

осіб, не винних у порушенні норм права, відповідні органи у встановлених законом випадках обмежують їх права<sup>1</sup>. Такими є, наприклад, дії органів внутрішніх справ щодо здійснення пожежного нагляду з метою запобігання пожежам, органів охорони здоров'я, ветеринарної медицини, які здійснюють карантинні заходи, тощо. В подібних випадках правопорушення відсутнє, однак воля дій осіб обмежується, відповідні засоби адміністративного впливу застосовуються незалежно від згоди або бажання останніх, тобто мають примусовий характер.

<sup>1</sup>Див.: Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление, гражданин, ответственность. – Л., 1975. – С. 28.

Тут необхідно підкреслити характер державного, в тому числі адміністративного, примусу як засобу, методу здійснення державної влади. Держава для виконання своїх завдань та функцій, зокрема в сфері охорони прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку і суспільної безпеки, повинна використовувати всі можливі засоби, включаючи засоби адміністративного примусу, але, зрозуміло, на чітких правових засадах.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що адміністративний примус слід розглядати як один з найважливіших засобів здійснення державної влади, який використовується з метою підтримання правопорядку, охорони суспільних відносин шляхом усунення різних аномалій як протиправного, так і непротиуправного характеру.

*Надійшла до редколегії 10. 08. 2000*

**В. Настюк**, доцент НЮА України

### **Окремі питання реалізації громадянами права на оскарження постанов митних органів**

Одним із конституційних прав особи в Україні є право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це право одержало подальший свій розвиток у Митному кодексі України (МК) та деяких інших нормативних актах. У період розбудови правової держави на перший план висувається проблема досягнення такого становища людини, коли будь-які її права, свободи та законні інтереси захищені найбільш ефективно. Отже реалізація прав та інтересів особи залежить насамперед від гарантій їх

забезпечення, тобто створення умов і засобів, що сприяють захисту порушеного права.

МК передбачає такі засоби у вигляді права на оскарження постанови митного органу в справах про порушення митних правил<sup>1</sup>. Зокрема, у ст. 143 МК закріплено, що постанову митного органу України про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено, протягом десяти днів з дня винесення постанови. Скаргу на постанову митниці України може бути подано до Державної митної служби України або районного (міського) суду за місцезнаходженням митниці, що винесла постанову. Рішення суду є остаточним.

<sup>2</sup>Див.: *Ківалов С. В.* Організаційно-правові основи митної справи в Україні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 1996. – С. 45.

Аналіз цього інституту оскарження дає можливість констатувати, що, на жаль, він встановлює лише загальний принцип правового захисту, але не регламентує порядок направлення скарг. На практиці це призводить до того, що в одних випадках скарга направляється до вищого органу через митницю, що винесла постанову, в інших — безпосередньо на його адресу. В останньому разі ускладнюється звернення до виконання постанови про накладення стягнення. Не виключена ситуація, при якій, не маючи відомостей про оскарження, митниця звертає постанову до виконання на одинадцятий день після її винесення, але у разі, якщо скарга була направлена в регіональне митне управління і задоволена, то через місяць митниця отримує рішення вищого митного органу про зміну заходу стягнення. Не виключено, що до цього часу постанову митниці вже виконана, хоча практично вона не набрала законної сили.

За відсутності в МК спеціальної норми, що встановлює порядок направлення скарги на постанову в справі про порушення митних правил, доцільно керуватися загальною нормою, яка регулює порядок оскарження постанов у справі про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП) скарга направляється до органу (посадової особи), що виніс постанову в справі про адміністративне правопорушення. Ця скарга протягом трьох діб

надсилається разом зі справою до органу, який наділений правом її розглядати і якому вона адресована.

Слід зазначити, що скарга на рішення митних органів про накладення стягнення за порушення митних правил подається до суду за місцезнаходженням органу, який прийняв оскаржуване рішення. Таке роз'яснення Верховного Суду України було необхідне у зв'язку з тим, що кордони регіональних митних управлінь і митниць, в яких вони здійснюють свою діяльність, можуть не збігатися з кордоном адміністративно-територіальних одиниць<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Постанова Верховного Суду України від 3 грудня 1997 р. № 13 "Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян".

