72 КАСУ, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи до яких адміністративно-процесуальне законодавство відносить: письмові, речові і електронні докази; висновки експертів; показання свідків [50]. Крім того, що законодавець визначає, які саме засоби можуть виступати доказами по справі, останні повинні бути належними та відповідати, так званому, правилу «3-Д»: допустимість, достовірність та достатність. Тобто, докази повинні містити інформацію щодо предмета доказування, який складають обставини, що підтверджують заявлені вимоги або мають інше значення для вирішення спору. Зазначені докази повинні бути отримані відповідно до встановленого законом порядку, на їх підставі можна

встановити дійсні обставини справи та у своїй сукупності надати змогу дійти висновку про наявність (або відсутність) обставин справи, які входять до предмета доказування. Згідно із ч.1, ст.77 КАС України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення [50]. Однак, відповідно до частини 2 зазначеної статті, в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників обов'язок доказування покладається на останніх. В теорії правової науки відзначається, що презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень значно посилює позиції невідної особи (фізичної чи юридичної особи), якій бракує правових знань, щоб самостійно довести перед судом слушність своїх тверджень. Крім того, потенційний обов'язок суб'єкта владних повноважень довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності в суді посилює його відповідальність при прийнятті рішень, вчиненні інших дій чи допущенні бездіяльності [167, с.156]. Такий підхід узгоджується і з практикою Європейського Суду з прав людини. Так, у пункті 110 рішення від 23 липня 2002 року у справі «Компанія «Вестберга таксі Актіеболаг» та Вуліч проти Швеції», суд визначив, що «...адміністративні суди, які розглядають скарги заявників стосовно рішень податкового управління, мають повну юрисдикцію у цих справах та повноваження скасувати оскаржені рішення. Справи мають бути розглянуті на підставі поданих доказів, а довести наявність підстав, передбачених відповідними законами, для призначення податкових штрафів має саме податкове управління» [168]. Однак, вивчення правозастосовчої діяльності адміністративних судів України, свідчить, що при розгляді адміністративних справ, суди дотримуються неоднакової позиції з даного питання та в деяких випадках перекладають обов'язок доказування саме на позивача. Так, у справі № 2а-7871/12/1370 Вищий адміністративний суд України на основі системного аналізу низки норм Митного кодексу України зазначив, що «обов'язок доведення митної вартості товару лежить на позивачу» (ухвала від 18 лютого 2014 року, ЄДРСР - 37320687) [163]. На наш погляд, таке рішення суду суперечить принципу законності, закріпленого у статті 19

Конституції України, відповідно до якого, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [96]. Крім того, відповідно до положень митного законодавства при виконанні митних процедур, пов'язаних із здійсненням митного контролю чи проведенням митного оформлення митні органи повинні обґрунтувати (довести) законність свого рішення (в даному випадку рішення про відмову у митному оформленні товару), оскільки рішення суб'єкта владних повноважень не може ґрунтуватися на припущеннях чи сумнівах, а його висновки щодо заявленої митної вартості товару повинні бути обґрунтовані достовірними та вичерпними доказами. Щодо декларанта, то він не зобов'язаний (звільнений від обов'язку) доводити правильність заявленої ним митної вартості, яка вважається правомірною, поки протилежне не буде доведено митним органом. Крім того, подібні рішення, повністю суперечать положенням Кодексу адміністративного судочинства України. А тому, при розгляді справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, обов'язок доведення їх правомірності повністю покладається на митні органи, котрі, переважно, виступають відповідачами по справі.

Відповідачі. Згідно із статтею 543, 544 МК України, безпосереднє здійснення митної справи покладається на митні органи, призначенням яких є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства та захист митних інтересів України. Систему митних органів складають: Державна митна служба України (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері митної справи, митниці, митні пости, а також спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа) [8181]. Здійснюючи митну справу, митні органи виконують ряд завдань, перевагу серед яких складають завдання по здійсненню митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, і які досить часто стають предметом оскарження як в позасудовому,

так і судовому порядку. Дослідження адміністративної судової практики, дає змогу встановити, що більшість спорів про визнання протиправними та скасування рішення про коригування митної вартості товарів і картки відмови в прийнятті митної декларації, митному оформленні випуску чи пропуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення році вирішувалися адміністративними судами саме на користь суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а не митних органів, що, в свою чергу свідчить, що при здійсненні митного оформлення товарів порушення чинного митного законодавства здійснюють саме митні органи. В той же час, аналіз судової практики Верховного суду України (як суду касаційної інстанції) свідчить, що у 80 % відсотках адміністративних справ зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері митної справи, останні підтримують рішення судів першої інстанції та приймають рішення на користь суб'єктів господарювання. Вивчення Узагальнення практики застосування адміністративними судами положень митного законодавства України, дозволяє визначити, що найпоширенішими підставами на які посилаються митні органи при прийнятті рішень про коригування митної вартості, і які, в подальшому, стають предметом оскарження є: виявлення, так званих, розбіжностей у поданих суб'єктом господарювання документах, якими підтверджується заявлена митна вартість; відсутність документального підтвердження числових значень складових митної вартості; неподання декларантом запитуваних документів; використання інформації щодо митної вартості на підставі Центральної бази даних ЄАІС (Єдина автоматизована інформаційна система ДФС України). Ми зупинимось лише на останній підставі, оскільки попередні підстави розглядалися нами раніше, в тому чи іншому аспекті. Відповідно до ч.2, ст. 361 МК України «митні органи застосовують систему управління ризиками для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю. Стаття 363 Митного кодексу визначає, що аналіз ризику - це

систематичне використання митними органами наявної у них інформації для визначення обставин та умов виникнення ризиків, їх ідентифікації і оцінки ймовірних наслідків недотримання вимог законодавства України з питань митної справи, до об'єктів якого належать: характеристики товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України; характер зовнішньоекономічної операції; характеристика суб'єктів, що беруть участь у зовнішньоекономічній операції [8181]. У зв'язку з викладеним, митні органи, при здійсненні митного контролю, у разі спрацювання системи ризиків, тобто заявлення товару за нижчою ціною, ніж ціни на аналогічні товари, що знаходяться в ЄАІС, мають право, відповідно до ч.3, ст.53 МК направляти запити на витребування додаткових документів. Тобто, посадова особа митного органу чи інший працівник, приймаючи рішення про витребування додаткових документів, спирається не на документацію, подану до митного оформлення, а на дані відомчої бази, яка є закритою для вільного доступу декларантів. Відповідно даного питання, Верховним судом України у постановках від 21.02.2018 року, у справі №820/17417/14 [169] та №818/1186/17 від 4.09.2018 року [170] було зазначено наступне; *«Рішення про коригування митної вартості товару не може базуватися лише на інформації ЄАІС ДФС України, оскільки порядок її формування, ведення, отримання інформації, а також порядок використання її даних суб'єктами господарських відносин під час здійснення ними зовнішньоекономічної діяльності МК України не передбачено»*. Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що посадові особи митних органів, приймаючи рішення про відмову в митному оформленні і коригуванні митної вартості товару, не можуть посилатися виключно на дані єдиної автоматизованої інформаційної системи ДФС України, в той же час, вказані дані можуть бути підставою для виникнення сумнівів у митних органів щодо заявленої декларантом митної вартості. Таким чином, аналіз судової практики, свідчить про те, що митні органи під час здійснення своєї діяльності в сфері митної справи допускають численні помилки, а, іноді, просто зловживають своїми правами, у зв'язку з чим, деякими науковцями висловлювалась думка

щодо необхідності включення до змісту позовних вимог або до змісту адміністративної скарги вимоги суб'єкта звернення покарати суб'єкта владних повноважень [4, с.62]. Однак, на наш погляд, така вимога, по-перше, виходить за межі змісту позовної заяви, визначеного положеннями КАС України, а, по-друге, адміністративні суди не наділені повноваженнями щодо притягнення до юридичної відповідальності будь-яких суб'єктів в межах адміністративного провадження. Тому, у разі, якщо під час розгляду адміністративної справи буде виявлено порушення закону з боку суб'єкта публічної адміністрації, суд направляє копію рішення по справі до керівника митного органу, де працює посадова особа чи інший працівник митного органу для вирішення питання про притягнення останнього до дисциплінарної відповідальності та виявлення і усунення причин, що сприяли порушенню закону. Задля чого, необхідно доповнити статтю 251 КАС України пунктом 8-1 наступного змісту: *«Рішення суду про визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та встановлення факту порушення ним чинного законодавства у триденний строк з дня набрання рішенням законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, якщо інше не передбачено законом, а також виявлення і усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення».*

4. *Судові рішення.* Статтею 245 КАС України визначається, що при вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково [50]. Відповідно до частини 2 вказаної статті, у разі задоволення позову у справах щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності митних органів, суд може прийняти наступні рішення: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та

скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

Згідно із статистичними даними упродовж 2018 року на розгляді місцевих адміністративних судів перебувало 2704 (розглянуто 2343 справи) справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері митної справи. Із них 212 справ - це справи зі спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо визначення коду товару та 1576 справ - це справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо коригування митної вартості товару. Із них справ зі спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо визначення коду товару - 274, справ з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо коригування митної вартості товару - 1681. За результатами розгляду у 1364 справах позовні вимоги задоволено. 739 справ у яких відмовлено в задоволенні позовних вимог. Майже аналогічні показники спостерігалися і у 2019 році - 3172 справи цієї категорії (розглянуто 2470 справи). За результатами розгляду у 1517 справах позовні вимоги задоволено, а у 735 справах в задоволенні позовних вимог відмовлено. В порядку апеляційного провадження адміністративними судами було переглянуто у 2018 році 1833 постанови судів першої інстанції, з яких у 1418 справах рішення залишилося без змін, у 415 справах змінено чи скасовано. У 2019 році наведені показники не зазнали істотних відхилень: усього переглянуто 1728 постанов - у 1418 справах рішення судів першої інстанції залишено без змін; у 371 справі постанови змінено чи скасовано. В порядку касаційного провадження у 2018 – 2019 роках було розглянуто 791 справу цієї категорії та ухвалено 520 судових рішень, якими рішення судів попередніх інстанцій залишено без змін, та 271 судові рішення якими рішення судів попередніх інстанцій змінено чи скасовано. За наслідками скасування судових рішень 6 справ направлено для продовження розгляду, 75 справ направлено на новий розгляд, ухвалено 47 рішень про скасування рішення суду апеляційної інстанції із залишенням у силі

рішення суду першої інстанції. Найбільшу кількість справ даної категорії становили справи з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо коригування митної вартості товару (понад 50% з усіх справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів); щодо визначення коду товару за УКТЗЕД. Однак, аналіз інформації, розміщеної в Єдиному державному реєстрі судових рішень, дозволяє виділити ще одну численну підкатегорію справ, а саме: справи, де поряд з позовними вимогами про визнання протиправним та скасування вищезазначених рішень митних органів заявлялись вимоги про стягнення надмірно сплачених платежів. У 2018 році виявлено більше 160 таких справ, а у 2019 - близько 200. Щодо даної категорії справ, то, слід зазначити, що судова практика в Україні склалася таким чином, що адміністративні суди, скасовуючи рішення митного органу про коригування митної вартості товару або визначення коду товару, яке спричинило переплату митних платежів, одночасно не включають у свої рішення пряме посилення на обов'язок стягнути з державного бюджету на користь позивача надміру сплачені митні платежі. Така вимога, якщо вона заявлена у позовній заяві, визнається передчасною. Тому, з одного боку, суди і визнають, що скасування відповідного рішення митниці має завершитись поверненням переплачених митних платежів декларанту, але зазначають, що це має відбуватися у межах відповідної відомчої процедури (рішення № 81482017 від 02.05.2019 Івано-Франківського окружного суду зазначається) [171].

Таким чином, згідно із встановленою процедурою, декларант повинен звернутися до митниці із заявою про повернення надміру сплачених митних платежів, а митниця, опрацювавши таку заяву, повинна підготувати висновок про повернення коштів та передати його у відповідний орган Державної казначейської служби України [172]. На практиці митні органи іноді відмовляються оформлювати відповідні висновки, мотивуючи свою відмову відсутністю у судовому рішенні прямого зобов'язання щодо повернення декларанту надміру сплачених митних платежів. Тому, досить часто декларанти змушені повторно звертатись до суду з позовними вимогами визнати

бездіяльність митниці протиправною та зобов'язати її підготувати й направити до Державного казначейства відповідний висновок. Так, наприклад, згідно з даними Ради бізнес-омбудсмена у липні 2017 року Рада отримала скаргу на бездіяльність Київської митниці ДФС від провідної міжнародної фармацевтичної компанії («Скаржник»). Київська митниця ДФС зволікала з поверненням 242 тис. грн. митних платежів, надмірно сплачених Скаржником у другій половині 2016 року. Скаржник намагався повернути переплату в судовому порядку, і адміністративний суд прийняв рішення на його користь, яке вступило у законну силу. Проте, Київська митниця ДФС відмовилась повертати кошти, посилаючись на ініціювання останньою поновлення строку для подання апеляційної скарги. Рада надіслала письмовий запит керівнику Київської митниці ДФС з проханням виконати рішення суду і повернути переплату, в результаті чого судове було виконане у серпні 2017 року [173]. Враховуючи викладене, вважаємо за необхідно закріпити в адміністративно-процесуальному законодавстві України положення, що під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, суди приймаючи рішення у справі та визнаючи їх протиправними і такими, що підлягають скасуванню, також зазначають про зобов'язання останніх вчинити ті чи інші дії, в межах владних повноважень.

Ще одне питання, на яке б хотілося звернути увагу в даному параграфі це питання *врегулювання спору за участі судді*. Відповідно до ч.1, ст.184 КАС України врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті [50]. Суддя спрямовує проведення врегулювання спору за участю судді для досягнення сторонами примирення. Під час вказаної процедури з'ясовуються підстави та предмет позову, підстави заперечень, сторонам роз'яснюється предмет доказування за категорією спору, який розглядається, пропонується сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснюються інші дії, спрямовані на мирне врегулювання спору сторонами. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору [50]. Водночас, як зазначив

голова восьмого апеляційного адміністративного суду О. Заверуха, на сьогодні існують розбіжності щодо розуміння суті судової медіації та особливостей її застосування в адміністративному процесі [174, с.285]. Так, згідно з положеннями статті 186 КАС України, суддя має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та/або її представникові можливі шляхи мирного врегулювання спору. Але при цьому не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі. У зв'язку з чим, учасники фахової дискусії у Касаційному адміністративному суді звернули увагу на нечіткі межі між правом судді надавати сторонам роз'яснення та заборобою надавати юридичні поради та оцінку доказів [175]. На наш погляд, у разі ознайомлення суддею сторін по справі з суддівською практикою з даних питань, це є не що інше, як юридична консультація. При цьому, слід зазначити, що запроваджуючи в КАС України інститут судової медіації, законодавець обмежив можливість його застосування. Так, судова медіація не допускається в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу 2 КАСУ: окремі категорії термінових адміністративних справ, за винятком справ, визначених статтею 267 КАС України (справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності), та типових справ. Відповідно до п.21, ч.2, ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства, типові адміністративні справи - адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [50]. З урахуванням зазначених особливостей провадження у справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, а також визначення такої категорії як «типові справи» можна зробити висновок, що з процесуальної точки зору судова медіація в даній категорії справ є не лише можливою, а й обов'язковою. Як зазначив, О. Заверуха, переваги даного інституту є очевидними як для сторін, так і для судової гілки

влади, оскільки: учасники спору економлять час та кошти: позивачі – приватні, а держава – бюджетні. По-друге, не зазнають репутаційних втрат: позивачі у бізнесовій та діловій сфері, держава – в очах бізнесу та інвесторів. В свою чергу, суди не витрачають професійних та матеріальних ресурсів на розгляд справ, результати розгляду яких очевидні. І, як наслідок, суди апеляційної та касаційної інстанцій розвантажуються, оскільки вирішення справ у порядку судової медіації завершуються у першій інстанції до початку розгляду справи по суті [174, с.290-291].

На підставі викладеного, можна визначити, що *провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників є нормативно врегульованим порядком вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний, об'єктивний розгляд та вирішення адміністративними судами справи по суті*. Не дивлячись на те, що адміністративне оскарження може бути дешевшим, швидшим та більш професійним способом вирішення спору (у порівнянні із судовим розглядом справи), суб'єкти господарювання, котрі здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, надають перевагу саме судовому способу вирішення публічно-правового спору. Так, ПрАТ «А/Т тютюновою компанією «В.А.Т.-Прилуки» зазначалося, що «Незважаючи на формальну наявність механізму досудового оскарження неправомірних рішень митних органів до вищих органів, на практиці такий інструмент не є дієвим, оскільки територіальні підрозділи часто заздалегідь узгоджують свої рішення з обласними чи центральними органами ДФС. Створюється патова ситуація, коли декларант вимушений оскаржувати неправомірне рішення до органу, який таке рішення насправді ухвалював. Оскільки декларант не зобов'язаний дотримуватися досудового порядку врегулювання спору, радимо звертатися безпосередньо до відповідного адміністративного суду задля економії часу з метою відновлення своїх порушених прав та законних інтересів» [176]. Таким чином, можна стверджувати, що судовий порядок оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності митних органів, на сьогодні, має беззаперечні переваги, оскільки:

1) захист прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних правовідносинах гарантується незалежним, безстороннім і справедливим судом; 2) існування суворої регламентації процедури розгляду і вирішення адміністративної справи, чітко визначена нормами адміністративно-процесуального законодавства (не дивлячись на деякі дискусійні положення); 3) наявність можливості у суду, у порядку забезпечення адміністративного позову, відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень.

Враховуючи все вищезазначене, а також важливість вирішення вказаних спорів для суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності вважаємо за доцільне винести їх розгляд в окреме провадження та доповнити параграф 2, глави 11, розділу II «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ» Кодекс адміністративного судочинства України статтею 287-1 «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників» наступного змісту:

1. Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників, вирішується окружними адміністративними судами протягом десяти днів з дня відкриття провадження у справі.

2. У разі оскарження рішення, дії або бездіяльності митного органу, його посадових осіб чи інших працівників, пов'язаних із виконанням митних процедур та митного оформлення провадження в адміністративній справі здійснюється окружним адміністративним судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення.

3. За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників суд має право:

1) залишити рішення митного органу без змін, а позовну заяву без задоволення повністю або частково;

2) визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт чи окремі його положення;

3) визнати дії митного органу, його посадових осіб чи інших працівників протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;

4) визнати бездіяльність митного органу, його посадових осіб чи інших працівників протиправною та зобов'язати вчинити певні дії;

5) застосувати інший спосіб захисту прав та інтересів суб'єктів у сфері митних правовідносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує їх ефективний захист.

4. При вирішенні адміністративних справ, визначених цією статтею допускається врегулювання спору за участю судді.

5. Апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених цією статтею, можуть бути подані протягом десяти днів з дня його проголошення.

6. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням учасників справи.

