

УДК 342.951

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ  
НА РЕШЕНИЯ, ДЕЙСТВИЯ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ**

М.И. Беликова

В статье проанализирован механизм реализации граждан и лиц, законно пребывающих на территории Украины, своего права на обжалование решений, действий или бездействия органов государственной власти, в частности, таможенных органов и их должностных лиц. Выделено два порядка такого обжалования, а также очерчены некоторые проблемы, связанные с механизмом административного обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** административное обжалование, таможенные органы Украины, жалоба, постановление.

Обжалование решений, действий или бездействий органов государственной власти является одним из основных конституционных прав граждан. Согласно Конституции Украины, а именно статьи 40 «все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок», статьи 55 «каждому гарантируется право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц. Каждый имеет право обращаться за защитой своих прав к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека». Административно-правовое обжалование – это категория, а ее виды, выделенные по способу обжалования – административный и судебный, вместе образуют систему обжалования в административном праве [1, с.155]. В теории административного права существует также иное деление обжалования: на судебное и внесудебное, последнее в свою очередь включает в себя обжалование решений, действий или бездействия органов исполнительной власти в административном порядке, то есть вышестоящему органу.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что Украина и Российская Федерация являются соседствующими странами, их связывает не только общая история, но и тесные экономические отношения, а также миграционные процессы с обеих сторон. В свете всего вышесказанного, считаем целесообразным раскрыть механизм реализации физическими лицами своего права на административное обжалование решений, действий или бездействия таможенных органов Украины и их должностных лиц. Статья направлена на усовершенствование этого механизма. Общей характеристике обжалования решений, действий или бездействия органов исполнительной власти были посвящены научные труды А.И. Грибка, Л.Е. Кисиль, И.А. Каргузова, О.К. Костюкевича, Д.В. Лученко, В.П. Тимошука, А. Ю. Якимова; специфику административного обжалования в отдельных областях государственного управления изучали Н.В. Александрова, В. Галай, В.К. Колпаков, С.А. Бедный, и др.

Как уже было нами сказано, право граждан на административное обжалование закреплено в Конституции Украины и детализировано в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, а именно в Законе Украины «Об обращении граждан» от 02.10.1996 № 393/96-ВР (далее – Закон), Налоговом кодексе Украины, Кодексе об административных правонарушениях, Приказе Министерства юстиции Украины «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и личного приема граждан в Министерстве юстиции Украины, в учреждениях и организациях, которые принадлежат к сфере его управления» от 18.03.2004 № 26/5, Указе Президента Украины "О первоочередных мерах по обеспечению реализации и гарантирования конституционного права на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления" от 07.02.2008 № 109/2008, постановлении Кабинета Министров Украины "Об утверждении Инструкции о делопроизводстве по обращениям граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, объединения граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от форм собственности, в средства массовой информации" от 14.04.1997 № 348 и др. Касательно нашей темы исследования, механизм административного обжалования закреплен в Таможенном кодексе Украины от 13.03.2012 № 4495-VI (далее – Кодекс), а также в Приказе Государственной Таможенной службы Украины «Об утверждении Порядка рассмотрения обращений и личного приема граждан в Государственной таможенной службе Украины, других таможенных органах, специализированных таможенных учреждениях и организациях» от 14.09.2009 №855 (далее – Приказ).

Право на жалобу в Украине сейчас фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать ее по любому значимому для него поводу, в любое время. Для реализации этого права не нужно предварительного согласия кого-либо.

Право на общую жалобу ограничено по содержанию [2, с.103]. Содержанием жалобы является указание на конкретный факт нарушения органом или должностным лицом прав или интересов заявителя. Без указания на факт нарушения жалоба становится беспредметной. Предмет жалобы – не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. Сама же жалоба является следствием фактического или предполагаемого нарушения права или законного интереса гражданина [3, с.322].