При визначенні підсудності справ, пов'язаних з оскарженням рішень про накладення стягнень, необхідно керуватися ст. 24 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК), з якої випливає, що такі позови подаються до суду за місцезнаходженням митного органу особи, чії дії підлягають оскарженню, тобто, виходячи із адміністративно-територіального розміщення. В тих випадках, коли регіональне митне управління залишило постанову митниці без змін, а скаргу — без розгляду, позови розглядаються в суді за місцезнаходженням митниці.

При оскарженні постанов про накладення стягнень митними органами на практиці виникають колізії норм трьох галузей права: митного, цивільного і цивільно-процесуального. Це стосується, наприклад, визначення строку подання скарги до суду.

Митним законодавством, як уже зазначалося, встановлено десятиденний строк подання скарги з дня винесення постанови митним органом. Але в окремих митницях поширеною є практика керуватися в подібних випадках ст. 244 ЦПК, яка передбачає можливість подати скаргу в суд протягом десяти днів з дня вручення постанови адміністративного органу. Ця стаття зобов'язує регіональне митне управління лише сповістити особу, що подала скаргу, про прийняте рішення, однак суди нерідко додержуються іншої позиції. З огляду на те, що при незадовільній роботі пошти

письмове повідомлення, як правило, приходить до особи, яка подала скаргу, із запізненням, але після закінчення десятиденного строку на оскарження, суди керуються ст. 244 ЦПК, оскільки, на їх думку, за такої ситуації особа не має змоги своєчасно оскаржити постанову митного органу в суді.

Отже, норми митного права підмінюються нормами інших галузей права. Проте п. 3 ст. 2 Цивільного кодексу України (ЦК) визначає критерій розмежування цивільних і адміністративних правопорушень: цивільне законодавство не застосовується (якщо інше не передбачено законом) до майнових відносин, що базуються на владній підлеглості однієї сторони іншій, в тому числі стосовно податкових та інших фінансових і адміністративних відносин. Особливість цих відносин на відміну від цивільних полягає в тому, що однією із сторін в них є діючий від імені держави орган, наділений владними функціями, які він проявляє в конкретних правовідносинах. Тому особи, що вчинили порушення митних правил, несуть відповідальність за митним законодавством, а в частині, не врегульованій ним, — згідно із законодавством про адміністративне правопорушення. Це положення повною мірою поширюється на порядок оскарження постанови митниці про накладення стягнення.

Слід визнати нерегульованим також порядок поновлення пропущеного строку на оскарження постанови про накладення стягнення. Стаття 143 МК визнає право поновлення цього строку тільки за Державною митною службою України (ч. 4). В той же час скаргу може бути подано особою безпосередньо в суд. У цьому разі, на нашу думку, слід керуватися нормою, що міститься в ст. 289 КпАП. У разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Розглядаючи скаргу на постанову про накладення стягнення за порушення митних правил, суд загальної юрисдикції може змінити захід адміністративного стягнення, наприклад, зменшити розмір штрафу, визначений митним органом. Таке право надається суду ст. 293 КпАП.

Одним з рішень, яке може прийняти суд (орган) при розгляді скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення, є

зміна заходу стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за митне правопорушення з тим, однак, щоб стягнення не було посилено. Отже, захід стягнення може бути змінений судом, який розглядав скаргу, в межах санкції, встановленої за це порушення, в сторону пом'якшення. При цьому враховується характер порушення, особистість порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують відповідальність.

Важливо зазначити, що МК встановив різну процедуру оскарження залежно від предмета оскарження. Вище було розглянуто особливості подання скарги на постанову митних органів про накладення адміністративного стягнення. Оскарження інших рішень, дій або бездіяльності митних органів та їх посадових осіб передбачає два етапи: первинне оскарження і повторне оскарження. Будь-яку скаргу, якщо вона не стосується заходів стягнення, в обов'язковому порядку повинно бути розглянуто раніше вищим митним органом (первинне оскарження). Якщо особа, яка подала скаргу, не задоволена прийнятим рішенням, то можливе подальше оскарження у судовому порядку (повторне оскарження).

При повторному оскарженні скарга на рішення, дії або бездіяльність митних органів та їх посадових осіб при проведенні митного контролю, митного оформлення, провадження у справах про порушення митних правил та їх розгляд подається в суд. Громадянами можуть бути оскаржені будь-які дії (рішення) державних митних органів та їх посадових осіб, крім дій (рішень), перевірка яких відноситься законодавством спеціального призначення до органів відповідної компетенції.