2.3. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил

Частина 1 статті 544 Митного кодексу України визначає, що призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України [81]. Здійснюючи державну митну справу, митні органи виконують ряд завдань, одним з яких є запобігання та протидія контрабанді та боротьба з порушеннями митних правил. Одним з основних напрямків такої діяльності є притягнення фізичних та юридичних осіб до відповідальності за вчинення протиправних діянь у сфері митної справи. Відповідно до статті 458 МК України, під порушенням митних правил слід

розуміти саме адміністративне правопорушення, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений Митним кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем і за які митним законодавством передбачена адміністративна відповідальність, за виключенням випадків, коли такі правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність. Згідно статті 461 МКУ, за порушення митних правил на особу можуть бути накладені такі адміністративні стягнення як попередження; штраф та конфіскація товарів (транспортних засобів комерційного призначення - безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу). Крім того, стаття 487 визначає, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до положень Митного кодексу України, а в частині, що не регулюється ним, - відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [81]. А тому, можна зробити висновок, що провадження у справах про порушення митних правил є ніщо інше як різновид адміністративно-деліктного провадження, яке, в силу певної специфіки діяльності митних органів має свої особливості. Як зазначає Приймаченко Д.В.,

адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів порівняно з подібною діяльністю інших органів має ряд особливостей, а це дає можливість розглядати провадження в справах про порушення митних правил як самостійний різновид провадження в справах про адміністративні проступки. Серед таких особливостей він виділяє наступні: здійснення митними органами провадження лише з певної специфічної категорії справ про порушення митних правил; здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень митних органів прямо випливає з їх діяльності, пов'язаної з функціями митного контролю та митного оформлення; митниці виступають не лише як основний адміністративно-юрисдикційний орган у справах про порушення митних правил, а й сприяють забезпеченню розгляду таких справ судами; існування таких спеціальних понять як «пред'явлення предметів та документів для впізнання», «вилучення предметів для забезпечення стягнення за порушення митних правил» підтверджують існування специфічного адміністративно-процесуального утворення, яким є провадження у справах про порушення митних правил, в межах якого здійснюється комплекс особливих процесуальних дій, що спрямовані на встановлення фактичних даних у справі [177]. Слід зазначити, що Митний кодекс України не дає визначення поняття провадження про порушення митних правил. При цьому, ряд науковців під ним розуміють складну систему необхідних процесуальних заходів що запроваджують посадові особи митних органів з метою своєчасного виявлення, припинення правопорушення, надання об'єктивної правової оцінки дій кожного учасника справи про порушення митних правил та притягнення винних до адміністративної відповідальності [178, с.77]. Дослідження адміністративної діяльності митних органів в даному провадженні, дозволяють визначити, що вона має досить широке коло її проявів. При цьому, на погляд Червінчука А.В., «всі вони є результатом свідомої, цілеспрямованої діяльності розглядуваних суб'єктів, які наділені владними повноваженнями» [23, с.69]. Як, свого часу, зазначив Алексеев С.С. волевиявлення людей лише тоді може бути предметом правового регулювання, коли воно так чи інакше пов'язане з рухом

правовідносин, тобто виступає у вигляді фактів-дій [179, с.163]. Відповідно до ч.2, ст. 486 МК України провадження у справі про порушення митних правил включає в себе виконання посадовими особами митних органів процесуальних дій, які проводяться з метою отримання доказів, необхідних для правильного вирішення справи, а також, розгляд справи, винесення постанови по справі та її перегляд у зв'язку з оскарженням. Щодо процесуальних дій, то митне законодавство встановлює чіткий їх перелік, це: складання протоколу про порушення митних правил; опитування осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб; витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них; тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які були об'єктом правопорушення або предметом посягання; митне обстеження; пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання; проведення експертиз; взяття проб та зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи). Результати проведення процесуальних дій, у всіх випадках, окрім, витребування документів та проведення експертизи, фіксуються у відповідних протоколах. Також, до рішень, що приймаються митними органами у провадженні у справі про порушення митних правил відносяться постанова по справі та рішення, прийняте за результатами оскарження такої постанови. Бондар В.В. визначає рішення в справах про адміністративні правопорушення як свідомий, творчо-вольовий акт організаційної діяльності компетентної особи, який містить владне волевиявлення по конкретній адміністративній справі в межах закону. Органи та посадові особи, які уповноважені приймати рішення у справах про адміністративні правопорушення поділяються на судові та квазісудові (адміністративні) [180, с.189]. Ми не можемо повністю погодитись з таким твердженням автора, оскільки, виходячи із змісту даного визначення, останній допускає прийняття рішень тільки під час безпосереднього розгляду справи. Наша позиція підтверджується й іншими науковцями, котрі вважають, що

рішення, які оформлюються різноманітними процесуальними документами є характерними для кожної адміністративно-процесуальної стадії. Крім того, в процесі здійснення провадження приймаються тільки ті рішення, які властиві для тієї чи іншої стадії. Акт порушення адміністративного провадження втілюється, як правило, в протоколі про адміністративне правопорушення, а рішення по справі – в постанові, і зазначені рішення та документи не властиві іншим адміністративно-процесуальним стадіям. Кожна стадія адміністративно-деліктного провадження складається з певної сукупності адміністративно-процесуальних дій (процесуальних процедур), які мають свою адміністративно-процесуальну форму [181, с.130]. В даному аспекті досить цікавою є точка зору Червінчука А.В, котрий, розглядаючи рішення, що можуть бути прийняті працівниками ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні, зазначає, що визначальним у даному питанні мають бути два компоненти: перший – реалізація владних повноважень публічною адміністрацією (зокрема, ДАІ), другий – нормативно закріплена форма такої реалізації (відповідний документ) та під рішенням ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні розуміє творчий інтелектуально-вольовий акт уповноваженої посадової особи ДАІ, що виражається в індивідуальному державно-владному приписі, спрямованому на встановлення, зміну, припинення правовідносин, підтвердження відповідних прав й обов'язків учасників провадження, шляхом реалізації адміністративно-правових норм з метою забезпечення виконання завдань провадження в справах про адміністративні проступки [23, с.73-74].

Якщо розглядати рішення, котрі загалом приймаються митними органами, їх посадовими особами у провадженні у справах про порушення митних правил (а не лише як підсумковий документ), то до них відносяться не лише протокол про вчинення адміністративного правопорушення та постанова по справі, а й інші рішення, які мають вплив на хід та вирішення справи. В цілому, зазначені рішення, спрямовані на виконання завдань провадження у справах про порушення митних правил до яких законодавець відносить; своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її

з дотриманням вимог закону; забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню порушень митних правил, та запобігання таким правопорушенням [81]. Аналіз положень Митного кодексу України, дозволяє визначити, що до таких рішень можна віднести рішення: пов'язані із забезпеченням провадження про порушення митних правил, які приймаються виключно на стадії адміністративного розслідування. Зокрема, це рішення про вчинення процесуальних дій, передбачених статтею 508 Митного кодексу України; пов'язані із встановленням правового статусу учасників провадження та залученням окремих його учасників до участі у справі; пов'язані із забезпеченням належного розгляду справи (перевірка матеріалів справи стосовно правильності та законності складання, призначених для розгляду, встановлення компетенції суб'єкта публічної адміністрації щодо можливості вирішення справи, задоволення або відмова в задоволенні клопотань учасників провадження про порушення митних правил тощо); пов'язані із прийняттям рішення по справі: встановлення факту вчинення адміністративного проступку, пов'язаного із порушенням митних правил; встановлення провини особи у вчиненні протиправного діяння; чи підлягає дана особа адміністративній відповідальності, чи є вона суб'єктом даного правопорушення; встановлення обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність особи і т.д.; пов'язані із процедурою перегляду постанови по справі про порушення митних правил; рішення, які забезпечують виконання постанови по справі.

При цьому слід зауважити, що положеннями адміністративно-деліктного законодавства, в тому числі яким регулюються питання притягнення особи до відповідальності за порушення митних правил, не завжди передбачається складання окремого процесуального документа для фіксації рішення уповноваженого суб'єкта, на відміну, наприклад, від кримінального процесу. Таку ситуацію можна пояснити основними принципами адміністративного провадження, а саме: його швидкістю та економічністю, а також тим, що такі «неформалізовані» рішення у кінцевому рахунку знаходять свій прояв у

основних документах, які приймаються у справі. Як зазначає Червінчук А.В., рішення, котрі приймаються у провадженні в справах про адміністративні проступки, складаються із низки так званих проміжних рішень, які в кінцевому рахунку набувають свого зовнішнього прояву у відповідних протоколах, постановах та інших передбачених нормами права документах. Головною їх ознакою має бути спрямованість на встановлення, зміну, припинення правовідносин, підтвердження відповідних прав й обов'язків учасників деліктного провадження [23, с.73]. Як ми зазначали вище провадження у справах про порушення митних правил складається не лише з рішень, але й включає в себе виконання певних дій посадовими особами митних органів, які є зовнішнім проявом їх адміністративно-юрисдикційної діяльності, що здійснюється з метою проведення в реальне життя вимог законів. Законодавець визначає, що митна справа в Україні здійснюється на підставі принципів (стаття 8 МКУ), серед яких можна виділити принцип законності та презумпції невинуватості; додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб; відповідальності всіх учасників відносин. В той же час, стаття 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що «ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності» [182]. Крім того, адміністративно-делікте законодавство чітко встановлює, що суб'єкти публічної адміністрації, наділені правом застосування заходів адміністративного впливу мають право їх застосовувати виключно в межах своєї компетенції та у точній відповідності з законом. Додержання встановленого правила досягається шляхом здійснення систематичного контролю з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, а також прокурорським наглядом в межах реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Як зазначає В.К. Колпаков, така можливість з одного боку виступає

юридичною гарантією забезпечення та дотримання прав і законних інтересів осіб, які беруть участь в адміністративно-деліктному провадженні, з іншого, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення [183, с.423]. При цьому, необхідно зазначити, що митне законодавство України, на підставі якого здійснюється провадження у справах про порушення митних правил не виділяє серед його учасників, такого учасника як прокурор, хоча посадові особи митних органів в межах провадження можуть застосовувати до осіб такий примусовий захід, що пов'язаний з обмеженням особистої свободи громадян як адміністративне затримання. Крім того, відсутність можливості здійснення прокурорського нагляду в провадженні в справах про порушення митних правил відзначається і в ч.2, ст.466 МК України, де вказується, що «додержання митними органами вимог закону в разі застосування адміністративних стягнень за порушення митних правил забезпечується здійсненням систематичного контролю з боку органів вищого рівня та їх посадових осіб, правом оскарження постанов у справах про порушення митних правил та іншими заходами, передбаченими законодавством України» [81]. Також звертає на себе увагу, і формулювання даного положення в частині можливості оскарження виключно постанов у справах про порушення митних правил, а не будь-яких інших рішень, дій чи бездіяльності митних органів в такому провадженні. На перший погляд, складається враження, що працівники митних органів повинні дотримуватися принципу законності виключно при накладенні адміністративних стягнень. Окрім того, таке формулювання частини 2 вказаної статті суперечить як положенням глави 4, розділу I Митного кодексу України «Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів їх посадових осіб та інших працівників», так і положенням адміністративно-деліктного законодавства України. Вважаємо, що з метою уніфікації митного законодавства України дані питання (як і ряд інших) потребують свого врегулювання в межах останнього, у зв'язку з чим пропонуємо внести зміни до ряду статей Митного кодексу, а саме: виключити частину 2 статті 466 МКУ, а статтю 487 доповнити частиною 2 наступного змісту «Додержання митними

органами вимог закону в провадженні в справах про порушення митних правил забезпечується здійсненням систематичного контролю з боку органів вищого рівня та їх посадових осіб, правом оскарження та іншими заходами, передбаченими законодавством України. Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за порушення митних правил шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян». Загалом щодо питання відповідальності за порушення митних правил, то як і в будь-якій сфері де виникають питання державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, у сфері митних правовідносин залишається одним з найбільш актуальних і суперечливих питань. Така ситуація пояснюється тим, що на відміну від інших адміністративних правопорушень, що виступають фактичною підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності, - матеріальні та процесуальні аспекти яких викладено в Кодексі України про адміністративні правопорушення, - щодо порушень митних правил діють спеціальні норми, викладені не лише в різних розділах МК України, а й в різних нормативно-правових актах. Крім того, штрафи як адміністративні стягнення, що застосовуються в будь-якому іншому адміністративно-деліктному провадженні, мають фіксовані межі, виражені у твердій сумі, а їх розмір, в переважній більшості випадків, є незначним. А штрафи за порушення митних правил можуть сягати досить значних розмірів. Так, найменший розмір штрафу за порушення митних правил складає одну тисячу неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 тисяч гривень), за окремі правопорушення – 5 та 10 тисяч неоподаткованого мінімуму доходів громадян, а, за ряд деяких правопорушень розмір штрафу визначається у відсотковому еквіваленті до вартості товарів, що переміщуються через митний кордон України. Наприклад, санкція статті 483 МКУ «Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю» передбачає конфіскацію відповідних товарів та накладення штрафу у розмірі

100 % від вартості цих товарів, а у разі повторного вчинення вказаного протиправного діяння – 200%. Стаття 459 МКУ визначає, що суб'єктами відповідальності за порушення митних правил можуть бути громадяни, які на момент вчинення такого правопорушення досягли 16-річного віку, а при вчиненні порушень митних правил підприємствами - посадові особи цих підприємств. Тобто, не дивлячись на те, що учасниками митних правовідносин виступають як фізичні, так і юридичні особи, суб'єктами відповідальності є виключно фізичні особи для яких такі розміри штрафів є досить непомірними. Більш того, у зазначеній нами статті, її назва не в повній мірі відповідає її диспозиції, яка є значно ширшою і охоплює, у тому числі, подання митниці документів, що містять неправдиві відомості щодо товарів, котрі переміщуються через митний кордон України, неправдиві відомості, необхідні для визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД та його митної вартості, в результаті чого, відповідальність може загрожувати представникам будь-яких декларантів або митних брокерів, що надали митним органам недостовірні відомості, якщо останні вважають ці відомості важливими для цілей митного контролю (незалежно від того, чи це було зроблено умисно, внаслідок недбалості, помилки тощо). В той же час, в практичній діяльності митних органів переважає підхід, відповідно з яким вина у процесі відомчого розслідування не потребує доказування, а, невинуватість є шанс довести вже в суді. Наприклад, для порівняння, уніфіковане законодавство ЄС розмежовує порушення митних правил на три категорії: 1) ті, що караються незалежно від наявності вини; 2) ті, що потребують доведення грубої необережності; 3) ті, що потребують доведення умислу. Крім того, передбачається варіювання виду та/або розміру відповідальності залежно від таких обставин як: серйозність та тривалість порушення; розмір заподіяної шкоди; належності товарів, щодо яких допущено порушення, до певних категорій, що становлять ризик публічній безпеці; факти вчинення порушень у минулому тощо [173, с.34]. Вказані причини якраз і пояснюють дуже часті скарги суб'єктів митних правовідносин в сфері зовнішньоекономічної діяльності на необґрунтоване притягнення до

відповідальності за порушення митних правил та її надмірність. В той же час, статистичні дані щодо застосування заходів відповідальності за порушення митних правил свідчать про досить активну діяльність митних органів у цій сфері. Так, упродовж 2018 р. посадовими особами митних органів складено 32 282 протоколів про порушення митних правил, а у 2019 - 48 876 протоколів, відповідно винесено постанов у 2018 році 21 652 постанови на загальну суму понад 503,2 млн. грн., а у 2019 – 32300 постанов, на вражаючу суму понад 9,148 млрд. грн. Водночас, статистичні дані Державної фіскальної служби України свідчать про те, що особи, до яких митними органами було застосовано адміністративні стягнення, не так часто вдавалися до процедури оскарження в порядку саме адміністративного оскарження. Відповідно у 2018 році відбулося 129 оскаржень (8 скарг залишено без розгляду; 100 залишено без задоволення; 11 постанов скасовано із направленням на новий розгляд; 10 скасовано із закриттям провадження), а у 2019 року – 128 оскаржень (32 скарги залишено без розгляду; 68 залишено без задоволення; 24 постанови скасовано із направленням на новий розгляд; 4 скасовано із закриттям провадження). Наведена вище статистика пояснює непопулярність процедури адміністративного оскарження, адже лише близько у 7% випадків подання скарги закінчилось успішним для скаргників результатом; приблизно у 14% випадків справи було повернено на повторний розгляд до митних органів, приблизно у 68% випадків відмовлено у задоволенні скарг, і, приблизно у 10% випадків скарги залишені без розгляду з формальних причин. Водночас, в порядку судового оскарження, не дивлячись на складність та вищу вартість його процедури, рішення митних органів оскаржуються частіше в 10 разів. Як зазначає Приймаченко Д.В., ефективність роботи митних органів в аспекті протидії митним правопорушенням визначається, насамперед, результатами розгляду справ про порушення митних правил саме судовими органами [184, с.327], а саме - у 2018 році на розгляд судів було направлено 6 238 справ та прийнято рішення про накладення адміністративних стягнень (штраф та конфіскація) на суму 484 млн. грн. Упродовж 2019 року - розглянуто 8300

справ та накладено стягнень на суму майже 6 440 млн. гривень. Щодо рішень про закриття судами проваджень в справах про порушення митних правил: у 2018 р. винесено 916 рішень про закриття справ на суму 784 млн грн., упродовж 2019 р. – 1248 справ на суму 1110,8 млн. грн. Відповідно до проведеного аналізу підстав закриття справ, у 55% випадків постанови виносяться у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, приблизно 35% рішень про закриття справ приймаються у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, 7% справ закрито за ознакою малозначності протиправного діяння про порушення митних правил. За результатами розгляду апеляційних скарг, поданих особами, які притягалися до адміністративної відповідальності, а також митними органами, апеляційними судами прийнято 898 рішень у справах про порушення митних правил на суму 480 млн. грн. Зокрема, 439 постанов про накладення стягнень на загальну суму 101 млн. грн. залишено апеляційними судами без змін, 88 постанов на загальну суму 76 млн. грн. скасовано із закриттям провадження у справах, 56 постанов змінено в частині накладення адміністративних стягнень, 300 постанов про закриття провадження у справах про порушення митних правил залишено без змін або скасовано та закрито провадження за наявності інших підстав [185].

Дослідження спорів, що виникають в результаті адміністративно-юрисдикційної діяльності митних органів та чинного митного законодавства, свідчить про те, що предметом оскарження виступають різноманітні рішення, дії та бездіяльність посадових осіб митних органів у провадженні у справах про порушення митних правил. З врахуванням предмета оскарження можна виділити два види оскарження в такому провадженні, це: оскарження постанов по справі про порушення митних правил та оскарження інших рішень, дій або бездіяльності посадових осіб та інших працівників митних органів в адміністративно-деліктному провадженні.

