

УДК 34

*Л. Р. Юхтенко,  
аспірант Університету Державної фіскальної служби України*

## **НОВІ ПОГЛЯДИ НА ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У ДОСУДОВОМУ ВРЕГУЛЮВАННІ СПОРІВ, ЩО ВИПЛИВАЮТЬ З ПРАВОВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ**

*L. R. Yuhtenko,  
Ph.D. Student of University of the State Fiscal Service of Ukraine*

### **NEW VIEWS ON THE APPLICATION OF THE REVENUE BODIES, AND MEETINGS OF DISCRETIONARY POWERS IN THE PRE-TRIAL SETTLEMENT OF DISPUTES ARISING FROM THE LEGAL RELATIONSHIP IN THE SPHERE OF STATE CUSTOMS**

*Стаття присвячена виявленню змістовних характеристик дискреційних повноважень та визначенню нових за конструктивною формою моделей застосування органами доходів і зборів дискреційних повноважень в досудовому регулюванні спорів, що випливають з правовідносин у галузі державної митної справи. Визначено, що новий спосіб сприйняття застосування дискреційних повноважень органами доходів і зборів при розв'язанні спірних ситуацій полягає у поєднанні юридичної і етичної складових правової поведінки з боку учасників правовідносин, зниженні рівня конфліктності у взаємовідносинах між фізичною чи юридичною особою та органами доходів і зборів при здійсненні діяльності у галузі державної митної справи.*

*The article is devoted to detecting meaningful characteristics of discretionary powers and the definition of new constructive form models use authorities revenues and fees discretionary powers in pre-trial regulation of disputes arising from legal relations in the sphere of State Customs. Determined that a new way of perception of the use of the discretionary powers of the organs of the income and charges in the solving of disputes lies in the combination of legal and ethical components of legal behavior by these bodies, reducing the level of conflict in the relations between physical or legal entity and these bodies in carrying out activities in the field of State Customs.*

*Статья посвящена выявлению содержательных характеристик дискреционных полномочий и определению новых по конструктивной форме моделей применения органами доходов и сборов дискреционных полномочий в досудебном урегулировании споров, вытекающих из правоотношений в отрасли государственного таможенного дела. Определено, что новый способ восприятия применения дискреционных полномочий органами доходов и сборов при разрешении спорных ситуаций состоит в соединении юридической и этической составляющих правового поведения участников этих*

*правоотношений, снижении уровня конфликтности во взаимоотношениях между физическими или юридическими лицами и органами доходов и сборов при осуществлении деятельности в отрасли государственного таможенного дела.*

**Ключові слова:** *органи доходов и сборов, дискреційні повноваження, досудове врегулювання спорів, митні правовідносини.*

**Keywords:** *organs of the income and charges, discretionary powers of pre-trial dispute settlement, customs law.*

**Ключевые слова:** *органы доходов и сборов, дискреционные полномочия, досудебное урегулирование споров, таможенные правоотношения.*

**Постановка проблеми.** В сучасній Україні бурхливо відбуваються процеси розширення й поглиблення міжнародних економічних відносин. Швидкий розвиток економічних взаємовідносин, вимагають створення оновленої функціональної якості системи державних органів, направленої на задоволення та захист національних, економічних інтересів та потреб держави, та суспільства в цілому, і кожного громадянина окремо. Сучасні суспільні відносини вимагають паритетності у відносинах, уважного та пропорційного ставлення, з урахуванням вільного волевиявлення, вміння приймати рішення самостійно, на власній розсуд.

Тому найголовнішим етапом перебудови роботи органів фіскальної служби, є визначення та розширення на законодавчому рівні їх дискреційних повноважень, напрацювання на практиці навиків реалізації таких повноважень, в порядку та у спосіб, визначених Конституцією України та законами України, подолання застарілих стереотипів бюрократичної волокни. Адже неможливо передбачити в законах та кодексах всі без виключень випадки правил поведінки, моделей прийнятих рішень, вчинення дій службовими та посадовими особами органів державної влади.