Необходимо отметить, что существует два разных порядка обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов в зависимости от процессуального оформления этих решений, действий или бездействия. Так, правила главы 4 «Обжалование решений, действий или бездействия таможенных органов, организаций, их должностных лиц и иных работников и ответственность за них» Кодекса и положения Закона, применяются во всех случаях обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов, организаций, их должностных лиц и иных работников (например, отказ должностных лиц таможенных органов в таможенном оформлении, в пропуске на таможенную территорию Украины, обжалование временного изъятия товаров, транспортных средств, незаконный порядок выдачи залоговой пошлины и т.д.), кроме обжалования постановлений по делам о нарушении таможенных правил и случаев, когда законом установлен иной порядок обжалования указанных решений, действий или бездействия (например, подача налогоплательщиками жалоб на денежные обязательства, определенные таможенными органами), которые в свою очередь, регулируются нормами главы 72 «Обжалование постановлений по делам о нарушении таможенных правил» и Кодекса административного судопроизводства Украины, Кодекса Украины об административных правонарушениях, Закона, а также Приказом Государственной таможенной службы Украины «Об утверждении Порядка оформления, подачи налогоплательщиками жалоб на денежные обязательства, определенные таможенными органами, и их рассмотрения Государственной таможенной службой Украины» от 18.04.2011 №315.

Рассмотрим первый и второй порядок обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов и их должностных лиц.

Касательно первого порядка, то согласно ст.24 Кодекса каждое лицо имеет право обжаловать решения, действия или бездействие таможенных органов, организаций, их должностных лиц и иных работников, если считает, что этими решениями, действиями или бездействием нарушены его права, свободы или интересы. Таким образом, жалоба является процессуальной формой права на обжалование. В соответствии с Законом «жалоба-это обращение с требованием о восстановлении прав защите законных интересов граждан, нарушенных действиями (бездействием), решениями государственных органов», органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан, должностных лиц [4]. При этом законодатель устанавливает, что лица, не являющиеся гражданами Украины и законно находящиеся на территории, имеют такое же право на подачу обращений, как и граждане Украины, если иное не предусмотрено международными договорами. Отметим, что существуют установленные требования к жалобе на решения, действия или бездействие таможенных органов, которые закреплены на законодательном уровне. А именно, в ней должны быть указаны фамилия, имя, отчество, место жительства гражданина, изложена суть затронутого вопроса, просьбы или требования. Жалоба может быть устной (изложенная гражданином и записана во время личного приема должностным лицом, уполномоченным на проведение в таможенном органе личного приема граждан) или письменной (выполнена в виде текста на бумаге, подписанная жалобщиком с указанием даты и присланная по почте или переданная гражданином в таможенный орган лично или через уполномоченное им лицо, если эти полномочия оформлены в соответствии с действующим законодательством). К письменному обращению заявителем могут приобщаться любые документы и другие материалы, касающиеся затронутых в обращении вопросов. К условиям, при которых жалобы не подлежат рассмотрению и разрешению в административном порядке, относятся следующие: 1) жалобы не подписаны автором, 2) жалобы без указания местожительства, 3) анонимные 4) повторные жалобы от одного и того же гражданина по одному и тому же вопросу, если он был решен по сути, к одному и тому же органу, 5) жалобы, сроки подачи которых закончились, 6) жалобы лиц, признанных судом недееспособными [5, с. 175]. Однако, не смотря на то, что такие обращения не подлежат рассмотрению уполномоченным органом или должностным лицом, они регистрируются и возвращаются заявителю с соответствующими разъяснениями в срок не позднее пяти дней со дня их поступления. Копия такой жалобы и копия письма с разъяснением, которым она возвращена, остаются в том таможенном органе, в который обратился жалобщик. Органом, что уполномочен рассматривать жалобы является орган высшего уровня по отношению к тому, чье решение, действие или бездействие обжалуется, а именно: 1) относительно таможенных постов являются таможни, структурными подразделениями которых являются эти таможенные посты, например, Харьковская таможня Миндоходов относительно таможенного поста «Гоптовка»; 2) относительно таможен, специализированных таможенных органов, таможенных организаций – цен-

тральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере государственной таможенного дела, такими органами являются Министерство доходов и сборов относительно Харьковской таможни Миндоходов; 3) относительно центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела, – центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализующий государственную политику в сфере финансов, то есть Министерство финансов Украины. Вышестоящему органу можно подать жалобу на решения, действия или бездействия нижестоящего таможенного органа в течение одного года с момента его принятия, но не позднее одного месяца со времени ознакомления гражданина с принятым решением. Жалобы, поданные с нарушением указанного срока, не рассматриваются. Пропущенный по уважительной причине срок может быть восстановлен органом или должностным лицом, рассматривающим жалобу.

После предварительного рассмотрения уполномоченным органом письменной жалобы осуществляется ее регистрация. Она заключается в нанесении на свободном от текста месте первой страницы обращения отпечатка регистрационного штампа таможенного органа, на котором оказываются дата поступления обращения и его регистрационный номер, и в занесении данных об этой жалобе в регистрационно-контрольную карточку, пригодную для обработки персональным компьютером. Срок рассмотрения обращений граждан исчисляется со дня, следующего за днем регистрации обращения в таможенном органе, по день регистрации жалобщику ответа на его обращение. Если последний день срока рассмотрения обращения приходится на нерабочий день, то последним днем срока считается первый после него рабочий день. Жалобы рассматриваются и по ним принимаются решения в срок не более одного месяца со дня их поступления, учитывая выходные, праздничные и нерабочие дни, а те, которые не требуют дополнительного изучения и проведения проверки по ним, – безотлагательно, но не позднее 15 дней со дня их регистрации. Если в месячный срок решить затронутые в обращении вопросы невозможно, то руководитель соответствующего таможенного органа или его заместитель устанавливают срок, необходимый для рассмотрения жалобы, о чем сообщается лицу, которое ее подало. При этом общий срок решения вопросов, затронутых в обращении, не может превышать 45 дней. Принимаемые по жалобам решения должны быть мотивированными и основываться на нормах законодательства, и доведены до сведения жалобщика. Обращение считается полностью обработанным, если рассмотрены все поставленные в нем вопросы, принято обоснованное решение и приняты необходимые меры по решению затронутых вопросов, а заявителю сообщено о результатах рассмотрения обращения и принятом решении. Письменный ответ гражданину направляется заказным письмом через подразделение почтовой связи. По просьбе гражданина (устной или письменной), письменный ответ выдается ему на руки при собственноручной подписи гражданином на втором экземпляре письма. Должностное лицо, признав обращение таким, которое подлежит удовлетворению, обязано обеспечить своевременное и правильное исполнение принятого решения, а в случае признания вопроса обращения (жалобы) обоснованным – принять меры по восстановлению нарушенных прав граждан.

Проведя анализ вышеуказанного порядка обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов, считаем возможным усовершенствовать его путем введения электронной формы жалобы, то есть подачи ее в виде электронного документа (понятие и требования к нему закреплены в Законе Украины «Об электронных документах и электронном документообороте» от 22.05.2003 № 851-IV и Законе Украины «Об электронной цифровой подписи» от 22.05.2003 № 852-IV). По нашему мнению это позволит упростить механизм реализации гражданами и лицами, которые законно пребывают на территории Украины, своего права на обжалование, а также ускорит процесс как рассмотрения жалобы, так и уведомления жалобщика о его результатах.

Второй порядок – это обжалование постановлений таможни по делу о нарушении таможенных правил, а также налоговых уведомлений-решений таможенного органа. Постановления могут быть обжалованы в центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере государственной таможенного дела, или в местный общий суд как административный суд в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Украины. Жалоба (административный иск) на постановление таможенного органа по делу о нарушении таможенных правил подается в срок, установленный Кодексом Украины об административных правонарушениях, а именно в течении десяти дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска этого срока по уважительным причинам он по заявлению лица, подающего жалобу (административный иск), может быть восстановлен соответственно таможней, центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела, или судом. Хотя в Кодексе и не указаны требования к процессуальному оформлению жалобы, и так же отсутствуют отсылочные нормы, считаем, что они (требования) закреплены в

Законе. Срок рассмотрения самой жалобы правомочным органом или его должностным лицом составляет десять дней со дня ее поступления.