Крім того, відповідно до суб'єктного складу осіб, наділених повноваженнями щодо прийняття рішень за скаргами, також можна виділити два види оскаржень: це оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових

осіб митних органів, які вчиняються ними в межах реалізації норм інституту адміністративної відповідальності в адміністративному (позасудовому) порядку та їх оскарження в судовому порядку. Кожен з окреслених напрямів оскарження має властиву лише йому специфіку. Аналіз положень митного законодавства України, дозволяє дійти висновку, що серед усіх визначених нами видів та способів оскарження рішень дій або бездіяльності митних органів в провадженні у справах про порушення митних правил найбільше запитань викликає саме процедура адміністративного оскарження, оскільки норми, які визначають порядок та процедуру оскарження, по-перше, знаходяться у різних главах Митного кодексу України, що створює, як мінімум, незручності у користування. Ряд положень Митного кодексу мають суперечливий характер або ж взагалі не визначають вирішення певних процедурних питань. Розглянемо деякі з питань, які, на наш погляд, є найбільш суттєвими в інституті адміністративного оскарження в межах провадження про порушення митних правил та потребують більш детального регулювання. Відповідно до глави 69, розділу XIX Митного кодексу України, уповноважені особи митних органів у провадженні в справах про порушення митних правил мають право: складати протоколи про порушення митних правил; опитувати осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, свідків, інших осіб; витребувати документи, необхідні для розгляду справи, у тому числі матеріали фото- і кінозйомки, звуко- і відеозапису, інформаційних баз та банків даних, а також інші носії інформації; тимчасово вилучати товари, транспортні засоби і документи; проводити митні обстеження; пред'являти товари, транспортні засоби, документи для впізнання; призначати експертизу; одержувати проби та зразки для проведення експертизи; виносити постанови у справах про порушення митних правил [8181]. Кожна процедура виконання вказаних процесуальних дій, визначена в окремих статтях МКУ, при цьому, жодна з них, окрім, зазначених в п.4 та п.9, не містить положень щодо можливості їх оскарження, що, на наш погляд, в процесі практичного застосування даних норм може призводити до необґрунтованої відмови

посадовими особами митних органів в оскарженні тієї чи іншої процесуальної дії. В принципі, всі рішення, дії або бездіяльність митних органів, можна оскаржити відповідно до статті 24, глави 4, розділу I МКУ, яка закріплює право на оскарження кожної особи, яка вважає, що такою діяльністю митних органів порушено її права та законні інтереси, де в частині 3 зазначено, що «правила цієї глави застосовуються у всіх випадках оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, крім оскарження постанов по справах про порушення митних правил та випадків, коли законом встановлено інший порядок оскарження зазначених рішень, дій чи бездіяльності» [81]. В той же час, відмова в оскарженні тих чи інших проведених процесуальних дій посадовими особами митних органів може ґрунтуватися на відсутності прямої вказівки у статті, що визначає процедуру проведення відповідної процесуальної дії. Хоча, визначені у вказаній главі митного законодавства правила оскарження мають вагоме юридичне значення з точки зору захисту прав і законних інтересів суб'єктів митних правовідносин в адміністративно-деліктному провадженні, так як, відповідно до частини 7, статті 25 «виконання оскаржуваного рішення може бути зупинено повністю чи в певній частині посадовою особою або органом, що розглядає скаргу». Наступне запитання, яке виникає, це оскарження тимчасового вилучення товарів, транспортних засобів і документів. Відповідно до частини 1, статті 511 МКУ, товари - безпосередні предмети порушення митних правил та відповідні документи, необхідні як докази у справі про порушення митних правил, можуть тимчасово вилучатися. Відповідно до частини 1, статті 512 МКУ, тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів, може бути оскаржено в порядку, встановленому главою 4 МКУ та іншими законами України. В даному аспекті виникає одразу декілька запитань. По-перше, відповідно до ч.2, ст.512 МК України «подання скарги на рішення про застосування тимчасового вилучення товарів, транспортних засобів та документів не зупиняє дію такого рішення». Тобто, зазначена норма повністю суперечить ч.7, ст.25 МКУ, викладеній вище. Крім того, проведення даної процесуальної дії, відповідно до

положень глави 4, може бути оскаржено згідно із Законом України «Про звернення громадян», згідно з яким термін розгляду скарги може становити від 15 до 30 днів, але не більше 45 днів. В той же час, законодавець визначає, справа про порушення митних правил розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня отримання посадовою особою митного органу або судом (суддею) матеріалів, необхідних для вирішення справи [81]. Виходячи з даних положень, можна стверджувати що вирішення питання по суті скарги може відбутися вже після розгляду справи і винесення рішення по ній, в результаті чого виникає логічне запитання щодо доцільності процедури оскарження, а також, прийняття рішення за скаргою у разі якщо особа буде визнана невинною у вчиненні порушення митних правил. Це ж саме запитання виникає і у випадку вчинення порушення митних правил за яке не передбачено конфіскацію зазначених товарів, але які були вилучені як докази у відповідній справі. Дане питання є актуальним і з позиції змісту статей 519-520 МКУ, згідно з якими витрати у справі про порушення митних правил відшкодовуються особою, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення. Вказані витрати складаються з видатків на інвентаризацію, зберігання, перевезення (пересилання) товарів, транспортних засобів, а також з інших понесених митними органами витрат на провадження або розгляд справи. Тому, виникає цілком логічне запитання, який термін зберігання, вилучених товарів необхідно брати за основу визначення витрат по справі про порушення митних правил, якщо рішення по справі прийняте, а за результатами розгляду скарги – ні.

Крім того, будь-які рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митних органів у провадженні в справах про порушення митних правил, відповідно до статті 286 КАСУ, може бути оскаржено до місцевого загального суду як адміністративного протягом 10-днів з дня прийняття такого рішення, в результаті чого процедура оскарження в судовому порядку може відбутися швидше ніж в адміністративному, що призводить до знецінення останнього як одного із способів захисту прав та інтересів особи. При цьому ми хотіли б звернути увагу на деяку невідповідність частин 1 та 2 вказаної статті. Так,

відповідно до змісту частини 1, в судовому порядку можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, не залежно на якій стадії адміністративно-деліктного провадження вони вчинялись. Тобто, це і оскарження рішень про вчинення процесуальних дій, про застосування адміністративного затримання, про накладення адміністративного стягнення тощо. Водночас, частина друга визначає, що позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, - протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови) [50]. Виходячи з даного трактування оскарженню підлягають виключно рішення, що приймаються за результатами розгляду справи. Це підтверджується також і частиною третьою вказаної статті, яка визначає види рішень, що можуть бути прийняті за результатами оскарження. У зв'язку з викладеним пропонуємо внести зміни до частини 2 та частини 3 статті 286 КАС України і викласти їх у наступній редакції:

«2. Позовну заяву щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), вчинення відповідної дії або бездіяльності, а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, - протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови).

3. За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до

адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право:

1) визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;

2) визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії;

3) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення;

4) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);

5) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;

б) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено».

Ще одне питання, що потребує нормативного врегулювання – це питання, пов'язане із застосуванням адміністративного затримання. Чинне адміністративно-деліктне законодавство України не містить визначення такого поняття як «адміністративне затримання». Але, згідно з висловленою в науковій літературі точкою зору, під ним розуміють захід адміністративного примусу, який полягає в тимчасовому позбавленні волі особи правопорушника в установленому законом порядку з метою припинення адміністративного правопорушення та забезпечення адміністративного провадження [186, с.12]. Ми не зовсім погоджуємося з таким визначенням автора щодо визначення суб'єкта застосування адміністративного затримання. Даний адміністративно-примусовий захід застосовується до особи на тій стадії адміністративно-деліктного провадження, коли адміністративне правопорушення вже виявлено, але вина особи ще не встановлена у встановленому законом порядку. Тому визначати таку особу як «особа правопорушника» є передчасним і незаконним. Це підтверджується і нормами адміністративно-деліктного законодавства. Так, і

ст. 268 КУпАП і ст. 498 Митного кодексу України, визначаючи права учасників адміністративно-деліктного законодавства, особу, яка вчинила адміністративне правопорушення чи порушення митних правил, визначають їх як «особа, яка притягається до адміністративної відповідальності». Відповідно до статі 507 Митного кодексу України, з метою припинення порушення митних правил, встановлення особи, яка вчинила порушення митних правил, а також для складення протоколу про порушення митних правил, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, допускається адміністративне затримання особи, яка вчинила таке порушення, на строк до трьох годин [81]. Згідно з процедурою адміністративного затримання, воно здійснюється посадовою особою митного органу за вмотивованим письмовим рішенням керівника цього органу або його заступника. У разі їх відсутності, а це може відбуватися в нічний час, у вихідні або святкові дні - старшого чергової зміни. Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення особи до такого приміщення або до іншого приміщення, де можна провести дії, необхідність проведення яких була покладена в основу застосування адміністративного затримання. Однак, у разі виявлення порушення митних правил, за яке митним законодавством передбачено застосування адміністративного стягнення у вигляді конфіскації товарів, транспортних засобів, строк адміністративного затримання особи, яка знаходиться у службовому приміщенні митного органу або в іншому приміщенні у зв'язку з проведенням митного контролю або митного оформлення таких товарів, транспортних засобів, обчислюється з моменту винесення вмотивованого письмового рішення про її адміністративне затримання, а проведення митного контролю та митного оформлення при цьому зупиняються, а у разі виявлення інших порушень митних правил строк адміністративного затримання обчислюється з моменту завершення митного контролю та митного оформлення. Аналіз змісту вказаної статті дозволяє зробити висновок, що не залежно від наявності тих чи інших обставин, законодавець встановлює два моменти для визначення строку адміністративного затримання: винесення

вмотивованого письмового рішення уповноваженою особою митного органу та завершення процедури митного контролю та митного оформлення. Однак, і в першому, і в другому випадку, положення Митного кодексу України, суперечать рішенню Конституційного Суду України [148] та частині 1, статті 37 Закону України «Про Національну поліцію» [187], оскільки за загальним правилом, не залежно від виду деліктного провадження, відлік часу утримання затриманої фізичної особи в спеціально відведених для цього приміщеннях рахується з моменту її фактичного затримання. Також, вважаємо за необхідне закріплення в нормах митного законодавства можливості оскарження рішення посадових осіб митних органів щодо застосування адміністративного затримання. Метою застосування адміністративного затримання, а також проведення інших процесуальних дій в провадженні у справах про порушення митних правил є припинення правопорушення, а також вчинення дій, спрямованих на забезпечення даного провадження усіма доказами, необхідними для своєчасного, об'єктивного, всебічного та повного розгляду справи, тобто за своєю суттю вони є заходами забезпечення провадження у справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Тому, враховуючи викладене, пропонуємо доповнити Митний кодекс України статтею 51 наступного змісту:

«Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про порушення митних правил

«Адміністративне затримання, витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них; тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 3 статті 461 цього Кодексу, та документів на них; митне обстеження; пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання; експертиза; взяття проб та зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи) може бути оскаржено заінтересованою особою до вищестоящого митного органу (вищестоящій

посадовій особі митного органу) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, або до суду протягом десяти днів з дня їх вчинення.

Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про порушення митних правил не зупиняє їх виконання».

Щодо іншого виду оскарження в провадженні у справах про порушення митних правил, а саме оскарження постанов, винесених посадовими особами митних органів, то слід зазначити, що дане провадження є більш унормотивованим та має низку притаманних йому особливостей та певних суперечностей. Відповідно до статті 529 Митного кодексу України постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена до Державної митної служби України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або ж до місцевого загального суду як адміністративного. В свою чергу, постанова Держмитслужби у справі про порушення митних правил, а також її постанова по скарзі на постанову митниці у такій справі можуть бути оскаржені до адміністративного суду в порядку КАСУ [81]. При цьому, законодавець не вказує протягом якого строку може бути подана така скарга, зазначаючи, що вона подається в строки відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Згідно із статтею 289 скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови [50]. Крім того, частина 3 ст. 288 КУпАП визначає процедуру подання скарги - до органу (посадової особи), який її виніс, котрий визначає підвідомчість скарги і в триденний термін направляє її з усіма матеріалами справи органу (посадовій особі), правомочному її розглядати. МКУ ж не визначає процедуру подання скарги, і не містить посилань на інший нормативно-правовий акт щодо її вчинення. Однак, а підставі ч.4, ст.529 МКУ України, де зазначається, що у разі пропуску строку подання скарги з поважних причин він за заявою особи, яка подає скаргу (адміністративний позов), може бути поновлений відповідно митницею або Держмитслужбою або судом. Тому можна зробити висновок, що у разі адміністративного оскарження постанови по

справі про порушення митних правил, скарга подається через митний орган (посадову особу), який її виніс. З даного приводу в юридичній літературі була висловлена думка, що оскільки скарга подається через орган (посадову особу), який виніс постанову по справі, то доцільно було б законодавчо закріпити право цього органу або посадової особи самостійно переглянути прийняте рішення і з відповідними поясненнями направити скаргу та матеріали справи органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати. Останній, у разі визнання скарги суб'єктами першої інстанції, міг б ще на стадії підготовки справи до розгляду винести рішення про скасування або зміну постанови, що повністю відповідає таким принципам адміністративного процесу як оперативність та економічність, суттєво зменшить строки перегляду справ про адміністративні проступки [81, с.140]. Дана позиція є досить дискусійною, оскільки, по-перше, важко погодитись з тим, що орган (посадова особа), який прийняв рішення по справі через декілька днів змінить свою позицію в ній. По-друге, якщо такий суб'єкт владних повноважень самостійно переглядатиме рішення по справі, то за результатами перегляду він також повинен винести відповідне рішення, а тому, виникає слушне запитання, яке рішення і на підставі чого повинен прийняти вищестоящий орган чи посадова особа. Ну, і нарешті, сумнівним є твердження, що запропонована процедура зменшить строки адміністративного оскарження.

Ще одне питання, яке потребує розгляду і пов'язане з процедурою подання скарги це момент отримання особою, яка притягалася до адміністративної відповідальності за порушення митних правил чи іншою особою, яка наділена правом оскарження копії постанови для можливості її оскарження, оскільки день винесення постанови і день ознайомлення зацікавленими особами не завжди збігаються. Крім того, КУпАП передбачає, що копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено, а тому, якщо постанова надсилається на третій день з дня її винесення, то термін її можливого оскарження може значно скоротитися або взагалі сплинути. Тому, на наш погляд, строк подання скарги, потрібно

обчислювати не з дня винесення постанови по справі про порушення митних правил, а з дня вручення або отримання її копії відповідними учасниками провадження в справах про порушення митних правил.

Також, недоліком митного законодавства, що стосується адміністративного оскарження, є відсутність чіткого переліку осіб, наділених правом оскарження рішень митних органів у справах про порушення митних правил. Загалом, таких осіб можна визначити згідно з статтями МКУ, які визначають права і обов'язки учасників провадження. У зв'язку з чим, можна зробити висновок, що постанову митного органу може оскаржити особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, її представник, але за умови окремого надання йому таких повноважень та захисник. При чому, на відміну від оскарження постанови по справі, винесеної митним органом, постанова суду (судді) у справі про порушення митних правил може бути оскаржена особою, стосовно якої вона винесена, представником такої особи або митним органом, який здійснював провадження у цій справі.

Вважаємо, що все викладене нами вище повинно бути відображене в нормах МКУ, а тому необхідно внести зміни до частин 1 та 4 статті 529 вказаного Кодексу і викласти їх наступній редакції:

1. Постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена особою, стосовно якої вона винесена, представником такої особи та її захисником до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України....

4. Скарга (адміністративний позов) на постанову митного органу у справі про порушення митних правил подається протягом десяти днів з дня отримання копії такої постанови. У разі пропуску цього строку з поважних причин він за заявою особи, яка подає скаргу (адміністративний позов), може бути поновлений відповідно митницею, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або судом.

Окрім того, постанова митного органу по справі про порушення митних правил може бути оскаржена до місцевого загального суду як адміністративного протягом 10 днів з дня ухвалення такого рішення. Відповідно до п. 7 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення» від 24.06.1988 р. № 6, орган (посадова особа), суддя, який одержав скаргу чи протест на постанову в справі про адміністративне правопорушення і відповідні до неї матеріали (тобто саму справу про адміністративне правопорушення), у десятиденний строк перевіряє: 1) чи накладено адміністративне стягнення правомочним органом; 2) чи є в діях даної особи ознаки проступку, за який законом передбачена адміністративна відповідальність, і вина у його вчиненні; 3) чи не сплив строк давності для притягнення до адміністративної відповідальності; 4) чи правильні висновки органу (посадової особи), який виніс постанову, про тяжкість вчиненого проступку, і обтяжуючі обставини; 5) чи враховані пом'якшуючі обставини, майновий стан винного [188]. Саме вирішення зазначених питань дозволяє зробити висновки щодо законності винесеної постанови та встановити помилки, що допускаються суб'єктами владних повноважень в справах про притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративно-карані діяння. Аналіз судової практики розгляду скарг у провадженні в справах про порушення митних правил дозволяє виділити наступні порушення та недоліки в роботі митних органів:

1) порушення щодо оформлення протоколу про порушення митних правил: неправильно зазначено (або взагалі не зазначено) місце, час та обставини вчинення протиправного діяння; не вказано особу, щодо якої складено адміністративний протокол ; відсутність у протоколах даних про вартість товарів, які є безпосереднім предметом порушення митних правил, що в подальшому унеможливує прийняття рішення по суті справи; протоколи тривалий час не направляються до суду тощо;

2) довідка про витрати митного органу в справі про порушення митних правил або підготовлена і долучена до адміністративної справи у строки, які не можна вважати розумними;

3) наявність у матеріалах справ або не засвідчені копії документів, або самі документи взагалі не мають необхідних реквізитів, що унеможлиблює використання їх як доказів у справі;

4) направлення матеріалів справи до суду для розгляду після закінчення строків накладення адміністративного стягнення, що унеможлиблює прийняти законне рішення по справі та інші недоліки.

Як приклад, можна навести рішення Третього апеляційного адміністративного суду у справі №320/4068/17 від 14 листопада 2018 року, коли в результаті недоліків в роботі посадових осіб митного органу, особа, на яку було накладено адміністративне стягнення за вчинення порушення митних правил, передбаченого статтею 485 МКУ у розмірі 1 724 619, 93 грн. уникла відповідальності за те, що вона, будучи резидентом України, неправомірно користувався транспортним засобом зареєстрованим у Болгарії, ввезеним на територію України громадянином Болгарії строком до 1 року без сплати митних платежів. В такий спосіб користувачем автомобіля використовувались пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано пільги [189]. Отже, як свідчить узагальнення практики розгляду судами справ про порушення митних правил, при розгляді справ зазначеної категорії можна констатувати наявність певних проблемних питань, які можуть бути вирішені при правильному і однаковому застосуванні останніми положень чинного митного законодавства.

Таким чином, оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил є однією з найважливіших складових єдиного механізму забезпечення та захисту прав і інтересів фізичних та юридичних осіб у митних правовідносинах. З метою ефективного функціонування даного правозахисного механізму провадження за скаргами на рішення, дії або бездіяльність митних

органів потребує удосконалення шляхом нормативного урегулювання відповідних прогалин та колізій.

Висновки до розділу 2

Проведене дослідження дає можливість зробити наступні висновки.

