

*Котляревська Г. М.,
доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права
Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

МЕХАНІЗМ РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ ГРОМАДЯН МИТНИМИ ОРГАНАМИ

Анотація. У статті розкрито особливості поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами. Проаналізовано стан інституційної системи митних органів та запропоновано прийняття порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та її територіальних органах.

Встановлено, що звернення громадян до митних органів є обов'язковим для розгляду та вирішення волевиявленням окремого громадянина або підприємства, що виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, оформленої у відповідності до визначених законодавством вимог та адресованої митним органам, їх посадовим чи службовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів у сфері митної справи.

Досліджено змістовні елементи механізму звернень громадян до митних органів: 1) суб'єкт процедури звернення; 2) об'єкт звернення; 3) вимоги до оформлення звернень; 4) методика розгляду та вирішення звернень громадян; 5) процедура розгляду та вирішення звернень громадян.

Автор робить висновок, що скарга як вид звернення до митного органу, є формою громадського контролю за діяльністю митних органів в цілому, та окремих посадових та інших працівників зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права. Скарга до митних органів може бути поданою, якщо є підстави вважати, що рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, їх посадових осіб та інших працівників було порушено права, свободи чи інтереси скаржника.

Встановлено, що загальним об'єктом звернення громадян до митних органів є зовнішнє вираження діяльності митних органів, їх посадових та службових осіб у конкретній сфері митних правовідносин: переміщення товарів через митний кордон України, митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики тощо.

Ключові слова: звернення громадян, Державна митна служба України, механізм, митний орган, процедура розгляду звернень громадян.

Актуальність теми дослідження. За часів існування незалежної Української держави перед нею неодноразово поставали питання щодо визначення шляхів подальшого розвитку. На теперішній час, намагаючись зберегти свою незалежність та самобутність, наша країна обрала шлях демократизації правової системи, взявши за зразок європейські соціальні цінності. При цьому, «свідомість» Української держави також є направ-

леною в бік європейського розвитку та, відповідно до цього, участі у найрізноманітніших євроінтеграційних процесах.

При цьому, євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, адаптація чинного законодавства до міжнародних стандартів, формування громадянського суспільства обумовили впровадження у діяльність митних органів нових принципів взаємодії з іншими учасниками митних правовідносин. Не стала виключенням і діяльність щодо розгляду звернень громадян, якої врегульовано як положеннями спеціального законодавства, так і профільними нормативними актами, що стосуються митної справи. Разом із тим, специфіка механізму захисту конституційного права громадян щодо звернення до митних органів спричинена специфічною сферою відання адресата звернення, яка охоплює коло суспільних відносин, пов'язаних із переміщенням товарів через митний кордон України, їх митним контролем та митним оформленням, застосуванням механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справлянням митних платежів, веденням митної статистики, обміном митною інформацією, веденням Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійсненням відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобіганню та протидією контрабанді, боротьбою з порушеннями митних правил тощо [3]. В цьому аспекті необхідно акцентувати увагу на тому, що визначена специфіка компетенції митних органів обумовлює те, що вони розглядають звернення громадян по суті, коли такі звернення стосуються їх повноважень.

Поряд із цим, до митних органів висуваються загальні вимоги щодо здійснення розгляду звернень громадян на основі людиноцентристської моделі функціонування органів публічної влади, що, безумовно, впливає на якісні та процедурні елементи механізму розгляду звернень громадян митними органами. У зв'язку із чим питання дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами є досить актуальними на сучасних часах.

Стан наукового дослідження питання. Науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження, насамперед, стали наукові доробки вітчизняних вчених-адміністративістів, серед яких В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Гіунова, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Колушко, А.М. Новицький, В.Г. Перепелюк, В.М. Цимбалюк. Проте, як видається, процеси здійснення адміністративної реформи в Україні, а також формування принципово нової «свідомості» нашої держави на порядок денний поста-

вили значну кількість проблемних питань діяльності окремих органів державної влади, зокрема, і митних органів, яка стосується, у тому числі, розгляду та вирішення звернень громадян, а також визначення змісту та особливостей такої діяльності. А тому питання ефективності та напрямів вдосконалення правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами в Україні набувають особливої актуальності.

Метою статті є дослідження поняття, змісту та правового регулювання механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами.

Виклад основного змісту. Слід почати з того, що порядок розгляду та вирішення звернень громадян митними органами встановлюється та регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, до яких належать: Конституція України (насамперед, йдеться про ст. 38: «...право громадян брати участь в управлінні державними справами» та ст. 40: «всі 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...» [2]), Закон України «Про звернення громадян» [11], Митний кодекс України [3], Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [12], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину систему опрацювання звернень» [6] тощо.