По результатам проверки центральный орган исполнительной власти, обеспечивающий реализацию государственной политики в сфере государственной таможенного дела, который проводил проверку, принимает одно из следующих решений: 1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы – без удовлетворения; 2) об отмене постановления и направлении дела на новое рассмотрение; 3) об отмене постановления и прекращении дела; 4) об изменении вида административного взыскания в пределах ответственности, предусмотренной за соответствующее нарушение таможенных правил, с тем, однако, чтобы это взыскание не было усилено.

Правила рассмотрения жалобы, а также права и обязанности жалобщика, в случае обжалования постановления таможенного органа, в Кодексе не обозначены, отсутствуют эти нормы и в Кодексе Украины об административных правонарушениях, поэтому считаем возможным применение положений Закона и Приказа. Хотелось бы отметить, что закрепление отсылочной нормы в Кодексе на Закон – значительно облегчило бы понимание гражданами и иными лицами, законно пребывающими на территории Украины, механизма реализации своего права на обжалование.

Порядок обжалования налоговых уведомлений-решений таможенного органа закреплен в Приказе Государственной таможенной службы Украины «Об утверждении Порядка оформления, подачи налогоплательщиками жалоб на денежные обязательства, определенные таможенными органами, и их рассмотрения Государственной таможенной службой Украины» от 18.04.2011 №315, в котором детально описаны требования к жалобе, ее форме, содержанию, срокам подачи, установлен механизм рассмотрения жалобы, обозначены варианты решений по ней, а также способы и сроки уведомления об этих решениях жалобщика.

Осуществив анализ действующего законодательства относительно обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов и их должностных лиц, акцентировав свое внимание на обжаловании в административном порядке, отметим, что существует необходимость в усовершенствовании механизма реализации права граждан на обжалование. А именно: введении такой формы жалобы как электронная, а также закрепление детального порядка обжалования и всех процессуальных прав и обязанностей граждан и лиц, законно пребывающих на территории Украины, при подаче жалобы на постановление таможенного органа. Считаем целесообразным установление четкого и понятного порядка обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов в едином нормативно-правовом акте, путем внесения надлежащих изменений в Таможенный кодекс Украины.

The article analyzes the mechanism of the realization citizens and persons legally residing in the territory of Ukraine, their right for appeal against decisions, actions or omissions of public authorities, in particular the customs authorities and their officials. Allocated two orders of such appeals, and outlined some of the problems associated with the mechanism of administrative review of decisions, acts or omissions of customs and ways of their solution.

*The key words:* administrative appeal, the customs authorities of Ukraine, the complaint resolution.

### Список литературы

1. Лученко Д.В. О видах обжалования решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий в административном праве / Д. В. Лученко // Вестник Национального университета "Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого". Серия: Экономическая теория и право: сб. наук. пр. / Национальный университет "Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого". М.: Право, 2012. № 1 (8). С. 154-164.
2. Неугодников А. Относительно административного производства по жалобам / А. Неугодников // Современное измерение государства и права. - М.: Илион / под ред. В. И. Терентьев [и др.], 2008. С. 102-104.
3. Картузова И. Особенности административного производства по жалобам граждан / И. Картузова // Актуальные проблемы государства и права. Вып. 18. М.: Юрид. л-ра / Одесская нац. юрид. акад., 2003. С. 320-323
4. Ославський Н. И Исполнительная власть в Украине: организационно-правовые основы. Учебное пособие. Киев: Знание, 2009.
5. Кисиль Л. Е. Неотложные задачи совершенствования административного обжалования / Л. Е. Кисель // Часопыс Киевского университета права. 2011. №4. С. 174-179.

### Об авторе

Беликова М.И. - аспирант Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», cold187@yandex.ua.