Визначено, що захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами здійснюється в Україні через функціонування інститутів адміністративного та судового оскарження, кожен з яких має свої переваги та недоліки правового регулювання. Відмінності між зазначеними інститутами обумовлюються суб'єктним складом щодо прийняття рішення за скаргою, правововою регламентацією процедур захисту, рівнем їх забезпеченості, юридичними гарантіями тощо.

Акцентовано увагу, що відповідно до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» правом на захист своїх прав, свобод та законних інтересів можуть скористатися виключно громадяни України. При цьому суб'єктами митних правовідносин у сфері митної справи виступають як фізичні, так і юридичні особи держави Україна та інших держав.

Визначено, що адміністративне оскарження є одним з елементів правозахисного механізму, що утворюють правові норми, які регулюють суспільні відносини, що виникають в результаті звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічної адміністрації, в межах його повноважень, з вимогою про відновлення прав і законних інтересів особи, котра вважає, що вони були порушені відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, зміст якого характеризується наявністю правовідносин між громадянином та органами публічної адміністрації, що виникають у зв'язку з реалізацією ними управлінських функцій.

Акцентовано увагу, що посадовими особами митних органів, у зв'язку з невірним чи неоднозначним трактуванням та застосуванням чинного митного

законодавства, досить часто допускаються порушення, що призводять до виникнення правового спору між суб'єктами митних правовідносин.

На підставі вивчення діяльності митних органів у сфері митної справи визначено, що предметом оскарження є рішення, дії чи без діяльність посадових осіб митних органів або інших працівників митних органів, які виникають з наступних питань: при визначенні митної вартості товарів, що переміщуються через митну територію України; при прийнятті рішень щодо країни походження товарів; щодо класифікації товарів (прийняття класифікаційних) рішень; відмови у наданні податкових пільг; про повернення з бюджету сплачених податків; про стягнення збитків, спричинених здійсненням (нездійсненням) митного контролю та оформлення; оскарження податкових повідомлень-рішень митних органів (здійснюється відповідно до Податкового кодексу України); застосування заходів адміністративного примусу при здійсненні митного контролю (вилучення товарів, їх арешт тощо); притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил та інші.

Обґрунтовано доцільність створення при митних органах, постійно діючих органів по розгляду та вирішенню скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності - Комісії по розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників.

Визначено, що провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників є нормативно врегульованим порядком вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний, об'єктивний розгляд та вирішення адміністративними судами справи по суті.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ, ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ІНШИХ ПРАЦІВНИКІВ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів України

Вивчення зарубіжного досвіду щодо процедури оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів та їх посадових осіб має велике значення для вдосконалення свого внутрішнього державного управління та законодавства, враховуючи не тільки норми міжнародного права та теоретичні положення окремих доктрин, але і позитивний практичний досвід інших країн.

Слід сказати, що підходи до вирішення спорів у сфері публічного права для здійснення правового захисту осіб від неправомірних дій і рішень державних органів та їх посадових осіб різних держав досить неоднакові. Так, одні країни вирішують публічно-правові спори виключно в судовому порядку, а інші в адміністративному, тобто вищим органом (посадовою особою) чи спеціальними органами, які не входять до судової системи. Це залежить від особливостей правової системи певної держави, її поетапного розвитку, тощо.

Тому, узагальнення та запозичення досвіду інших держав в цьому напрямку дозволить обрати такий підхід, який з урахуванням типологічних ознак національної правової системи буде сприяти подальшому розвитку законодавства України щодо оскарження неправомірних дій і рішень державних органів та їх посадових осіб, й розробці процесуальних правил вирішення публічно-правових спорів, організації і побудові найбільш раціональної системи органів, уповноважених вирішувати такі спори [190, с.65].

Тож, з огляду на сказане, розглянемо більш детально процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зокрема митних органів у деяких країнах.

Так, у Німеччині оскарження правових актів суб'єктів владних повноважень вирішується в адміністративному та судовому порядку, процедура яких врегульована Кодексом адміністративного судочинства [191] та Законом про адміністративні процедури ФРН [192].

Важливо, що адміністративне оскарження для цієї країни є обов'язковим етапом, що передує судовому оскарженню правових актів. Систему адміністративної юстиції у ФРН, утворену для перегляду скарг та запитів фізичних і юридичних осіб на діяння або акти органів державної влади, а також скарг та спорів між органами місцевого самоврядування очолює Федеральний адміністративний суд. Також, паралельно діє декілька систем спеціалізованих судів (фінансові, трудові, соціальні), кожен з яких має свою специфіку, із яких три – спеціалізуються у адміністративному праві, а два – у сфері приватного права. Доречно сказати, розгляд спорів, які виникають у сфері митних правовідносин, віднесено до підвідомчості спеціалізованих судів - фінансових (Finanzgericht). Соціальним (Sozialgerichte) підвідомчі справи соціального забезпечення, адміністративним (Verwaltungsgerichte) всі інші адміністративні справи [193, с.149].

Як бачимо, на відміну від адміністративних судів ФРН, адміністративні суди України розглядають більше категорій справ, тож, на нашу думку, для розвантаження судів законодавцю доцільно звернути увагу на можливий розподіл юрисдикції, виокремлення спеціалізації в адміністративних судах.

Слід зауважити, що при розгляді митних спорів у Німеччині існують деякі особливості щодо процедури їх вирішення. Насамперед, врегулювання таких публічних суперечок здійснюється з обов'язковим додержанням процедури досудового розгляду, що є своєрідним засобом внутрішньої самоперевірки державними органами. Тобто, позивач в обов'язковому порядку повинен звернутися зі скаргою до органу вищого рівня, а вже потім до фінансового

(митного) суду. Відповідно, у скаржника немає права оскаржувати рішення фінансового суду, і звертатися до Федерального фінансового суду без досудового розгляду. Тож, як бачимо без обов'язкової досудової стадії розгляду такого спору касаційне провадження неможливе. Проте, у виняткових випадках громадянин має право безпосередньо звертатися до Федерального фінансового суду, наприклад, з питань бездіяльності митного органу під час досудового розгляду скарг.

Також, у фінансовому (митному) суді за відповідною заявою та дозволом суду, з метою економії часу, існує практика проведення судових відеоконференцій. Процесуальне законодавство Німеччини дозволяє судді вести себе відкрито при розгляді справи, не приховуючи свою точку зору від сторін. Рішення, яке буде прийнято у справі відповідно до існуючого законодавства, а при можливому визнанні недійсним адміністративного акту митного органу має можливість зобов'язати митні органи видати інший відповідний адміністративний акт [193].

Зауважимо, що у митному законодавстві Німеччини не діє принцип презумпції невинуватості, а обов'язок доводити свою правоту при розгляді судових позовів з митних справ лежить на фізичній особі. Разом з тим, вона позбавлена права на відмову надавати відомості, які можуть бути використані проти неї у ході судового розгляду. Ідентичні правові норми діють не лише в Німеччині, але і в США, Франції, Швейцарії та інших країнах[194].

Отже, можемо стверджувати, що оскарження митних спорів в Німеччині має особливий порядок вирішення, це: обов'язковість досудового вирішення спорів за скаргами громадян та наявність спеціалізованих судів щодо такої категорії спорів.

Доречно зазначити, що досудовий порядок вирішення митних спорів в більшості країн є обов'язковим. Правило про обов'язкову процедуру адміністративного оскарження закріплено, окрім Німеччини, наприклад в законодавстві Австрії, Австралії, Данії, Бельгії, Греції, Словенії, Польщі, Кореї, Фінляндії, Канади, Угорщини, Нідерландів, Іспанії, Білорусії, та ін.

Слід відзначити, що в кожній з цих країн діє відповідний Закон, який встановлює обов'язковість адміністративного порядку оскарження адміністративного рішення перед зверненням за захистом своїх порушених прав та свобод до суду. На наш погляд, запровадження в Україні такої процедури вирішення митних спорів може зменшити навантаження на суди, чим підвищить якість його роботи щодо забезпечення прав і свобод громадян.

Тому, враховуючи викладене доцільно доповнити Закон України «Про звернення громадян» розділом, в якому передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження, як досудове вирішення спору. Наступним кроком має стати внесення відповідних змін до Митного кодексу України щодо запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів.

Якщо проаналізувати досвід такої країни, як Сполучені Штати Америки (далі – США), слід зазначити, що тут для контролю за діями адміністративних органів існує велика кількість підходів, які пропонують різні моделі законодавчих і судових засобів нагляду та обмежень [195, с. 68]. Проте, таке різноманіття режимів адміністративного права ускладнює процес оскарження правових актів, та унеможливорює уніфікувати судову практику для застосування, наприклад, в іншому штаті.

Доречно сказати, що адміністративно-правові спори в США з приводу незаконності актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів, що порушують суб'єктивні права фізичних та законні інтереси юридичних осіб у сфері державного управління вирішують спеціальні судові та квазісудові органи та їх посадові особи, які діють при органах виконавчої влади – агенціях, та входять в структуру цих відомств за законодавчо встановленою процедурою [196, с. 4]. Компетенцію адміністративних агентств в якості арбітрів законодавець визначає як «адміністративну ад'юдікацію» (англ. – administrative adjudication), що означає процес розгляду спеціалізованими адміністративними агентствами як усних, так і письмових заяв, доказів і заперечень приватних осіб, з одного боку, і представників державної влади – з іншого щодо спірних питань про порушення законодавства або відновлення порушених суб'єктивних

прав (Звід законів США)[197,с. 20]. Як бачимо, адміністративні агентства виконують фактично судові повноваження щодо вирішення спорів. Очевидно, що такі органи розглядають більше суперечок, ніж суди загальної юрисдикції. Вказані категорії справ розглядають особи, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями, що володіють спеціальними знаннями в конкретній сфері управління та наділені повноваженнями по розгляду адміністративних спорів. Слід зауважити, що у випадку, коли приватні особи або корпоративні підприємства не задоволені рішенням адміністративних органів (агентств), які порушують їхні права і законні інтереси, то вони можуть порушити справу у федеральному суді, який може зобов'язати адміністративні органи переглянути своє рішення або визнати їх дії незаконними і недійсними [198].

Також, необхідно зауважити, що апеляції з адміністративних справ у США подаються до судів загальної юрисдикції, при цьому федеральне адміністративне право передбачає оскарження в судах правил та регламентів органів під час їх прийняття, або тоді, коли орган застосовує їх у процесі виконання вимог законів. З іншого боку, деякі адміністративно-процесуальні закони штатів передбачають перевірки регуляторних актів спеціальним комітетом законодавчого органу штату на предмет їх відповідності законам, які надають відповідно повноваження [195, с. 65].

Окрім судів загальної юрисдикції, у вказаній країні існує кілька спеціалізованих судів, до яких належать: Компенсаційні суди роботодавця - вирішують спори між фізичними особами та працівниками компенсаційних установ; Суд з питань оподаткування - розглядають справи стосовно державних та місцевих податкових питань; спеціалізовані суди на рівні федеральних судових округів, що здійснюють перегляд адміністративних рішень певних органів влади, а також Федеральний окружний апеляційний суд, які створені для здійснення судового перегляду певних адміністративних справ. Крім того, спеціальними судами є: Митний суд (суд міжнародної торгівлі), юрисдикція даного суду включає в себе огляд законів про конгрес, апеляцію та оцінку федеральної скарбниці, або митні органи, пов'язані з імпортом товарами; та

Суд США з розгляду претензій до федерального уряду. На думку вченого М. В. Кравчука, Суд з розгляду претензій до федерального уряду було створено «для того, щоб поведінка уряду в спорах із громадянами була справедливою» [199, 83]. Такі суди існують в у більшості штатів. Апеляційний суд з митних і патентних питань розглядає апеляційні скарги за рішеннями Митного суду і Бюро патентів США. [200, с. 41].

Також, у США існують адміністративні суди, які розглядають справи щодо широкого кола питань, але ці справи стосуються різних адміністративних правовідносин, наприклад, управління природними ресурсами, питання порушень прав і свобод з боку адміністративних органів, порушень у сфері охорони здоров'я і безпеки працівників та ін. Важливо, що у США спеціалізовані суди утворено як на федеральному рівні, так і на рівні штатів, якими розглядається більша частина справ, в тому числі і щодо митних спорів.

Слід сказати, що у Великобританії також функціонує досить широкий спектр органів державної влади, до яких фізичним та юридичним особам законодавством країни надається можливість подавати скарги щодо прийнятих рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх якості, а також ініціювати відповідний розгляд скарг [201, с. 7]. В цій країні, відповідно до Закону Великобританії «Про трибунали, Суду і правозастосування» створена дворівнева система Трибуналів, які розглядають адміністративні справи незалежно від органів виконавчої влади, з ініціативи яких вони були створені для забезпечення їх послідовної, незалежної та ефективної діяльності [202, с.10]. Цікаво, що така система Трибуналів з розгляду адміністративних спорів, зокрема і митних спорів, які, в даний час, по суті, є спеціалізованими адміністративними судами, включає в себе Трибунали двох рівнів, що складаються з декількох палат з розгляду певних категорій справ [203, с. 215]. На наш погляд, практика Великобританії щодо використання позивачем процедури судового контролю при оскарженні нормативних актів, рішень, дій або бездіяльності органів публічного управління в позові про судовий контроль є досить цікавою для України. Важливим є той факт, що підставами для

судового контролю є: незаконність, ірраціональність (нерозумність) і неправомірність в зв'язку з процесуальними порушеннями (процесуальна несправедливість), незважаючи на різноманіття норм і принципів, при порушенні яких оскаржуване рішення, дія чи бездіяльність державного органу може бути визнано судом незаконним. До того ж, всі засоби судового захисту, надання яких можливо при використанні процедури судового контролю, поділяться на: публічно-правові засоби (що зобов'язує судовий наказ, що забороняє судовий наказ і скасовує судовий наказ); і засоби приватного права (судова заборона, декларація і стягнення збитків). Вочевидь, надання кожного із зазначених видів судового захисту має свої особливості, які необхідно враховувати при пред'явленні позову про судовий контроль [204, с. 15].

Із зазначеного вище, можемо зробити висновок, що і в США і Великобританії відсутні повноцінні адміністративні суди, проте існує досить велика кількість адміністративних квазісудових органів (трибунали, комісії, комітети, управління, агентства чи бюро і навіть судами, але суті такими не бути), що діють в різних сферах державного управління. До їх складу часто включаються як представники органів публічної адміністрації, так і судді загальних судів.

Слід сказати, що із досвіду Республіки Молдова, де право на оскарження в адміністративному порядку рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади врегульовано Конституцією Республіки Молдова (ст. 53) [205] і Законом Республіки Молдова «Про подання петицій» від 19.07.1994 р № 190 [206], позитивним, на наш погляд, є підхід законодавця, який встановив, що петиції можуть подавати громадяни Республіки Молдова, іноземні громадяни та особи без громадянства, права і законні інтереси яких були порушені на території Республіки Молдова. У законодавстві ж України право на адміністративне оскарження мають лише громадяни і особи, які на законних підставах перебувають на її території. Таке трактування норми обмежує права тих осіб, які незаконно перебувають на території України, права яких були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб органів виконавчої влади.

Водночас, законодавством Молдови, на відміну від українського передбачене таке поняття як «попередня заява», тобто особа має право звернутися не до вищестоящого органу, а в орган, який видав адміністративний акт, що оскаржується. Законом «Про адміністративний суд» [207] приділено окрему увагу саме процедурі розгляду попередньої заяви до адміністративного органу, що видав акт індивідуального чи нормативного характеру й можливі варіанти ухвалення рішень (про відхилення заяви; про прийняття заяви й відміни ухваленого акту чи внесення до нього змін; подання позову до суду) [208]. Важливо, що такий спосіб оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади не відноситься до адміністративного оскарження і є особливою формою позасудового оскарження. Тому, на нашу думку, було б доцільно запозичити для застосування на території України таку форму позасудового оскарження як «попередня заява», для удосконалення механізму оскарження громадянином рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема митних органів. Також, Законом «Про адміністративний суд» [207] врегульовано процедуру судового оскарження, зокрема ст.21 цього Закону передбачається попередній судовий захист у вигляді призупинення виконання оскаржуваного адміністративного акту. Даний процесуальний механізм застосовується судом за заявою про призупинення виконання оскаржуваного адміністративного акту, яка може подаватися до адміністративного суду одночасно з поданням позовної заяви [207].

Тож, як бачимо, і для України, і для Республіки Молдова, характерним є і судовий та позасудовий порядок оскарження. Також, спільним є те, що право громадян на адміністративне оскарження в Україні і в Молдові закріплене в Конституції і деталізовано в законах і підзаконних нормативно-правових актах.

Водночас, дещо інший порядок вирішення такої категорії спорів встановлено у Словацькій Республіці де суб'єкт, що оскаржує рішення або дії митних органів, чи інший учасник провадження може звернутися до суду для вирішення справи на будь-якій стадії провадження з розгляду, зокрема без попереднього подання скарги до митного органу вищого рівня. Розгляд таких

спорів відноситься до компетенції адміністративного суду на умовах і в порядку, передбачених Адміністративно-процесуальним кодексом. Тобто, в цій країні судовий порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів та підсудність таких спорів встановлено такий самий, як і в Україні.

У Польщі контроль за діяльністю державних органів управління щодо неправомірності їх рішень, дій чи бездіяльності, також здійснюють Адміністративні суди, діяльність яких регламентована Законом від 30 серпня 2008 р. «Про провадження в адміністративних судах» (ст.3), який включає вирішення скарг щодо: адміністративних рішень; рішень, винесених в адміністративному процесі; положень щодо виконавчого провадження і безпеки, які можуть бути оскаржені; інших актів або діяльності публічної адміністрації щодо повноважень або обов'язків; актів місцевого законодавства органів місцевого самоврядування; актів органів місцевого самоврядування та їх об'єднань; актів нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; бездіяльності або довготривалого ведення провадження у справах [209]. Вищою судовою інстанцією в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд Польщі (пол. Naczelny Sąd Administracyjny, NSA), який складається з трьох палат: Комерційна палата — розглядає питання, пов'язані з торгівлею, митною справою і підприємницькою діяльністю; Фінансова палата — розглядає питання, пов'язані з оподаткуванням та іншими обов'язковими платежами до бюджету; Палата з загальних питань адміністративного права — розглядає всі інші питання. Аналізуючи вищевказаний Закон, цікавим, на наш погляд для запозичення є досвід Польщі щодо такого явища, як медіація в адміністративному судочинстві щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів [210], яка визначається як провадження за участі медіатора, тобто посередника з достатньою кількістю знань і навичок, з метою роз'яснення, розгляду фактичних та правових обставин справи у сфері, в якій він спеціалізується, та визначення сторонами способу врегулювання питання в межах чинного законодавства під час одного судового засідання. У випадку, якщо медіація закінчиться невдачею, тобто сторони не зможуть погодитися на

спільну позицію, то справа буде розглядатися лише в судовому засіданні. Якщо спір вирішується під час медіації, можливими є наступні варіанти: припинення судового провадження, або механізми медіації можуть передбачати обов'язок адміністративного органу перевіряти своє рішення. Необхідно зазначити, що у цьому процесі нормативно-правові акти Польщі не виокремлюють особливості чи специфіку медіації залежно від сфери справи, тобто всі правила та положення є загальними [211]. Важливо, що медіація застосовується для врегулювання широкого кола суперечок: комерційних, трудових, сімейних та інших цивільно-правових спорів, кримінальних справ, колективних позовів і питань адміністративного судочинства (в тому числі і митних спорів).