Разом із тим, як видається, дослідження сутності механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами першочергово необхідно розпочати з визначення змісту окремих категорій, які його складають. Так, у першу чергу слід зазначити, що до митних органів віднесено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости. Слід наголосити на тому, що станом на теперішній час центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, є Державна митна служба України. При цьому, Державна митна служба України, її територіальні органи виконують встановлені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами функції та повноваження органів доходів і зборів, до внесення до таких актів відповідних змін у частині, що стосується повноважень Державної митної служби, її територіальних органів. І в цьому аспекті необхідно акцентувати увагу на тому, що на теперішній час щодо сфери розгляду звернень громадян відповідні корективи досі не внесені на рівні підзаконних нормативно-правових актів [9]. Вказане, наприклад, стосується діючого Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» [10], дія якого поширюється на митні органи. Досить неоднозначним та таким, що не відповідає сучасним реаліям, є й посилення на вказаний нормативно-правовий акт на офіційному веб-сайті Державної митної служби України [5]. І в цьому аспекті, як видається, нагальним є прийняття порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та її територіальних органах.

Що ж стосується загального розуміння сутності звернення громадян до митних органів, то воно є обов'язковим для розгляду та вирішення волевиявленням окремого громадянина або

підприємства, яке виражається у формі письмової або усної заяви, пропозиції, скарги чи клопотання, оформлених у відповідності до визначених законодавством вимог та адресованих митним органам, їх посадовим чи службовим особам щодо реалізації наданих прав, свобод та законних інтересів у сфері митної справи. Виходячи ж із того, що на діяльність щодо розгляду звернень митними органами поширюються загальні вимоги Закону України «Про звернення громадян» [11], видається більш доцільним детально розглянути спеціальні вимоги, яких закріплено положеннями Митного кодексу України.

Так, скарга як вид звернення до митного органу, є формою громадського контролю за діяльністю митних органів в цілому, та окремих посадових та інших працівників зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права. При цьому, скаргу до митних органів може бути подано у випадку, якщо є підстави вважати, що рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, їх посадових осіб та інших працівників було порушено права, свободи чи інтереси скажника. Поряд із цим, ч. 2 ст. 24 Митного кодексу України предмет скарги деталізовано таким чином:

під рішеннями митних органів, їх посадових осіб та інших працівників розуміються 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. Слід зазначити, що до вказаної групи не відносяться постанови по справах про порушення митних правил та податкові повідомлення-рішення митних органів;

під діями митних органів, їх посадових осіб та інших працівників розуміються вчинки посадових осіб та інших працівників митних органів, яких пов'язано із виконанням ними обов'язків, покладених на них відповідно до законодавства України з питань митної справи та інших актів законодавства України;

під бездіяльністю митних органів, їх посадових осіб та інших працівників 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, яких віднесено до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством [3].

Отже, будь-яка скарга, яка надійшла до митних органів, розглядається у визначеному порядку. У той же час, відмова у прийнятті скарги на дії чи рішення митного органу забороняється, а реєстрація скарги відбувається у день її подання або надходження до митного органу, але не пізніше наступного робочого дня [7].

Що стосується суб'єктів, яких уповноважено розглядати скарги, що надійшли до митних органів, то до них належать: митниці – щодо митних постів, які є їх структурними підрозділами; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику – щодо митниць, спеціалізованих митних органів та митних організацій. При цьому, скарга подається до керівника відповідного митного органу стосовно посадових осіб та інших працівників митного органу, яких йому підпорядковано.

Специфікою характеризується і суб'єкт, який може подати звернення до митного органу. Відповідно, суб'єктом звернення

до митного органу може бути як фізична особа, так і «підприємство». Слід зазначити, що останню категорію використано у ч. 3 ст. 26 Митного кодексу України, а під підприємством у значенні законодавства України з питань митної справи розуміється будь-яка юридична особа, а також громадянин-підприємець [3].

Щодо стосується механізму звернення громадян до митних органів, то ним детерміновано спосіб організації та здійснення діяльності щодо розгляду та вирішення заяв, пропозицій, скарг та клопотань громадян, що сприяє реалізації таких функцій інституту звернення до митних органів, як: правоохоронна, регулятивна, сприяюча, інформаційна, контрольна, стимулююча. За своїм змістом механізм звернень громадян є комплексним організаційним утворенням, який складається з таких елементів: 1) суб'єкти процедури звернення; 2) об'єкт звернення; 3) вимоги до оформлення звернень; 4) методика розгляду та вирішення звернень громадян; 5) процедура розгляду та вирішення звернень громадян.