Недостатньо чітко вирішується на практиці питання про можливість оскарження в суді дій і рішень органів попереднього слідства. Митні органи, як відомо, проводять дізнання у справах, що віднесені до їх компетенції, керуються нормами кримінально-процесуального законодавства. Стаття 234 Кримінально-процесуального кодексу України (КПК) визначає порядок оскарження дій органу дізнання, слідства. Такі скарги подаються прокурору безпосередньо або через дізнавача чи слідчого, дії яких оскаржуються, і ті зобов'язані протягом 24 годин направити скаргу разом із своїми поясненнями прокурору. Скарга на дії і рішення прокурора подається вищестоящому прокурору (ст. 236 КПК).

Виникає запитання: чи можуть бути оскаржені дії винних осіб у судовому порядку? Відповідь на це запитання міститься у статтях 236 і 215 КПК, відповідно до яких особи, щодо якої велося слідство, має право у судовому порядку оскаржити постанову слідчого про припинення справи в частині, що стосується підстав і мотивів припинення справи. Отже, в суді можуть бути оскаржені будь-які дії слідчого або особи, що проводить дізнання у кримінальній справі, якщо при цьому порушуються права і свободи громадян. Це положення має принципове значення, оскільки воно дозволяє оскаржити в суді дії і рішення органу дізнання, який проводить розслідування митних злочинів. Разом з тим встановлення двоетапного порядку оскарження (первинне оскарження і повторне оскарження) порушує конституційне право громадян на судовий захист.

Річ у тім, що первинну скаргу може бути розглянуто Державною митною службою України протягом місяця, і цей строк може бути подовжений ще на один місяць (ст. 144 МК). Отже, протягом двох місяців з моменту порушення прав громадянина (навіть якщо це помилкова думка) він не має можливості звернутися до суду. В цьому разі митне законодавство вступає в суперечність зі ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожному судовий захист його прав і свобод. Право громадянина звернутися за захистом в суд не може бути обмежено ні при яких умовах, як це встановлено в Законі України “Про звернення громадян”.

МК порушує також принцип, що одержав у теорії назву заборони на повернення до гіршого. Він встановлений для того, щоб забезпечити особі, яка притягається до відповідальності, свободу оскарження.

В кримінальному процесі недопустиме посилення покарання засудженого або застосування до нього закону про більш тяжкий злочин у касаційній інстанції (ст. 365 КПК). Норма аналогічного змісту міститься в ст. 293 КпАП. Орган, що розглядає скаргу або протест на постанову про адміністративне правопорушення, може змінити захід стягнення, але за умови, щоб стягнення не було посилено. В ст. 144 МК цей принцип теж не додержується. Державна митна служба України при розгляді постанови про накладення адміністративного стягнення у зв'язку із скаргою або протестом

прокурора може змінити захід стягнення, однак за умови, щоб нове стягнення не було посилене.

Проте в ст. 151 МК цей принцип не закріплений, оскільки для особи, що подала скаргу на неправомірні дії митних органів та їх службових осіб, рішення вищого митного органу, який розглядає скаргу, може бути менш прийнятним, ніж оскаржуване рішення. І це вже само по собі створює проблему і є перешкодою для звернення в суд для захисту порушених прав.

Отже, МК, встановлюючи процедуру притягнення до відповідальності за порушення митних правил, оскарження постанов, інших актів митних органів, не завжди послідовний в додержанні гарантованих Конституцією України громадянських прав, таких як рівність прав громадян, право на судовий захист, право на одержання кваліфікованої юридичної допомоги. Це є istotною вадою МК і вимагає відповідних змін і доповнень для її усунення. Зокрема, необхідно деталізувати процесуальні норми провадження в справах про порушення митних правил, забезпечити подальшу гуманізацію розгляду справ про митні правопорушення, розширити можливості оскарження постанов митних органів, запровадити в МК норми, що передбачають, з урахуванням конкретних обставин, залучення адвокатів для захисту правопорушника тощо.

Безумовно, удосконалення існуючого митного законодавства має відбуватися шляхом як зміни окремих норм і правил, що не виправдали себе на практиці, так і значного розширення сфери правового регулювання всіх відносин, пов'язаних з оскарженням постанов митних органів, у тому числі шляхом використання позитивного зарубіжного досвіду. При цьому захист прав та інтересів громадян має стати лейтмотивом новостворюваного Митного кодексу України.

*Надійшла до редколегії 15. 06. 2000*