Також, позитивний досвід вирішення митних спорів за участі медіатора є і в Італії. Сама процедура медіації в цій країні відрізняється від польської: вона є обов'язковою; справа повинна бути на суму, що перевищує 20 000 євро; тривалість розгляду справи медіатором може продовжуватись 4 місяці; ініціатором медіації є фізична особа; несення додаткових витрат на медіатора тощо. Слід відзначити, що італійська процедура медіації знаходиться у стані постійних змін, що обумовлено спробою зменшити навантаження на судову систему загалом, зокрема щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів та появою інтересу до цього явища у всіх учасників судового процесу.

Цікавим та вартим запозичення для України є досвід Нідерландів в частині визначення понять, які входять до предмету публічно-правового спору, а роз'яснення їх змісту позитивно вплине на розгляд адміністративних справ та усуне наявні неточності та прогалини. Так, наприклад, відповідно до Закону «Про загальне адміністративне право», під правилом (нормою) розуміються загальні правила, визначені указом, які не є загальнообов'язковим правилом, стосовно інтересів, встановлення фактів або тлумачення статутних правил при виконанні повноважень адміністративного органу; декрет – письмове рішення адміністративного органу, що включає публічне законодавство; рішення – це рішення, яке не є загальнодоступним, включаючи відмову у заяві, та інші [209].

Важливо, що вказаний нормативний акт регулює діяльність як органів публічної адміністрації так і адміністративних судів, що на наш погляд є великим недоліком в законодавстві Нідерландів, у порівнянні із сучасним нормативно-правовим регулюванням процедури оскарження неправомірних рішень, дій та бездіяльності органів влади в Україні.

Схоже нормативно-правове забезпечення процедури оскарження рішень, дій та бездіяльності органів влади в Болгарії, де Адміністративно-процесуальний кодекс [212], регулює як провадження в адміністративних органах, так і судочинство в адміністративному суді. Також, вказаним нормативним актом детально урегульовані питання, пов'язані із виданням і оспорюванням індивідуальних, загальних і підзаконних адміністративних актів. Важливо, що в Законі виокремлено деякі категорії адміністративних справ, проте порядок їх розгляду в адміністративному суді є однаковим: попереднє оскарження до адміністративного органу (вищестоящого); відкриття провадження у справі із перевіркою допустимості (дійсності) скарги(протесту), яка подається через адміністративний орган, що видав акт, вчинив дію чи бездіяльність; судовий розгляд (із активною діяльністю суду та учасників процесу щодо доказування), який завершується ухваленням рішення; касаційне оскарження із визначенням процесуальних дій як касаційного суду, так і підстав для відміни судових актів, що набули законної сили; виконання судового рішення (із виділенням особливостей виконання судового рішення, спрямованого проти адміністративного органу, і судового рішення на користь фізичної (юридичної) особи) [213, с. 144].

Також, необхідно зазначити, що основними законодавчими актами щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації, зокрема митних органів в таких країн як Естонія, Литва, Латвія є відповідно: Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії, Адміністративно-процесуальний закон Латвії, Закон Литовської Республіки «Про провадження в адміністративних справах» [214]. Слід сказати, що вказані закони містять дещо різну процедуру оскарження в адміністративному і судовому порядках. Так,

наприклад, оскарження неправомірних актів адміністративного органу врегульовано гл. 6 відповідного закону Латвії, в якому передбачене право громадян подати скаргу до вищестоящого адміністративного органу і в порядку адміністративного судочинства, яке покликаного контролювати правомірність і обґрунтованість виданого адміністративного акта, дій адміністративного органу, а також з'ясувати публічно-правові обов'язки або права особи. На жаль, закон не виділяє різновиди та особливості адміністративних справ, та не виокремлює спори, що вирішуються в порядку адміністративного процесу в суді. З тексту Кодексу Естонії можемо зробити висновок, що адміністративні суди в цій країні, в порівнянні з українськими, мають більш чіткі та широкі повноваження, що стосуються саме рішень суб'єктів публічної адміністрації, зокрема: повністю або частково скасувати адміністративний акт; ввести в дію адміністративний акт або зупинити дію акту; забороняти видавати адміністративний акт або виконання акту; виплатити компенсацію за шкоду, заподіяну публічному праву; скласти настанову щодо ліквідації наслідків адміністративного акту; визнати недійсність адміністративного акту, незаконність акту або того факту, що має відношення до публічного права. [215]. Тож, очевидно, що повноваження адміністративних судів Естонії стосуються частіше рішень суб'єктів публічної адміністрації, а в Україні відповідні суди більше зосереджені на діях та бездіяльності.

Законодавством Литви [216] встановлено порядок розгляду адміністративних справ у спорах, що виникають стосовно адміністративно-правових відносин. Також, визначається провадження щодо окремих категорій адміністративних справ, до яких відносяться і митні спори. Цікавим є визначення поняття адміністративний спір, під яким законодавець розуміє конфлікт осіб із суб'єктами публічного адміністрування або конфлікти між непідвідомчими один одному суб'єктами публічного адміністрування, а також спорів службових осіб із адміністрацією та спорів, пов'язаних із виборами [217].

Таким чином, можемо зробити висновок, що ці три країни мають майже аналогічну побудову системи оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації, зокрема митних органів, а схожий зміст правових норм.

Отже, враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що в більшості держав світу ефективним механізмом захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів публічної влади є адміністративне судочинство, яке в різних країнах функціонує по різному. Так, наприклад, у таких державах як Франція, Німеччина та Польща функції захисту суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління виконують адміністративні суди, до юрисдикції яких відносять розгляд адміністративних справ, де скаржником виступає особа приватного права. У Великобританії та США контроль за адміністративними актами здійснюється суддями загальних судів, до юрисдикції яких відносять питання як приватного, так і публічного права, а віднедавна – також спеціально створеними вузькоспеціалізованими адміністративними трибуналами [196].

Доречно сказати, що в Україні публічно-правові спори, зокрема і митні вирішуються як в порядку адміністративного судочинства так і адміністративного оскарження правових актів, дій та бездіяльності до вищестоящего органу [218]. Водночас, враховуючи зарубіжний досвід, актуальним стає питання впровадження позасудових процедур вирішення митних спорів (обов'язкове адміністративне оскарження, медіація), які здатні знизити кількість відповідних розглядів у судовому порядку.

3.2. Основні перспективи розвитку національного законодавства щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників

Стаття 18 Конституції України визначає, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з

членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права [96]. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна взяла на себе ряд зобов'язань, які стосуються, насамперед, приведення її правової, політичної та економічної систем у відповідність до вимог Ради Європи. У преамбулі вказаної Угоди зазначається, що політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом залежатиме від прогресу в імплементації цієї Угоди, а також від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах [219]. На виконання вимог Угоди було розроблено Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», затверджену Указом президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», в якій визначено щодо необхідності проведення ряду реформ, серед котрих провідне місце займає реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу [220]. Відповідно до концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику метою їх реформування є побудова ефективної моделі здійснення заходів державної митної політики відповідно до плану, який передбачатиме впровадження в їх діяльність кращих світових практик з реалізації державної а митної політики, удосконалення існуючих процедур, налагодження процесів інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання покладених завдань [221].

Одним із концептуальних напрямів реформування митних органів є удосконалення процедури адміністративного оскарження діяльності митних органів, що передбачає запровадження ефективного механізму розгляду скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в адміністративному порядку; впровадження системи моніторингу результативності розгляду судами митних спорів, що пройшли процедуру адміністративного оскарження; моніторинг і систематизацію результатів розгляду митних спорів в адміністративному та

судовому порядку і доведення їх до відома інших підрозділів Державної митної служби з метою уніфікації підходів до адміністрування податків, зборів, платежів [81].

Дослідивши питання функціонування інституту оскарження в діяльності митних органів було встановлено, що національне законодавство з даного питання містить як ряд позитивних нововведень, так і ряд недоліків, що, в свою чергу, створює проблеми практичної реалізації суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності права на захист їх прав та інтересів в митних правовідносинах. Загалом, на наш погляд, висловлений у попередніх підрозділах удосконалення інституту оскарження в сфері митної справи вбачається в наступному.

Стаття 26 Митного кодексу України визначає, що процедура адміністративного оскарження рішення митних органів, їх посадових осіб та інших працівників реалізується відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян», де в статті першій зазначається, що громадяни України мають право звертатися до суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових осіб із заявами або клопотанням щодо реалізації своїх прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. При цьому, митне законодавство визначає суб'єктами митних правовідносин як фізичних так і юридичних осіб, чії права та інтереси можуть бути порушені незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю митних органів. Тому, вважається за необхідне внести зміни до статті 1 Закону України «Про звернення громадян» і замінити словосполучення «громадяни України» на «кожна особа». Крім того, даним законом встановлюються місячний термін розгляду громадян, що є на нашу думку досить тривалим терміном, оскільки питання щодо оскарження діяльності митних органів завжди пов'язані з майновими інтересами суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а тому потребують найскорішого вирішення. Дана позиція підтримується і Міжнародною конвенцією про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.05.1973, де в стандартному правилі 10.10 зазначається, що митна служба виносить рішення щодо скарги і направляє

відповідне письмове повідомлення заявнику в можливо короткий термін [76]. Тому пропонуємо, внести зміни до частини 2, пункту 2, статті 26 Митного кодексу України, зазначивши, що «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 строк від 3 до 10 днів від дня їх надходження». Ще одне положення даної статті потребує на наш погляд перегляду, а саме: відповідно до частини 4 вказаної статті, скарга має містити конкретну інформацію про предмет оскарження і бути належним чином аргументованою. В практичній діяльності аргументація скарги сприймається суб'єктами владних повноважень як обов'язок скаржника посилатися на відповідну норму закону, невиконання якої може призвести до відмови у прийнятті та розгляді скарги за невідповідності останньої встановленим вимогам. Але, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності можуть і не знати правових норм, які порушуються посадовими особами митних органів, та загалом і не повинні. А отже, позиція про те, що скарга (як один із засобів захисту суб'єктивних прав і законних інтересів) повинна містити юридичне обґрунтування висунутих в ній вимог є необґрунтованою, у зв'язку з чим пропонуємо виключити частину четверту статті 26 МКУ.

Упорядкування системи роботи зі скаргами в митних органах можна досягти шляхом створення відповідної інформаційної бази та надання до загального доступу інформації щодо судових рішень, прийнятих у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, а також роз'яснень Верховного суду України з питань застосування судами положень законодавчих актів при розгляді справ зі спорів з приводу реалізації державної митної політики. Можливість ознайомлення з такими документами та прецедентами в митній сфері, на наш погляд зможе значно спростити процедуру оскарження, уникнути певних помилок при подачі скарги та її розгляді як для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, так і посадових осіб

митних органів. В даному аспекті можна навести правову позицію Верховного Суду України, який, розглядаючи справи щодо оскарження рішення про коригування митної вартості зазначивши про неможливість коригування митної вартості виключно на підставі інформації ЄАІС ДФС України, вказав «... слід урахувати, що в ЄАІС ДФС України відсутня інформація про коригування заявленої митної вартості товарів, а також інформація щодо судових рішень із питань визначення митної вартості та методів її обчислення...» [222].

Досить актуальним з точки зору удосконалення законодавства з питань оскарження діяльності митних органів, є пропозиція щодо зміни підвідомчості розгляду скарг. В юридичній літературі висловлювалась думка про необхідність створення спеціального адміністративно-юрисдикційного органу, який розглядав би скаргу поза межами відомчої процедури. Наприклад, Панова І.В. зазначає, що такі органи виконували б три основні функції: розгляд загальної адміністративної скарги; притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності за певні склади адміністративних правопорушень, підвідомчих судам загальної юрисдикції та перегляд постанов у справах про адміністративні правопорушення за всіма категоріями незалежно від суб'єктного складу [223]. Підтримуючи в цілому позицію зміни підвідомчості розгляду скарг, ми не можемо погодитись з такою позицією автора, оскільки створення окремого органу адміністративної юрисдикції вимагає часових та фінансових затрат, нормативного та відповідного кадрового забезпечення, по-друге, досить сумнівною видається пропозиція щодо наділення такого органу правом розгляду та перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення. Тому, вважаємо, що більш доцільним є створення в органах Держмитслужби, а саме при управліннях з напрямку реалізації правових питань відповідних Комісій по розгляду та вирішенню скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в сфері митних правовідносин, яку буде очолювати керівник митного органу. Крім того пропонуємо щоб до складу таких Комісій входили фахівці з питань у галузі

права, а також представник від громадськості (громадський контроль). Доцільність створення таких Комісій обґрунтовується наступним:

1) підвищення якості розгляду скарг, оскільки вони будуть розглядатися колегіально, спеціалістами у сфері митної справи, так як безпосередній розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів має свою правозастосовчу специфіку, а також за обов'язкової участі сторін;

2) доступність та оперативність реагування на протиправні прояви в діяльності митних органів та можливість в досить короткі терміни отримати об'єктивну юридичну оцінку зі спірного питання;

3) розвантаження адміністративних судів з розгляду відповідних справ;

4) здійснення контролю по виконанню рішень прийнятих за результатами скарги, а також виявлення причин порушення посадовими особами митних органів положень чинного митного законодавства. У разі виявлення таких порушень, ініціювання проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності (дисциплінарне провадження здійснюється дисциплінарними комісіями, що створюються при митних органах). Діяльність вказаних Комісій, їх склад та порядок вирішення скарг, закріплюються у відповідному запропонованому нами проекті Положення адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових та інших працівників (Додаток А), який затверджується Держмитслужбою України за погодженням з Міністерством фінансів України, як органу, що здійснює координацію діяльності фіскальних органів. Ефективність такого способу удосконалення інституту адміністративного оскарження в митній сфері підтверджується відсутністю додаткових фінансових затрат, відсутністю потреби формування додаткової матеріально-технічної бази, збільшення штатної чисельності співробітників, із зміною системи суб'єктів публічної адміністрації, реалізацією в найкоротші терміни.

З метою уніфікації митного законодавства України питання додержання митними органами в їх діяльності принципу законності (як і ряд інших питань) потребують свого врегулювання в межах останнього і в провадженні у справах

про порушення митних правил. У зв'язку з цим пропонуємо закріпити в Митному кодексі положення, що додержання митними органами вимог закону в провадженні в справах про порушення митних правил забезпечується здійсненням систематичного контролю з боку органів вищого рівня та їх посадових осіб, правом оскарження та іншими заходами, передбаченими законодавством України. Серед інших заходів необхідно закріпити і можливість здійснення прокурорського нагляду за додержанням законів при застосуванні митними органами заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Слід зазначити, що митне законодавство взагалі не містить норм щодо можливості оскарження особами, які притягаються до відповідальності за порушення митних правил діяльності митних органів в даному провадженні. Як виключення, це можливість оскарження такої процесуальної дії як тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів на них. В даному аспекті нами доведено, що процесуальні дії, визначені статтею 508 МКУ, проводяться посадовими особами митних органів також з метою забезпечення провадженні і за своєю суттю належать до них. Оскільки, законодавець закріплює можливість оскарження фізичними та юридичними особами будь-яких рішень, дій чи бездіяльності митних органів запропоновано доповнити Митний кодекс України статтею 518-1, де закріпити, що адміністративне затримання, проведення процесуальних дій може бути оскаржено заінтересованою особою до вищестоящого митного органу (вищестоящій посадовій особі митного органу) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, або до суду протягом десяти днів з дня їх вчинення. Подібна ситуація складається і у разі оскарження постанови про порушення митних правил. Відповідно до положень митного законодавства зазначене рішення, а також його постанова по скарзі на постанову митниці у такій справі можуть бути оскаржені до Держмитслужби або до адміністративного суду в порядку КАСУ. При цьому не вказується ані строк протягом якого можна подати скаргу, ані осіб, які наділені таким правом. На наш погляд, вищевикладене повинно бути відображене в

нормах МКУ, а саме: постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена особою, стосовно якої вона винесена, представником такої особи та її захисником до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.... Скарга (адміністративний позов) на постанову митного органу у справі про порушення митних правил подається протягом десяти днів з дня отримання копії такої постанови.

Не менше проблемних питань містить в собі і судовий спосіб оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. Перше на що звертається увага, це вагоме збільшення справ щодо спорів між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами. Фахівці зауважують, що виникнення такої ситуації пов'язується, в першу чергу, з тим, що митні органи у своїй діяльності більше схильються до виконання саме фіскальної функції, у зв'язку з чим іноді завищуються ставки мита. Збільшилась кількість випадків безпідставних відмов у прийнятті декларацій та неправомірних повідомлень-рішень. Оскарження в адміністративному порядку діяльності митних органів на практиці виявилось виявилось неефективним, що зумовило необхідність обстоювання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності своїх інтересів у судах [224]. Вивчення судової практики з розгляду спорів, що виникають внаслідок реалізації державної митної політики, дозволяє виділити наступні фактори, що впливають на ефективність функціонування інституту судового оскарження: перенавантаженість судів; відсутність у суддів поглиблених знань у сфері економіки; недосконалість адміністративно-процесуального законодавства; неоднокове тлумачення та застосування судами норм митного законодавства.