Поглиблений аналіз процедури звернення громадян до митних органів дозволяє зробити висновок про те, що до суб'єктів процедури звернення громадян до митних органів належать:

митні органи, їх посадові та службові особи, що розглядають звернення по суті та ухвалюють щодо нього рішення. Видається, у цьому аспекті слід погодитись із думкою А.Ю. Осадчого, який вказує, що до цієї групи належать вищі у порядку підлеглості органи або посадові особи по відношенню до органу (посадової особи), чії рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються [1, с. 133]. Також необхідно зауважити, що до основних повноважень зазначених суб'єктів віднесено: зупинення повністю чи у певній частині виконання оскаржуваного рішення; надання особі, яка подала скаргу, належним чином обґрунтованої письмової відповіді у визначений законом строк; забезпечення об'єктивного та вчасного розгляду звернень, перевірки викладених у них фактів; прийняття рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечення його виконання [3];

особи, які є зацікавленими у розгляді та вирішенні звернення: громадяни України (також іноземці та особи без громадянства, які законно знаходяться на території держави); підприємства (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) та їх представники (законні представники, адвокати, представники трудового колективу, які здійснюють правозахисну функцію). Слід вказати, що основними правами таких суб'єктів є право: особисто викладати аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитись із матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запитові органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при розгляді заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень тощо [11];

особи, які сприяють розгляду звернення – спеціалісти, перекладачі, експерти тощо.

Загальним об'єктом звернення громадян до митних органів є зовнішнє вираження діяльності митних органів, їх посадових та службових осіб у конкретній сфері суспільних відносин. Загалом, аналіз юридичної літератури свідчить про те, що під митними правовідносинами слід розуміти правовідносини, які виникають із приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон [13], що за своєю формою є індивідуально визначеними зв'язками уповноважених і зобов'язаних осіб, а за безпосереднім змістом – є взаємодією осіб, які

реалізують свої суб'єктивні права й виконують покладені на них юридичні обов'язки на підставі норм митного права [4]. При цьому, в залежності від напрямку діяльності, митні правовідносини можуть стосуватися таких аспектів митної справи: переміщення товарів через митний кордон України, митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики тощо [3].

Вбачається, важливим елементом механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами є виокремлення вимог, яким вони повинні відповідати. Так, на підставі аналізу положень Закону України «Про звернення громадян» та Митного кодексу України видається за можливе виокремити такі вимоги до звернень, що подаються до митних органів:

1) звернення повинно містити вказівку на адресата – митний орган (їх посадову особу), до повноважень яких належить вирішення питань, порушених у заяві, скарзі, пропозиції чи клопотанні;

2) дозволеною формою звернення є усна або письмова. При цьому, письмове звернення друкується або пишеться від руки розбірливо і чітко, а усне – викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через контактні центри, телефонні «гарячі лінії». Разом із тим, в електронному зверненні обов'язковим є зазначення електронної поштової адреси або інших засобів зв'язку, на які може бути надіслано відповідь;

3) у зверненні зазначається прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина. У разі ж відсутності відповідної інформації і неможливості зі змісту встановити авторство особи, звернення вважається анонімним та розгляду не підлягає;

4) наявність підпису на письмовому зверненні із зазначенням дати. Однак у електронному зверненні застосування електронного цифрового підпису не є обов'язковим;

5) у разі подання звернення представником зацікавленої особи додаються документи, які підтверджують його повноваження.

Аналіз сучасної правової літератури свідчить, що важливою теоретичною складовою з безсумнівним прикладним значенням для об'єктивного та оперативного розгляду та вирішення звернень громадян митними органами є методика такої діяльності. Видається, під методикою варто розуміти сукупність та послідовність використання різних методів (сукупність способів, підходів та прийомів, які дозволяють отримувати та вивчати необхідну інформацію про об'єкт дослідження) під час вирішення звернень громадян по суті та надання обґрунтованої відповіді за наслідками їх розгляду. Такими методами є: контроль, спостереження, опитування, аналіз конкретних ситуацій, анкетування, парне оцінювання, вільна коефіцієнтна оцінка тощо.

Варто акцентувати увагу на тому, що на теперішній час чіткого законодавчого закріплення методики вирішення звернень громадян немає, що зумовлює виникнення проблем під час їх розгляду по суті та надання обґрунтованої відповіді. Проте оцінка діяльності щодо розгляду митними органами звернень громадян є формалізованою та визначається Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» [8]. Відповідно, на митні органи

поширюються загальні засади контролю, які стосуються органів державної виконавчої влади.

Висновки. У рамках європейської інтеграції та імплементації різного роду проектів інституційної розбудови, перед Україною постає дуже широкий об'єм питань, які потрібно вирішити, та зобов'язань, яких потрібно дотримуватися. Свідченням того, що наша держава є дійсно сильною, сучасною та має стимул до нових змін – є намагання законодавця оптимально забезпечити механізм реалізації прав та свобод людини та громадянина, залучаючи громадян до активної участі в управлінських процесах через різні форми суспільно-політичного самовираження, серед яких – інститут звернень громадян. І в цьому аспекті слід вказати, що саме звернення громадян до органів державної влади, органів місцевого самоврядування є невід'ємним чинником демократизації всієї системи публічного управління, її відкритості, результативності та ефективності. Більше того, звернення є не лише адміністративно-правовим механізмом забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб та громадян, воно виступає й дієвим способом контролю за законністю діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та підвищення ефективності, а також результативності їх діяльності.

Говорячи ж безпосередньо про механізм розгляду та вирішення звернень громадян митними органами, приходимо до висновку, що розгляд та вирішення звернень громадян митними органами характеризується загальними ознаками, яких визначено Законом України «Про звернення громадян», та спеціальними, яких опосередковано законодавством України з питань митної справи. Разом із тим, зважаючи на існуючий стан нормативного забезпечення механізму розгляду та вирішення звернень громадян митними органами, вбачається, нагальним є питання його удосконалення. А це ставить перед наукою адміністративного права завдання пошуку шляхів та способів такого удосконалення.

Література:

1. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична л-ра, 2008. 288 с.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Голос України*. 2012. № 73–74.
4. Настюк В.Я. Поняття і сутність митних правовідносин. *Проблеми законності*. 2006. № 80. С. 93–99.
5. Офіційний веб-сайт Державної митної служби України URL : <https://customs.gov.ua/zvernennia-gromadian>
6. Положення про Єдину систему опрацювання звернень: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 976 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2019-%D0%BF>
7. 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 14.04.1997 р. № 348 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
8. Про затвердження методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 630 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2009-%D0%BF#Text>
9. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.
10. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах: Наказ Міністерства фінансів України від 02.03.2015 р. № 271 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0484-15#Text>
11. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
12. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
13. Прокопенко В.В. Митні правовідносини. *Правове життя сучасної України*. Одеса : Фенікс, 2007. С. 372–374.

Kotliarevska H. Mechanism of the examination of citizens' appeals by customs authorities

Summary. The article covers features of the concept, content and legal regulation of the mechanism of examination and solution of citizens' appeals by customs authorities. The status of the institutional system of customs authorities is analyzed, and it is proposed to adopt the order of examination and organization of the personal reception of citizens' in the State Customs Service of Ukraine and its territorial bodies.

It is established that citizens' appeals to customs authorities are obligatory for examination and solution of the will of every individual citizen or enterprise that is expressed in the form of a written or oral application, complaint or petition executed in accordance with statutory requirements and addressed to customs authorities, their officials or officers concerning the exercise of granted rights, freedoms and legitimate interests in the area of customs affairs.

The research studies the essential elements of the mechanism of citizens' appeals to customs authorities: 1) a subject of the appeal procedure; 2) an object of the appeal; 3) requirements for execution of appeals; 4) methods of examination and resolution of citizens' appeals; 5) a procedure for examination and resolution of citizens' appeals.

The author concludes that a complaint, as a type of appeal to a customs body, is a form of the public control over the activities of customs authorities in general and individual officials and other staff in particular which contributes to the expression of citizens' demands to renew a violated right. A complaint to the customs authorities may be filed if there are grounds to state that the rights, freedoms or interests of a complainant have been violated by decisions, actions or omissions of the customs authorities, their officials and other employees.

It is established that the general object of citizens' appeal to customs authorities is the external expression of the activities of customs authorities, their officials and officers in a specific area of customs relations: stock movement across the customs border of Ukraine, customs control and customs clearance, application of mechanisms of tariff and non-tariff regulation of foreign economic activity, collection of customs payments, maintenance of customs statistics, etc.

Key words: citizens' appeals, State Customs Service of Ukraine, mechanism, customs body, procedure for examination of citizens' appeals.