Так, наприклад, залишається проблемним питанням бюджетного відшкодування надміру сплачених податків та митних платежів, що виникли в результаті неправомірних рішень митниці у справах про визначення митної вартості товарів або встановлення їх країни походження. Деякі суди, вирішуючи вказані справи, визнаючи рішення митного органу протиправним і

скасовуючи його, одночасно не встановлюють для останнього обов'язку вчинити дії по усуненню наслідків, які були спричинені таким рішенням. Мотивацією прийняття відповідних рішень є відмова суду від втручання в дискреційні повноваження митного органу. На практиці це призводить до необхідності повторного звернення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності до суду з новим позовом. В той же час, у Постанові Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 2 лютого 2016 року № 21-4125/15 зазначено, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним і таким, що виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а в разі невиконання або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове його виконання [225]. Тому нами пропонується закріпити у статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України положення, в якій визначаються можливі способи захисту порушеного права, що під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, суди приймаючи рішення у справі та визнаючи їх протиправними і такими, що підлягають скасуванню, також зазначають про зобов'язання останніх вчинити ті чи інші дії, в межах владних повноважень. Подібна ситуація складається і з питань процесу доказування у справах, оскільки адміністративно-процесуальне законодавство містить дещо подвійні стандарти щодо даного питання. Відповідно до статті 77 КАСУ в справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дій чи бездіяльності покладається на відповідача [50]. А, частина 1, статті 9 Кодексу визначає, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. В свою чергу, у правозастосовній практиці суддів при розгляді справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів трапляються випадки перекладання обов'язку доказування, наприклад про правильно заявлену митну вартість товарів, на позивача. Тому,

потребує однозначного закріплення положення, що у вказаних справах обов'язок доведення правомірності їх рішень, дій або бездіяльності повністю покладається на митні органи, котрі, переважно, виступають відповідачами по справі. У зв'язку з викладеним, деякими науковцями висловлювалась точка зору, що дієвим способом ефективного вирішення митних спорів може бути створення відповідних спеціалізованих судів. Так, наприклад, Я.В. Греца вважає, що створення спеціалізованих судів забезпечить належний фаховий рівень тих чи інших публічно-правових спорів. При цьому автор зазначає, що оскільки на даному етапі створення таких судів є дещо передчасним, пропонується створити окремі судові палати із розгляду відповідних спорів у складі адміністративних судів [226]. Деякі автори, підтримуючи дану позицію, зазначають, що діюче законодавство передбачає можливість упорядкування спеціалізації суддів за розглядом конкретних справ певної юрисдикції [227, с.44]. В юридичній літературі також існують абсолютно діаметральні точки зору з вказаного питання. Е.А.Усенко, розглядаючи питання процесуального врегулювання податкових спорів, акцентує увагу на тому, що підстав для виокремлення податкового процесу як окремого галузевого процесу немає, як і немає для цього необхідних передумов [228, с. 214]. Хочемо зауважити, що як і з створенням окремого адміністративно-юрисдикційного органу, наділеного повноваженнями щодо здійснення функцій адміністративного оскарження діяльності митних органів у сфері митної справи, ми не поділяємо точки зору тих науковців, котрі вважають за необхідне створення спеціалізованих судів, з тих же підстав і причин. Наша позиція, підкріплюється і точкою зору інших вчених з даного питання, які зазначають виникнення наступних проблем: суттєві кадрові проблеми, які буде складно вирішити швидко (для підготовки компетентних спеціалістів потрібен значний час); відсутність відповідного процесуального законодавства; необхідність виділення з бюджету значних коштів; окрім того, «створення одних судів може поставити на порядок денний питання про створення аналогічних судів з окремих сфер правовідносин, наприклад, спеціалізованих «екологічних», «антимонопольних», «митних»,

«пенсійних», «виборчих» та інших судів» [229, с. 275]. Крім того, як зазначає О.Журавський, надмірна спеціалізація органів правосуддя, здатна «суттєво ускладнити контроль із боку держави та суспільства за діяльністю судової влади і знизити ефективність координації їхньої діяльності зі здійснення правосуддя» [229]. Тому, ми вкотре наголошуємо на необхідності створення колегіального органу по розгляду скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на рішення, дії або бездіяльність митних органів та встановлення обов'язковості процедури адміністративного оскарження. В результаті чого, адміністративні суди будуть розвантаженні, відбудеться прискорення процесу розгляду митних спорів, розгляд митних спорів буде забезпечуватись, переважно фахівцями, в галузі митної справи. А тому, потреба у створенні відповідного спеціалізованого суду, як і окремого адміністративно-юрисдикційного органу – відсутня. Крім того, право самостійно визначати орган, уповноважений розглядати скарги на рішення, дії або бездіяльність митних органів (митний, судовий або інший), встановлено і Митним кодексом Союзу, єдиною умовою, є обов'язок держави-члена забезпечити, щоб процедура оскарження уможлиблювала швидке підтвердження або зміну рішень, які ухвалили митні органи (секція 6, стаття 44) [230].

Реорганізація Державної фіскальної служби, в результаті якої відбулося утворення об'єднаних митниць та існуюча система адміністративних судів України виявила наразі проблему нормативного врегулювання питання юрисдикції адміністративних судів та підсудності адміністративних справ у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. У зв'язку з цим нами запропоновано закріпити положення в КАСУ, що провадження в таких адміністративних справах здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення.

На підставі аналізу змісту статті 286 КАС України зроблено висновок, що чинна норма регламентує лише порядок оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, хоча відповідно до назви статті у

провадженні у справах про притягнення до адміністративної відповідальності оскарженню підлягає будь-яке рішення, дія або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Тому, пропонуємо внести зміни до частини 2 статті 286 КАС України, закріпивши, що *позовну заяву щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), вчинення відповідної дії або бездіяльності...* та доповнити частин 3 вказаної статті відповідними видами рішень, які повинні бути прийняті за результатами розгляду справи про оскарження інших (окрім постанови по справі) рішень, дій або бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації: *визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій; визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії.*

Наразі дискусійним як в теорії права, так і в правозастосовній діяльності адміністративних судів залишається питання врегулювання спору за участю судді. Як зазначає, О.В. Рой вказаний інститут є своєрідним впровадженням медіації [130, с.175]. При цьому, автор заперечує можливість застосування даного інституту при розгляді судами публічно-правових спорів та робить висновок про недоцільність його використання в адміністративному судочинстві. Цікаво, що такий висновок робиться науковцем в результаті проведеного ним аналізу Положення про ДПІ у м. Черкасах ГУ ДФС у Черкаській області, в якому «відсутній найменший натяк на право вказаного державного органу приймати участь у процесі медіації» [124].

Ми не можемо погодитись з висловленою думкою, оскільки, сумнівним видається висновок про недоцільність інституту врегулювання спору за участі судді на підставі аналізу Положення про державну податкову інспекцію у м.Черкаси, тому, наша точка зору з даного питання є діаметрально протилежною. Відповідно до Директиви від 21 травня 2008 р. № 2008/52/ЄС Європейського парламенту і Ради про деякі аспекти посередництва (медіації) у

цивільних та комерційних справах: посередництво (медіація) – це організований процес, у якому дві або більше сторони намагаються добровільно досягти розв'язання свого спору за допомогою посередника (медіатора) [231]. Згідно з положеннями Кодексу адміністративного судочинства, врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі проведення нарад. Частина 4, статті 186 КАСУ закріплює, що під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору [50]. В той же час, середня тривалість оскарження спірного рішення в порядку адміністративного судочинства (з урахуванням проходження всіх інстанцій) складає не менше одного року, тому переваги застосування вказаного інституту при вирішенні митних спорів для усіх учасників адміністративного провадження, включно із суддею, є очевидними.

Враховуючи все вищезазначене, а також важливість вирішення вказаних спорів для суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності вважаємо за доцільне винести їх розгляд в окреме провадження та доповнити параграф 2, глави 11, розділу II «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ» Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 287-1 *«Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників»*, закріпивши у частині 4 положення, що при вирішенні адміністративних справ, визначених цією статтею допускається врегулювання спору за участю судді.

Аналіз судової практики, свідчить про те, що митні органи, реалізуючи свої повноваження у сфері митної справи, можуть припускатися помилок, а, іноді, і зловживати своїми правами. Як зазначають автори практичного посібника «Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади»: «Не секрет, що в багатьох органах публічної адміністрації інтереси держави (місцевого самоврядування), а в гіршому випадку – відповідного відомства, при

прийнятті рішення розглядають як визначальні [45, с. 22]. Тому досить важливим в даному аспекті є вирішення питання щодо відповідальності посадових осіб митних органів чи інших їх працівників за неправомірні рішення, дії або бездіяльність у правовідносинах із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи. Слід зауважити, що в правових актах, як правило, відсутні норми щодо відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, або ж закріплюється загальне формулювання щодо відповідальності «у встановленому законом порядку», або ж, «особи, винні у порушенні цього Закону (стаття 24 Закону України «Про звернення громадян» , несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України. Положення МК України, містять дещо інше змістовне формулювання, але суть залишається відповідною. Частина 1, статті 30 МКУ визначає, що посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону [81]. Ми поділяємо точку зору тих науковців, котрі вважають, що заходи відповідальності повинні бути співрозмірними із повноваженнями, якими наділена посадова особа та заборонам і обмеженням, що до неї застосовуються, оскільки, залежно від того, наскільки конкретизоване правило поведінки, настільки воно є реальним і невідворотним. Підстави юридичної відповідальності повинні бути чітко сформульовані і «бажано диференційовані: якому виду правопорушення який вид відповідальності – дисциплінарної, адміністративної і т.д. – відповідає» [232, с.16]. Тому вважаємо, що необхідно закріпити підвищену особисту відповідальність посадових осіб митних органів, як суб'єктів владних повноважень, не лише через реалізацію права на оскарження суб'єктами митних правовідносин, але й гарантією дотримання принципу законності при винесенні рішення та його виконанні. Щодо процедури адміністративного оскарження, то дотримання вказаного принципу забезпечується шляхом

здійснення відомчого контролю, який покладатиметься на Комісії з розгляду скарг на протиправні рішення, дії або бездіяльність посадових осіб митних органів, їх посадових осіб та Дисциплінарні комісії, що створюються в митних органах. А щодо судового контролю, пропонуємо доповнити статтю 251 КАС України положенням, що у разі винесення судом рішення про визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та встановлення факту порушення ним чинного законодавства у триденний строк з дня набрання рішенням законної сили направляється до відповідного суб'єкта публічної адміністрації, де працює особа, яка допустила таке порушення закону для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, якщо інше не передбачено законом, а також виявлення і усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Отже, враховуючи викладене, можна зробити висновок, що нині триває процес реформування системи органів, що реалізують державну митну політику, одним із напрямків якого є удосконалення інституту оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб, інших працівників з метою його ефективного функціонування. Однак, не дивлячись на це, аналіз доктринальних та законодавчих положень свідчить про наявність певних недоліків функціонування вказаного інституту у сфері митної справи. Серед питань, що повинні привернути увагу суб'єктів законодавчої ініціативи актуальними залишаються проблеми належного законодавчого врегулювання проблем, які виникають в результаті реалізації суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності в сфері митної справи права на оскарження, що також повинно стати предметом подальших наукових досліджень адміністративно-правової науки та вироблення відповідної сталої практики.

Висновки до розділу 3

Доведена доцільність доповнити Закон України «Про звернення громадян» розділом, в якому передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження, як досудове вирішення спору. Запропоновано

також внесення відповідних змін до Митного кодексу України щодо запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів.

Встановлено, що для удосконалення механізму оскарження громадянином рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема митних органів доцільно для застосування на території України запозичити таку форму позасудового оскарження як «попередня заява».

Обґрунтована необхідність легалізувати альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в Україні «медіація», шляхом внесення відповідних змін в законодавство України (МКУ), які були б основою діяльності медіатора для визначення поведінки в цій сфері.

На підставі дослідження шляхів удосконалення законодавчого регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, доведено необхідність внесення певних змін і доповнень до Закону України «Про звернення громадян», Митного кодексу України в частині що стосуються досудового порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, а також процедури оскарження при притягненні осіб до відповідальності за порушення митних правил та Кодексу адміністративного судочинства України. Обґрунтована необхідність у разі наявності ознак протиправності оскаржуваного рішення митного органу та вчинення відповідних дій суддею у межах наданих йому повноважень, на наш погляд, доцільно було б звернутися до інституту врегулювання спору за участю судді.

Доведена доцільність доповнити Закон України «Про звернення громадян» розділом, в якому передбачити обов'язковий порядок адміністративного оскарження, як досудове вирішення спору. Запропоновано також внесення відповідних змін до Митного кодексу України щодо запровадження обов'язкового досудового порядку вирішення митних спорів.

Встановлено, що для удосконалення механізму оскарження громадянином рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, зокрема митних органів

доцільно для застосування на території України запозичити таку форму позасудового оскарження як «попередня заява».

Обґрунтована необхідність легалізувати альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в Україні «медіація», шляхом внесення відповідних змін в законодавство України, які були б основою діяльності медіатора для визначення поведінки в цій сфері.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження визначається низка нових наукових положень та висновків, тлумачиться чинне національне законодавство, сформульовано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення інституту оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів, до найголовніших з яких можна віднести наступні.

1. Визначено, що публічно-правовий спір - це юридичний конфлікт у сфері публічно-правових правовідносин з приводу реалізації прав, свобод чи законних інтересів громадян, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень. Тоді як, адміністративно-правовий спір – це спір, що випливає із суперечок між органами публічної адміністрації та іншими суб'єктами адміністративних правовідносин з приводу реалізації владними суб'єктами управлінських функцій та незгоди фізичних і юридичних осіб з прийнятими їх рішеннями діями або бездіяльністю щодо прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права.

2. Сформульовано основні ознаки митних правовідносин: обов'язкова наявність особливого суб'єкта митних правовідносин (митний орган), який наділений суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, взаємопов'язаними з іншими суб'єктами митних правовідносин; нормативний акт, який видається уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації є підставою для виникнення, зміни, припинення таких правовідносин.

3. Виокремлено критерії поділу митних спорів в залежності від: 1) характеру правовідносин, які оскаржуються (такі, що виникають із адміністративних правовідносин; що виникають із цивільних правовідносин); 2) порядку вирішення спорів (митні спори, які вирішуються в адміністративному порядку та спори, що вирішуються в судовому порядку); 3) суб'єктів, що ініціюють порушення спору (ініційований митним органом або спір, ініційований учасниками зовнішньоекономічної діяльності, або державними органами); 4) підстав прийнятих рішень, дій (бездіяльності) (пов'язані із притягненням осіб до адміністративної відповідальності; при

коригуванні митної вартості; при стягненні митних платежів; пов'язані з митним оформленням і митним контролем; пов'язані із застосуванням спеціальних митних процедур та ін.).

4. Визначено, що захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, порушених органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами здійснюється в Україні через функціонування інститутів адміністративного та судового оскарження, кожен з яких має свої переваги та недоліки правового регулювання. Відмінності між зазначеними інститутами обумовлюються суб'єктним складом щодо прийняття рішення за скаргою, правовою регламентацією процедур захисту, рівнем їх забезпеченості, юридичними гарантіями тощо.

5. Акцентовано увагу, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» правом на захист своїх прав, свобод та законних інтересів можуть скористатися виключно громадяни України. При цьому суб'єктами митних правовідносин у сфері митної справи виступають як фізичні, так і юридичні особи держави Україна та інших держав.

6. Визначено, що адміністративне оскарження є одним з елементів правозахисного механізму, що утворюють правові норми, які регулюють суспільні відносини, що виникають в результаті звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічної адміністрації, в межах його повноважень, з вимогою про відновлення прав і законних інтересів особи, котра вважає, що вони були порушені відповідним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, зміст якого характеризується наявністю правовідносин між громадянином та органами публічної адміністрації, що виникають у зв'язку з реалізацією ними управлінських функцій. Предметом і підставами оскарження є рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

7. З'ясовано, що предметом оскарження є рішення, дії чи без діяльність посадових осіб митних органів або інших працівників митних органів, які виникають з наступних питань: при визначенні митної вартості товарів, що

переміщуються через митну територію України; при прийнятті рішень щодо країни походження товарів; щодо класифікації товарів (прийняття класифікаційних) рішень; відмови у наданні податкових пільг; про повернення з бюджету сплачених податків; про стягнення збитків, спричинених здійсненням (нездійсненням) митного контролю та оформлення; оскарження податкових повідомлень-рішень митних органів (здійснюється відповідно до Податкового кодексу України); застосування заходів адміністративного примусу при здійсненні митного контролю (вилучення товарів, їх арешт тощо); притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил та інші.

8. Обґрунтовано позицію, щодо недоцільності зобов'язання скаржника вказувати на юридичне обґрунтування висунутих в ній вимог (зазначення конкретної норми права, яка була порушена посадовою особою митного органу) за наступних підстав: юридична оцінка фактів, викладених у скарзі заявником не має вказівного значення для суб'єкта, що здійснює вирішення спору; дослідження фактичних обставин справи, їх юридична оцінка є обов'язком суб'єкта владних повноважень, який розглядає справу; покладення обов'язку на заявника надати належну аргументацію по справі, може створювати для нього труднощі в оформленні скарги.

9. Акцентовано увагу на необхідності та доцільності створення при митних органах, постійно діючих органів по розгляду та вирішенню скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності - Комісії по розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників.

10. Доведено необхідність закріплення в КАС України такого способу захисту як визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень та зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити відповідні дії в межах його повноважень.

11. Аргументовано, що реорганізація Державної фіскальної служби України, в результаті якої відбулося утворення об'єднаних митниць та існуюча

система адміністративних судів України виявила проблему нормативного врегулювання питання юрисдикції адміністративних судів та підсудності адміністративних справ у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. У зв'язку з чим запропоновано закріпити положення в Кодексі адміністративного судочинства України, що провадження в таких адміністративних справах здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення.

12. Визначено, що провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадової осіб чи інших працівників є нормативно врегульованим порядком вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний, об'єктивний розгляд та вирішення адміністративними судами справи по суті.

13. З метою ефективного функціонування механізму провадження за скаргами на рішення, дії або бездіяльність митних органів доведено необхідність розроблення та прийняття «Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконності рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників», а також внесення відповідних змін і доповнень до національного законодавства, зокрема, до: Закону України «Про звернення громадян», Митного кодексу України в частині що стосуються досудового порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, а також процедури оскарження при притягненні осіб до відповідальності за порушення митних правил та Кодексу адміністративного судочинства України, шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо питання оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Панагушина А.Е. Судебное разрешение таможенных споров (административно-правовые аспекты): дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14. М., 2008. 192 с.
2. Лукашева Е.А. Права человека. М., Норма Инфа-М, 1999. С. 36.
3. Лазарев Б.М. Формы советского государственного управления. М.: ИГПАН, 1983. С.5.
4. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К., 2006. 220 с.
5. Жоль К. Философия и социология права: учеб. пособие. К.: Юринком Интер, 2000. С. 41.
6. Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль: 1888. Т. 1. С. 330.
7. Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков: 1924. 260 с.
8. Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1962. № 1. Ст. 21.
9. Азаров Ю.Ф. Особенности рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия таможенных органов России (административно-правовой аспект) : дис ... кандидата юридических наук : 12.00.14 Москва, 2006. 177 с.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 257.
11. Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, що обмежують права громадян: закон СРСР від 02.11.1989, № 719-І. Органи влади СРСР.

-
12. Митний кодекс СРСР: Закон України від 26 березня 1991 р. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1991. № 44-45; № 46-47; № 48. Ст. 552.
 13. Осадчий А.Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2004. 176 с.
 14. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2004. 212 с.
 15. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 40 с.
 16. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 20 с
 17. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет "Львівська політехніка". Львів, 2012. 23 с.
 18. Корчинський О. І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 185 с.
 19. Кобилянський К. М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2010. 19 с.
 20. Шевцова Н. В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Д., 2011. 20 с.
 21. Цвіра Д.М. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із вирішенням податкових спорів : дис. ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2018. 247 с.

-
22. Джабурія О.В. Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". О., 2014. 220с.
23. Червінчук А.В. Рішення, дії та бездіяльність ДАІ в адміністративно-деліктному провадженні та їх оскарження: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Держ. ВНЗ "Запоріз. нац. ун-т". Запоріжжя, 2014. 100 с.
24. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук. Нац. ун-т «Юрид.акад. України імені Ярослава Мудрого». Х., 2011. 190 с.
25. Сорочко Є. О. Інститут оскарження в адміністративно-деліктному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ДНДІ МВС України. Київ, 2012. 20 с.
26. Граділь А.О. Адміністративно-правові засади оформлення дорожньо-транспортних пригод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. "Запоріз. нац. ун-т". Запоріжжя, 2013. 19 с.
27. Дьомін Ю.М. Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. К., 2006. 438 арк.
28. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 39 с.
29. Кунєв Ю. Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи : дис. ... докт. юрид. наук: Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 442 с.
30. Дорофєєва Л. М. Європейський вектор розвитку української митниці: монографія. Дніпро : УМСФ, 2019 448 с.
31. Чубаров А.В.Административно-правовые аспекты рассмотрения таможенных споров в арбитражных судах: Проблемы совершенствования

законодательства и арбитражной практики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М.: РГБ, 2003.

32. Сазонов В.Е. Разрешение таможенных споров в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 202 с.

33. Горбунов С. С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты: дис. на соиск. уч. степени кюлн. Екатеринбург. 2012. с.250.

34. Давыдова Е.В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис на соиск.уч степени кюлн. М.2008. 207 с.

35. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) /уклад. і гол. ред. В.Т.Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005.1728 с.

36. Клэандров М.Й. Доарбитражный порядок защиты хозяйственных прав. Душанбе: ДОНИШ, 1984. 164 с.

37. The Mavrommatis Jerusalem Concessions (1925) PCIJ, Ser. A No. 5.

38. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14.06.2016 р. № 1414-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016 р. № 32. Ст. 5.

39. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. Офіційний вісник України. 2016 р. № 77. Ст. 121.

40. Білодіда І. К. Словник української мови: в 11 тт. / за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка. Т.5. 1974. 2502 с.

41. Рузавин Г.И. Спор. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. Москва, 2001. 726 с.

42. Податкові конфлікти: особливості вирішення : навч. посібник / за заг. ред. Л.В. Трофімової. Київ : КНТ, 2010. 360 с.

43. Божко Ю.В. Правові аспекти розгляду податкових спорів в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 214 с.

44. Бучинський О.Й. З'ясування сутності поняття «податковий спір». Правова позиція. 2019. № 1 (22). С. 103–111.

45. Сало Л. Б., Сенюта І. Я., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади: практ. посібник. Дрогобич: Коло, 2009. 112 с.

46. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дисс. ...док. юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 27.

47. Бачеріков О.В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2011. 21 с.

48. Сигаева Т.А. Подходы к определению сущности правового спора. Евразийский юридический журнал. 2010. № 1 (20). С. 19-22.

49. Отчак Н.Я. Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.
URL:http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2091%3A030919-07&catid=247%3A2-102019&Itemid=305&lang=en

50. Кодекс адміністративного судочинства від 06 липня 2005 р. № 27474. Офіційний вісник України. 2005. № 32. С. 56. Ст. 1918.

51. Постанова Верховного Суду України від 05.07.2017 №377/232/16-ц.
URL:https://zib.com.ua/ua/130289-vsuv_dav_kriteriy_vidmezhuвання_publichno-pravovih_sporiv.html.

52. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна, Д.М. Лук'янець; за заг. ред. В.Б.Авер'янова]. К.: Наукова думка, 2007. 582 с.

53. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Л., 2012. 22 с.

54. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. ис..канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2012. 20с.

-
55. Чечот Д.М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973. С. 77-89.
56. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию). Правоведение. 2001. № 1. С. 73.
57. Мацелик Т. О., Параниця С. П. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору: Юридичний Вісник. 2010. № 4(17). URL : http://ir.asta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/568/1/529_IR.pdf.
58. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора. Государство и право. 1998. № 13. С. 30.
59. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики./за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. С. 235.
60. Лупарев Е.Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003. С.134.
61. Рогожин С.П. Правовые особенности споров, возникающих из таможенных правоотношений. "Арбитражный и гражданский процесс". М., Юрист. №7/2005. С. 30-35.
62. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Харків: Консум, 2001. 656 с.
63. Козырин А.Н. Таможенное право России: Учебное пособие. М., 1995. С. 16.
64. Таможенное право: Учебник / Отв. ред. Ноздрачев А.Ф. М., 1998. С. 50.
65. Рогожин С. П. О некоторых процессуальных особенностях споров, возникающих из таможенных правоотношений. Транспортное право. 2005. №2. URL:<https://center-bereg.ru/g1108.html>.
66. Калантай М.В. Щодо визначення терміна "митні спори": Теорія і практика правознавства: 2017. Вип. 2 (12). С.27.
67. Шильник В.Ю. Поняття та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності. Право і безпека. 2003. №2.

-
68. Явдокименко Д. М. Особливості класифікації адміністративно-правових спорів. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. Випуск 43. Том 2. 2017. С. 106–108.
69. Ситніченко О. М. Адміністративно-правові спори: поняття та видова характеристика. Південо-український правничий часопис. 2016. С.71–74
70. Крохина Ю.А. Юридический конфликт в финансовой сфере: причины, сущность и процедуры преодоления. Журнал российского права. 2003. №9. С. 68-76.
71. Назаров В.К. К вопросу о дефиниции и классификации споров, возникающих в связи с взиманием налогов и споров. Финансовое право. 2007. № 10. С. 26–28.
72. Малярчук І.А. Класифікація податкових спорів. Актуальні проблеми політики. 2013. Вип. 48. С. 349–357. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/ndle/11300/2907/Malarchuk.pdf?sequence=1>.
73. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік: затверджена постановою КСУ від 06.06.2019р. №22-п/2019. URL:http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2018.pdf.
74. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
75. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
76. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур, розроблена Радою митного співробітництва Всесвітньої митної організації та укладена в Кіото 18.05.1973. Офіційний вісник України. 2011. № 71, № 18. ст. 727. с. 244.
77. Рада Європи. Рекомендація Rec (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р. URL:<http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/13.pdf>.

78. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № Rec (2003) державам - членам «Про виконання адміністративних і судових рішень в сфері адміністративного права», прийняту 09 вересня 2003 р.
URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_692#Text

79. Бахрах, Д.Н. Адміністративне право Росії: підручник. 2-е вид., Перероб. і доп. М.: Ексмо, 2006. С. 121.

80. Адміністративно-процедурний кодекс: проект від 03.12.2012 № 11472. URL:<https://ips.ligazakon.net/document/NT0335>.

81. Митний кодекс України: Закон України від 09.11.2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45; № 46-47; № 48. Ст. 552. .

82. Федорова Н. Таможенник не всегда прав. Экономика и жизнь. 2005. № 27. С. 5.

83. Терещенко С. С., Хабло Г. О. Правові аспекти зіставлення норм Податкового та Митного кодексів. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право». 2011. № 2. С. 84–88.

84. Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи: Закон України від 12.09.2019 №78-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 41. ст.232.

85. Ноздрачев А.Ф., Сухарева Н.В., Мельникова В.И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью: Законодательство и экономика. 2005. № 5. СПС «Консультант Плюс».

86. Тимошенко И.В. Таможенное право России: под общ. ред. Б.В. Российского. Ростов-на-Дону: Феникс, С. 73.

87. Митні органи як суб'єкти адміністративного права. URL: http://revolution.allbest.ru/law/00283198_0.html.

88. Про порядок ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 428. Офіційний вісник України. 2012 р. № 40, Ст. 23.

89. Про затвердження Порядку роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: наказ МФУ від 30.05.2012 № 650.Офіційний вісник України. 2012 р. № 64, Ст.80.

90. Осятинський С. Позасудові способи вирішення публічно-правових спорів: сутність та види. Адміністративне право і процес. 2013. № 4 (6). С. 53.

91. Толстолуцька М. Митний спір як предмет адміністративного судочинства. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2019. № 2. С. 24.

92. Занина Т. Некоторые вопросы урегулирования административного спора в сфере таможенной деятельности. Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 7. С. 216

93. Мегрелидзе М. Становление института разрешения административно-правовых споров. Москва : Юриспруденция, 2008. С. 16.

94. 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.Офіційний вісник України. 1997 р. № 16. Ст. 85.

95. Податковий кодекс України : Закон України від 08.04.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

96. Конституція України: Закон України від 28 черв.1996 р. №254к/96-ВР. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

97. 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.

98. Лученко Д. В. Адміністративне оскарження як механізм захисту прав людини: окремі проблеми розвитку. Сучасна адміністративно-правова доктрина

захисту прав людини: тези доп. танаук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. X.: Право, 2015. 352 с. С. 33.

99. Коломоець Т. О. Альтернативні (позасудові) засоби захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування в Україні. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. танаук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. X.: Право, 2015. 352 с. С. 30.

100. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

101. 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.

102. Поворознюк М.І. Адміністративного позову у системі засобів захисту прав громадян у сфері публічно-правових відносин. Часопис Київського університету права. 2017. №3. С. 137-145.

103. Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002 у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів).
URL:http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KS02058.lhtm.

104. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо досудового врегулювання спорів : Закон України від 23 червня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 33. Ст. 427.

105. Конституційна Комісія: пропозиції Вищого господарського суду щодо вдосконалення конституційного регулювання питань визначення судової системи України та юрисдикції судів. URL:<http://zib.com.ua/ua/print/116606>.

106. Виконавча влада і адміністративне право. / за заг. ред. Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

107. Настюк В. Я. Правові позиції щодо розгляду судами справ про порушення митних правил. Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 112-114.

108. Рада Європи. Резолюція (77)31 Комітету міністрів державам – членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.77 р. Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. Система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.

109. Рада Європи. Рекомендація R (80)2 Комітету міністрів державам – членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80 р. Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. Система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.

110. Лученко Д.В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. LEX PORTUS № 5 (7) 2017.С. 51 - 66

111. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України № 1618-IV від 18 березня 2004 року. URL: // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

112. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України № 1798-ХІІ від 6 листопада 1991 року. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

113. Лученко Д. В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». № 1 (16) 2014. С. 286–293.

114. Зеленцов, А.Б. Институт обращения к органу-автору акта: необходимость возрождения. Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 9 - 15.

115. Административное право. / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 133.

-
116. Картузова І., Осадчий А. До проблеми позову в адміністративному процесі. Право України. 2003. № 7. С. 82 - 87.
117. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М.: Изд-во Моск. у-та, 1979. С. 22 - 26.
118. Зейкан Я.П. Адвокат: Цивільні справи: методичні поради. Х.: «Світ книг». К. : «ВД «ДАКОР», 2012. 688 с.
119. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: «Право и жизнь», 1924. 96 с.
120. 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014).
121. 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).
122. Штефан М.Й. Цивільний процес. К.: Ін Юре, 1997. 608 с.
123. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации./ Государство и право. 2000. № 11. С. 5 - 10.
124. Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>.
125. Рябченко О. П. Предмет судової адміністративної юрисдикції: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: зб. Матеріалів міжнародної наук.-практ. конференції, призначеної 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України. К.: Ваїте, 2015. 448 с.

126. Пономаренко Г. О. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. К.: Прецедент, 2009. 198 с.

127. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року, № 1402-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

128. Комзюк А. Т. Щодо проблем визначення основного завдання адміністративного судочинства України. Збірник наукових праць Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 600 с.

129. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.

130. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2019. 269 с.

131. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) /уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

132. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

133. Бессараб Н. М. Юрисдикція та підсудність цивільних справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 19 с.

134. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з питань розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 року. №3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>.

135. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо

підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб).
URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02>.

136. Про утворення територіальних органів Державної митної служби :
Постанова Кабінету Міністрів України від 2.10.2019 року № 858.
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2019>.

137. Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх
мережі : Указ Президента України №1417/2004 від 16.11.2004 року.
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004> (дата звернення: 27.05.2020).

138. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України №№
4651-VI від 13 квітня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

139. Про практику застосування адміністративними судами окремих
положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду
адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду
України від 06.02.2008 р. URL:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

140. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики:
настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

141. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних
службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного
агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р.
URL:<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16цвіоа>.

142. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV.
Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44, ст.356.

143. Постанова Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду у складі
Верховного суду від 10.04.2019р у справі №390/34/17 . URL:
<https://verdictum.ligazakon.net/document/81263995>

144. Соловійова О.М. Принципи адміністративної. Вісник Харківського
національного університету імені В. Н. Каразіна №988.Серія «ПРАВО». Випуск
№10. 2011. С.149-154.

145. Административное право зарубежных стран: учеб. / под ред. АЛ. Козырина, М.А Шатиной . М . : Спарк, 2003. 462 с.

146. Биценко А.Ю. Семантика модального дієслова «sollen» в німецьких юридичних актах. Мовні і концептуальні картини світу: Збірник наукових праць. К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2003. №7. С. 54-60.

147. Про адміністративну процедуру: Проект Закону від 28.12.2018 № 9456. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

148. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України(конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11.10.2011 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11>.

149. Справа «Веренцов проти України» (заява № 20372/11): Європейський суд з прав людини. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_945.

150. Довгерт А.С. Дія принципу верховенства права у сфері приватного права. Університетські наукові записки . 2007. №2. С.83-89.

151. В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др. Теория юридического процесса : монография/ под общ. ред. В. М. Горшенева. Х. : Вища шк., 1985. 192 с.

152. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. К.: Ін-т держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.

153. Духневич О.С. Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.0.7 Дніпропетровськ, 2012. 226 с.

154. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>.

155. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970—1980.

156. Постанова Верховного Суду України від 12.04.2017 р. у справі № 21-3830а16. URL: <http://document.ua/pro-viznannja-nezakonnim-ukazu-prezidenta-ukrayinivid-6-zho-doc309504.html>.

157. Про узагальнення практики застосування адміністративними судами першої інстанції глав 1-4 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ : Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України №14 від 29.09.2016 року URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-16>.

158. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/9991/6738/11 від 24.05.11 року. URL:<http://www.search.ligazakon.ua>.

159. Цивільне процесуальне право України / За ред. В.В. Комарова. Харків: «Основи», 1992. С. 188.

160. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4 : Н П. 720 с. ISBN 966-7492-04-4.

161. Адміністративний позов. Велика українська енциклопедія : у 30 т. / проф. А. М. Киридон (відп. ред.) та ін. 2016. Т. 1 : Акц. 592 с.

162. Узагальнення практики розгляду і вирішення Київським окружним адміністративним судом справ зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки, зокрема зі спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Державної митної служби та її органів щодо визначення митної вартості товару упродовж 2019 року. URL:https://adm.ko.court.gov.ua/userfiles/Uzagaljenja_mutna_vartistj_2019.pdf.

163. Узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Митного кодексу України в редакції від 13 березня 2012 року : Лист Вищого адміністративного суду України від 13.03.2017 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.

164. Зейкан Я. П. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комент. К. : КНТ, 2011. 680 с.

165. Яковенко Є.О. Оскарження рішень державної податкової служби України в порядку здійснення адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запор'яжжя. 2013. 218 с.

166. Лисюк Ю.В. Позов – основна форма захисту цивільних прав у суді. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2006. № 35. С. 284–292.

167. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

168. Справа «Компанія «Вестберга таксі Актієболаг» та Вуліч проти Швеції» (заява № 36985/97): Європейський суд з прав людини. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/so2761>.

169. Постанова Верховного Суду від 21.02.2018 у справі №820/17417/14 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72404293>.

170. Постанова Верховного Суду від 04.09.2018 у справі №818/1186/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72404293>.

171. Рішення Івано-Франківського окружного суду № 81482017 від 02.05.2019 у справі №300/379/19 URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/81482017>.

172. Порядок повернення авансових платежів (передоплати) та помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів: наказ Міністерства фінансів України № 643 від 18 липня 2017 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1191-19>.

173. Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері: системний звіт. Липень 2018. URL: https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf.

174. Заверуха О. Судова медіація як форма захисту платників податків: II Міжнародна науково-практична конференція: «Судовий розгляд податкових і

митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети»: збірник матеріалів. Київ, 2019. 354 с.

175. Процедура врегулювання спору за участю судді: судді говорять про проблеми у застосуванні. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/140687>.

176. Керівні принципи для митної справи в Україні. URL: <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-guidelines-for-customs-policy-in-ukraine-ua>.

177. Приймаченко Д.В. Докази у провадженні у справах про порушення митних правил: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Академія державної митної служби України. Ірпінь, 2002. с.19.

178. Прусс В.М. Юридична відповідальність за порушення митних правил : навч. посіб. Одеса : Фенікс, 2008. 100с.

179. Общая теория права: учебник. / С. С. Алексеев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. 576 с.

180. Бондар В. В. Прийняття рішень у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Відкр. міжнар. ун-т розв. людини "Україна". К., 2011. 223 с.

181. Шильник В.Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ : дис... канд. юрид. наук. спец. 12.00.07. Харків. Національн. ун-т. внутр. справ. Харків, 2004. 196 с.

182. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. С. 1122.

183. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

184. Приймаченко Д.В. Узагальнення практики розгляду судами справ про порушення митних правил (з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини). II Міжнародна науково-практична конференція: «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети»: Збірник матеріалів. Київ, 2019. 354 с.

185. Показники роботи ДФС України. Огляд стану боротьби з митними правопорушеннями. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/pokazniki-roboti>.

186. Курочка М.І. Адміністративне затримання, доставлення та привід у системі заходів адміністративного примусу : автореф. дис. ... кан-та юрид. наук. 12.00.07. Львівський університет бізнесу та права. Львів., 2014 20с.

187. Про Національну поліцію : Закон України № 580-VIII від 2.07.2015 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

188. Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.06.1988 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006700-88>.

189. Рішення Третього апеляційного адміністративного суду у справі №320/4068/17 від 14 листопада 2018 року. URL: <https://protocol.ua/ua/sud>.

190. Гусарева О. С. Особливості організації адміністративної юстиції у правових системах романо-германського та англо-американського типу. Право і суспільство. 2009. № 2. С. 63–69.

191. Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5 of the Act of 10 October 2013 (Federal Law Gazette I page 3786).

URL: http://www.gesetzeiminternet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html#p0012

192. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist. URL: <https://www.gesetze-iminternet.de/vwvfg/>.

193. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu Editors, 2014, Administrative Appeals in Germany, Chapter 1.

URL: <https://books.google.com.ua/books?id=PGWSBAAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq=Chapter+1+Administrative+Appeals+in+Germany&source=bl&ots=108>

FwA5Vjb&sig=2AV9zjUim4Nh3o0b3VIj9dCNUA&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiYhq2c4t_aAhWEY1AKHRD8AcUQ6AEILTAB#v=onepage&q&f=false

194. Шишкін В.І. Судові системи країн світу: навч. посібник. Кн. 2 К.: Юрінком Інтер, 2001. – 67 с.

195. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді. / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

196. Решота В. В. Адміністративна юстиція як захист від свавілля органів державної та муніципальної служби (досвід США). Державне будівництво. 2007.№ 1 (1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__43.

197. Караманукян Д. Т. Административная юстиция США: автореф. дис. канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 26 с.

198. Стариллов Ю. Н. Адміністративна юстиція. Теорія, історія, перспективи. Москва: Вид-во «НОРМА» (Юрінком – ИНФРА-М), 2001. 304 с. URL:<http://rua.pp.ua/administrativnaya-yustitsiya-ssha-38539.html>.

199. Кравчук М. В. Правова система США. К.: Норма Друк, 2004. 136 с.

200. Параниця С. П., Войта Я. М. Адміністративна юстиція в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: «Юридичні науки». 2014. Вип. 2, т. 3. С. 40–45

201. Соловьев А. А. К вопросу о современной системе административной юстиции Великобритании. Вестник Российского университета Дружбы народов. Серия: «Юридические науки». 2014. Вып. № 2 С. 2014–220. URL:<http://journals.rudn.ru/law/article/view/5925/5378>.

202. Administrative Justice and Tribunals: A Strategic Work Programme 2013–16/ Ministry of Justice. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/administrativejustice-and-tribunals-a-strategic-work-programme-2013-16>.

203. Соловьев А. А. К вопросу о современной системе административной юстиции Великобритании. Вестник Российского университета Дружбы

народов. 216 Серия: «Юридические науки». 2014. Вып. № 2 С. 2014–220. URL: <http://journals.rudn.ru/law/article/view/5925/5378>.

204. Устюжанинова Е. А. Современная административная юстиция в Великобритании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. URL: <https://search.rsl.ru/ru/record/01005018155>.

205. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 г. URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311496>.

206. О подаче петиций: Закон Республики Молдова от 19.07.1994 г. № 190 URL: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=313313>

207. Об административном суде: Закон Республики Молдова от 10.02.2000 г. № 793. URL: <http://lex.justice.md/ru/311729/>.

208. Качур І. А. Законодавче врегулювання інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві: досвід пострадянських держав. *Jurnaluljuridic national: teorieșipractică*. 2018. Nr. 2-2 (30). С. 55–58. URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/54-58_1.pdf.

209. Ustawa z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przedsądami administracyjnymi (2018.04.30 – bieżąca) 2018. URL: <http://www.przepisy.gofin.pl/przepisy,4,23,60,757,162933,20180430,ustawa-z-dnia-30082002-r-prawo-o-postepowaniu-przed-sadami.html>.

210. О судопроизводстве в административных судах : Закон Польши от 30.08.2002 г. Законодательный вестник. 2002. № 9. Ст. 1270.

211. Поліщук М.Я. Моделі медіації: порівняльно-правовий аналіз досвіду зарубіжних країн. Судова та слідча практика в Україні. 2016. Вип. 2. С. 52-56.

212. Сборник законодательных актов отдельных государств по Административной юстиции. Алматы: Фонд Сорос Казахстан, 2012. 800 с.

213. Черникова А. О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. Київ, 2016.

214. Щодо визначення коефіцієнтів навантаження на суддів: рішення Ради суддів України від 09.06.2016. № 4. URL: <http://www.rsu.gov.ua/>

215. Halduskohtumenetluseeadustik Vastuvõetud 27.01.2011, jõustumine 01.01.2012. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012056?leiaKehtiv>.

216. О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14.01.1999 г. № VIII-1029. URL: <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=fhhu5mu07&documentId=TAIS.315658&category=TAD>.

217. Боженко Н. А. Адміністративно-правове забезпечення медіації як способу вирішення адміністративних спорів : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Запоріжжя, 2018. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2018/Bozhenko-pdf.pdf.

218. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. Часопис Київського університету права. 2008. № 3. С. 144–150.

219. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

220. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

221. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1101-р від 27 грудня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018>.

222. Постанова Верховного Суду від 04.09.2018 у справі №818/1186/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72404293>.

223. Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел. Вестник ВАС РФ. 2007. № 4. С. 12 - 17.

224. Саєнко М. Кількість податкових спорів тільки збільшуватиметься. Юридична газета. 20.12.2011р. № 51-52 (294). URL: <http://zakon->

peremogy.com.ua

225. Постанова Верховного Суду України від 2 лютого 2016 року № 21-4125a15. URL:<http://www.krapka.org.ua>.

226. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав та законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 20 с.

227. Пархоменко-Цироциянц С.В. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2005. 191 с.

228. Усенко Е.А. Процесуальне регулювання вирішення податкових спорів. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2010. Том.23 (62). № 1. С. 211-215.

229. Журавський О.А. Вирішення податкових спорів у контексті адміністративної юстиції: міжнародний аспект. Форум права. 2011. №3. С. 272-276.

230. Регламент Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 9 жовтня 2013 р. про встановлення Митного кодексу Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/984_009-13.

231. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters [неофіційний переклад]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a95.

232. Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогениости законодательного акта /М. А. Краснов. Э.В. Талапина, Ю.А Тихомиров, К.И. Головщинекий. В.Н. Южаков; Под ред. В.Н. Южакова. М.: Статут, 2004. С. 16.

ДОДАТКИ**Додаток А****Публікації**

1. Рева В. В. Поняття і сутність митного спору як виду публічно-правового спору. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 1. Том 4. С. 122-129.
2. Рева В. В. Деякі теоретично-прикладні питання адміністративного оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб митних органів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Том 2. С. 132-138.
3. Рева В. В. Щодо питання генезису права на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. *Часопис Київського університету права*. 2019. №4. С. 155-159.
4. Рева В. В. Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил. *Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право»*. 2019. №7. С. 124-129.
5. Рева В. В. Правові основи оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2020. Вип. 19. С. 96-103.
6. Reva V. Foreign Experience in the Legal Regulation of the Procedure for Appealing Decisions, Actions or Omissions of the Customs Authorities of Ukraine. *European Reforms Bulletin*. 2020. №1. P. 81-87.
7. Рева В.В. Докази та доказування у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. *Адміністративне право та процес: актуальні проблеми та шляхи вирішення* : тези доп. учасників наук.-практ. семін. (м. Харків, 21 лют. 2020 р.) / Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2020. С.87-89.
8. Рева В. В. Адміністративна скарга як форма реалізації права суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів. *Актуальні питання юридичної науки та практики*: тези доп.

учасників І наук.-практ. онлайн-конф. (м. Харків, 23 квітня. 2020 р.) / Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків, 2020. С. 125-129.

Положення

про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників

Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників встановлює процедуру розгляду митними органами скарг фізичних осіб, юридичних осіб на рішення, дії або бездіяльність митних органів та їх посадових осіб, та межі компетенції і повноваження Комісії, а також порядок їх діяльності по розгляду скарг фізичних або юридичних осіб щодо неправомірних рішень, дій або бездіяльності митних органів.

Це Положення не поширюється на випадки оскарження постанов митних органів (посадових осіб митних органів) у справах про адміністративні правопорушення, а також інших рішень, дій або бездіяльність митних органів та їх посадових осіб, щодо яких законодавством передбачено спеціальний порядок оскарження.

1. Терміни подачі скарги

1.1. Скарги осіб на рішення, дії або бездіяльність митних органів та їх посадових осіб, якщо, на думку особи, такі рішення, дії або бездіяльність порушують її права, свободи і законні інтереси, подаються до вищестоящего митного органу, уповноваженого розглядати скаргу, протягом трьох місяців з дня:

коли особі стало відомо або повинно було стати відомо про порушення її прав, свобод або законних інтересів, створення перешкод щодо їх реалізації або покладанні на неї будь-яких незаконних обов'язків;

закінчення встановленого строку для прийняття митним органом або його посадовою особою рішення або вчинення дій, прийняття або вчинення яких передбачено чинним законодавством.

1.2. Цей термін строку подачі скарги, за заявою особи, яка подає скаргу, може бути відновлений вищим митним органом, уповноваженим розглядати дану скаргу у разі його пропуску з поважних причин.

2. Терміни розгляду скарг

2.1. Скарга на рішення, дію або бездіяльність митного органу або його посадової особи розглядається митним органом, уповноваженим розглядати скаргу, протягом одного місяця з дня її реєстрації.

2.2. Термін розгляду скарги може бути продовжений митним органом, який її розглядає, у разі необхідності, але не більше ніж ще на один місяць. Особі, яка подала скаргу, має бути повідомлено про продовження строку розгляду скарги.

Копія рішення, прийнятого за скаргою, особі повинна бути спрямована у межах строку розгляду скарги.

3. Скарги, які не підлягають розгляду, і порядок подачі повторної скарги.

Не підлягає розгляду скаргав таких випадках:

у разі пропуску строку подання скарги, відсутність заяви про поновлення пропущеного строку подання скарги або відхилення заяви про поновлення пропущеного строку подання скарги;

у разі недотримання вимог форми і змісту скарги, встановлених чинним законодавством;

відсутність обґрунтування заявлених вимог і посилань на предмет оскарження;

якщо предметом оскарження є рішення, дії або бездіяльність органу, який не є митним органом;

якщо скарга подана не уповноваженою особою;

якщо митним органом отримана інформація про набрання законної сили рішенням суду з питань, викладених у скарзі.

3.2. Рішення про відмову в розгляді скарги повинно бути прийнято протягом трьох днів з моменту її реєстрації.

Повторна скарга з того ж питання може бути подана за умови дотримання термінів подачі скарги, якщо раніше в розгляді скарги з цього питання митним органом було відмовлено, і всі необхідні виправлення внесені, або якщо скарга була відкликана особою, яка звернулася зі скаргою на рішення, дію або бездіяльність митного органу та його посадової особи, до прийняття рішення за скаргою.

4. Документи, які можуть бути включені до скарги:

неправомірне рішення митного органу або посадової особи митного органу, яке, на думку особи, порушує його права, свободи або законні інтереси; документи, які підтверджують або обґрунтовують позицію особи, яка звернулася зі скаргою;

документи, що містять відомості про обставини, що мають значення для розгляду скарги.

5. Підвідомчість розгляду скарг

5.1. Скарга на рішення, дію або бездіяльність митного органу подається до вищестоящого митного органу.

На рішення, дію або бездіяльність посадової особи митного органу скарга подається до митного органу, в якому проходить службу ця особа, а на рішення, дію або бездіяльність начальника митного органу - в вищестоящій митній орган.

5.2. При застосуванні спрощеного порядку оскарження особа звертається з усною скаргою до вищестоящої посадової особи відповідної митниці або митного поста, а в разі оскарження рішення, дії (бездіяльності) начальника митного поста – до начальника митниці, в регіоні діяльності якої знаходиться даний митний пост.

6. Розгляд скарг і підготовка рішень за скаргами

6.1. Скарга на рішення, дію або бездіяльність митного органу розглядається вищим митним органом.

Скарга на рішення, дію або бездіяльність посадової особи митного органу розглядається митним органом, в якому проходить службу ця особа, а на

рішення, дію або бездіяльність начальника митного органу - вищим митним органом.

Розгляд скарги на рішення, дію або бездіяльність митного органу або його посадової особи не може проводитися посадовою особою, яка прийняла рішення, яке оскаржується, або вчинила дії чи бездіяльність, яка оскаржуються, або нижчестоящою посадовою особою.

6.2. Усі скарги, які надходять у відповідний вищестоящий митний орган направляються в підрозділи, які уповноважені розглядати скарги та виносити рішення.

6.3. Після реєстрації скарги вищий митний орган негайно надсилає запит до митного органу, на рішення, дію або бездіяльність якого подана дана скарга, про подання мотивованого висновку і документів, необхідних для розгляду скарги по суті.

До запиту можуть бути додані копії наступних документів: скарга; рішення, на яке подається заява; інші документи, що містять відомості про обставини, що мають значення для підготовки висновку.

6.4. Виконання запиту нижчестоящим митним органом має здійснюватися негайно. Строк для подання до вищестоящего митного органу висновку і документів, необхідних для розгляду скарги, не може перевищувати п'яти робочих днів з дати реєстрації запиту щодо скарги.

6.5. До процесу розгляду скарги та підготовки рішення по скарзі може бути залучено спеціаліста, який володіє спеціальними знаннями з питання, що порушується у скарзі.

7. Наслідки подання скарги

7.1. Не зупиняє виконання оскаржуваних рішень чи дій подача скарги на рішення, дію або бездіяльність митного органу або його посадової особи.

7.2. Митний орган, який розглядає скаргу, має право повністю або частково призупинити виконання оскаржуваних рішень, дій до прийняття рішення по суті скарги, якщо вищестоящий митний орган, який розглядає скаргу, має достатні підстави вважати, що оскаржувані рішення, дії або

бездіяльність не відповідають законодавству України, а також в разі, якщо непризупинене виконання рішення, дії може мати незворотній характер.

8. Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників

8.1. Розгляд скарг Комісією готує підрозділ відповідного митного органу, уповноваженого розглядати скаргу.

8.2. Комісією відповідного митного органу розглядається скарга на рішення, дію або бездіяльність нижчестоящого по відношенню до нього митного органу.

8.3. Очолює Комісію керівник відповідного митного органу. До її складу входять керівники підрозділу відповідного митного органу, посадові осіб, які беруть безпосередню участь в підготовці розгляду скарги, фахівці, що володіють знаннями з питання, щодо розгляду скарги.

8.4. При наявності достатніх підстав вважати, що оскаржуване рішення, дія або бездіяльність митного органу не відповідає вимогам законодавства України, Комісія розглядає скаргу в присутності особи, права, свободи або законні інтереси якої були порушені такими незаконними рішенням, дією або бездіяльністю митного органу або його посадовою особою.

Про час і місце розгляду скарги зазначена особа сповіщається завчасно. Скарга може бути розглянута за відсутності особи, права, свободи або законні інтереси якої були порушені, лише у випадках, якщо є дані про належне повідомлення особи про місце і час розгляду скарги і якщо від особи не надійшло клопотання про відкладення розгляду скарги або якщо таке клопотання залишено без задоволення.

Якщо особа, права, свободи або законні інтереси якої були порушені не може бути присутньою при розгляді скарги і звертається з клопотанням про перенесення дати розгляду скарги, митний орган розглядає можливість такого перенесення в межах строків розгляду скарг, встановлених цим Положенням.

8.5. В Комісію до розгляду скарги, при наявності достатніх підстав вважати, що оскаржуване рішення, дія або бездіяльність митного органу або його посадової особи не відповідає вимогам законодавства України, можуть бути запрошені представники нижчестоящих митних органів, які вчинили незаконне рішення, які вчинили незаконну дію або бездіяльність, а також представники методологічних структурних підрозділів.

8.6. На засіданні Комісії з розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів та їх посадових осіб ведеться протокол, в якому вказується: число, місяць, рік і місце засідання Комісії; найменування митного органу або його посадової особи, що розглядає скаргу на рішення, дію або бездіяльність митного органу або його посадової особи; підстави скарги і її реквізити; відомості про явку осіб, які беруть участь в засіданні Комісії; думка кожного члена Комісії, а в разі, передбаченому п.п. 8.4, 8.5 Положення, - запрошеного фахівця, представника нижчестоящого митного органу, особи, права, свободи або законні інтереси якої були порушені.

8.7. Не пізніше дня, наступного за днем проведення засідання Комісії підписується протокол засідання Комісії всіма особами, які беруть участь в засіданні.

9. За результатами розгляду скарги на рішення, дію або бездіяльність митного органу або його посадової особи керівником митного органу, уповноваженого розглядати скаргу, приймається рішення.

10. Особі, яка подала скаргу протягом трьох днів повинна бути спрямована копія рішення, прийнятого за скаргою.

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників)»

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. Внести до Закону України «Про звернення громадян» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст.256) такі зміни:

1) у частині 1, статті першої замінити словосполучення «громадяни України» на словосполучення «кожна особа».

2. Внести до Митного кодексу України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, ст.552) такі зміни:

1) п. 2, ч.2, статті 26 викласти у наступній редакції

«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 строк від 3 до 10 днів від дня їх надходження»;

2) виключити частину 2, статті 466;

3) доповнити статтю 487 частиною 2 наступного змісту

«Додержання митними органами вимог закону в провадженні в справах про порушення митних правил забезпечується здійсненням систематичного контролю з боку органів вищого рівня та їх посадових осіб, правом оскарження та іншими заходами, передбаченими законодавством України. Прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за порушення митних правил шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за

додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»;

4) доповнити статтею 518¹ наступного змісту:

Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про порушення митних правил

«Адміністративне затримання, витребування документів, необхідних для провадження у справі про порушення митних правил, або належним чином завірених їх копій чи витягів з них; тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів, зазначених у пункті 3 статті 461 цього Кодексу, та документів на них; митне обстеження; пред'явлення товарів, транспортних засобів і документів для впізнання; експертиза; взяття проб та зразків для проведення дослідження (аналізу, експертизи) може бути оскаржено заінтересованою особою до вищестоящего митного органу (вищестоящій посадовій особі митного органу) відносно органу (посадової особи), який застосував ці заходи, або до суду протягом десяти днів з дня їх вчинення.

Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про порушення митних правил не зупиняє їх виконання»;

5) ч. 1 та ч.4 статті 529 викласти їх наступній редакції:

«1. Постанова митниці у справі про порушення митних правил може бути оскаржена особою, стосовно якої вона винесена, представником такої особи та її захисником до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або до місцевого загального суду як адміністративного суду в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України....

4. Скарга (адміністративний позов) на постанову митного органу у справі про порушення митних правил подається протягом десяти днів з дня отримання копії такої постанови. У разі пропуску цього строку з поважних причин він за заявою особи, яка подає скаргу (адміністративний позов), може бути поновлений відповідно митницею, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, або судом»;

3. Внести до Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446) такі зміни:

1) викласти п.2, ч.1, ст.5 у наступній редакції

«визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень та зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити відповідні дії в межах його»;

2) доповнити статтю 251 пунктом 8-1 наступного змісту:

«Рішення суду про визнання протиправним рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та встановлення факту порушення ним чинного законодавства у триденний строк з дня набрання рішенням законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, якщо інше не передбачено законом, а також виявлення і усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення»;

3) ч. 2 та ч. 3 статті 286 викласти у наступній редакції:

«2. Позовну заяву щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), вчинення відповідної дії або бездіяльності, а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, - протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови).

3. За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право:

1) визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;

2) визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії;

3) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення;

4) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);

5) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;

б) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено»;

4) доповнити статтю 287-1 «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників» наступного змісту:

1. Адміністративна справа з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників, вирішується окружними адміністративними судами протягом десяти днів з дня відкриття провадження у справі.

2. У разі оскарження рішення, дії або бездіяльності митного органу, його посадових осіб чи інших працівників, пов'язаних із виконанням митних процедур та митного оформлення провадження в адміністративній справі здійснюється окружним адміністративним судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення.

3. За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників суд має право:

1) залишити рішення митного органу без змін, а позовну заяву без задоволення повністю або частково;

2) визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт чи окремі його положення;

3) визнати дії митного органу, його посадових осіб чи інших працівників протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;

4) визнати бездіяльність митного органу, його посадових осіб чи інших працівників протиправною та зобов'язати вчинити певні дії;

5) застосувати інший спосіб захисту прав та інтересів суб'єктів у сфері митних правовідносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує їх ефективний захист.

4. При вирішенні адміністративних справ, визначених цією статтею допускається врегулювання спору за участю судді.

5. Апеляційні скарги на судові рішення у справах, визначених цією статтею, можуть бути подані протягом десяти днів з дня його проголошення.

6. Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням учасників справи.

II. Прикінцеві положення. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Голова Верховної Ради України