При цьому важливим аспектом є наукове дослідження питання щодо застосування дискреційних повноважень в досудовому регулюванні спорів.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Багато наукових робіт радянського періоду та періоду української сучасності присвячено проблематиці «дискреційного права» та «дискреційних повноважень» органів державної влади. Даній проблематиці приділяли увагу видатні вчені, такі як В.Г. Лебединський та В.І. Ремньов, О.Т. Боннер, Е.В. Васьковський та інші. Окремі питання дискреційних повноважень глави держави, органів суду, внутрішніх справ та митних органів розкриваються в наукових публікаціях таких вчених як: А.М.Старик, Г. Задорожня, М.І. Бойчук, Ю.В. Білоусов, М.Б. Рибчак, А.Б. Лялька та інші. Однак, аналіз наукової літератури свідчить, що у науковому світі мало приділялось уваги питанню щодо реалізації дискреційних повноважень саме в досудовому регулюванні митних спорів.

**Мета статті** полягає саме у виявленні змістовних характеристик дискреційних повноважень та визначенні нових за конструктивною формою моделей застосування органами доходів і зборів дискреційних повноважень в досудовому регулюванні спорів, що впливають з правовідносин у галузі державної митної справи.

**Викладення основного матеріалу.** У доктринальних джерелах дискреційність відображається різнопланово. В залежності від причетності до той чи іншої правової матерії, в науковій юриспруденції дискреційність розглядається і як принцип, і як метод правового регулювання, як основоположна засада діяльності.

Поняття «дискреційність» виходить із поняття «дискреція», слова латинського походження (discretio), що означає вирішення особою або органом якого-небудь питання за власним розсудом[1, с.298]. В юридичній сфері під дискреційними повноваженнями слід розуміти вирішення посадовою особою чи державним органом питання за власним розсудом за певних умов та в межах закону[2, с.195].

Незважаючи на те, що про дискреційне право, дискреційні повноваження є багато робіт юристів – науковців, до сих пір, термін «дискреційні повноваження» на рівні закону не визначений в Україні.

В нормативно-правовій базі України лише в одному нормативно-правовому документі зустрічається термін «дискреційні повноваження». Цим документом є Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5, в якому формулюються ознаки дискреційних повноважень. [3]

Також поняття «дискреційні повноваження» наведено в Рекомендаціях від 11.03.1980 р. № R(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам «Стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень», в яких під «дискреційними повноваженнями» розуміють повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду – тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридичне допустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним

за даних обставин, при цьому, під час реалізації дискреційних повноважень адміністративний орган влади дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації [4, с.439].

Таким чином, дискреційне повноваження – це певні права та обов'язки органу влади, посадової чи службової особи діяти за власним розсудом, вирішуючи завдання, визначені компетенцією, встановленою законом, обираючи один із декількох варіантів вирішення завдання, який є найбільш доцільним, раціональним та оптимальним.

Дискреційні повноваження надають можливість органам чи посадовим службовим особам приймати рішення на свій розсуд, але в межах закону. Обраний варіант для кінцевого рішення не повинен порушувати права, свободи та законні інтереси всіх учасників конкретних правовідносин, він повинен бути пропорційним. Саме у сукупності притаманних дискреційним повноваженням ознак: власний розсуд, повноваження надані законом разом з законністю, доцільністю, раціональністю, пропорційністю та оптимальністю обраного варіанту вирішення справи створюється дійсна модель дискреційних повноважень.

Прийнятий в 2012 році Митний кодекс України (далі – МК України) [5] є результатом узагальнення практики становлення та розвитку зовнішньоекономічних відносин за роки незалежності України.

Аналізуючи положення МК України розумієш, що широке коло нормативно закріплених повноважень органів доходів і зборів мають ознаки дискреційності, вимагають від посадових та службових осіб зазначених органів самостійно приймати певні рішення, вчиняти юридично значимі дії у межах, передбачених законодавством.

Наприклад, відповідно до ч.2 ст. 19 МК України, органи доходів і зборів наділені повноваженнями щодо інформування про митні правила та для спрощення доступу заінтересованих осіб до такої інформації органи доходів і зборів застосовують інформаційні технології. При цьому, з аналізу ст. 20 МК України вбачається, що органи доходів і зборів при виконанні покладених на них повноважень щодо інформування мають можливість діяти на свій розсуд. «Органи доходів і зборів надають не тільки інформацію, яку запитувала заінтересована особа, а й будь-яку іншу інформацію, яка стосується запиту, якщо її доведення до відома заінтересованої особи вважається органом доходів і зборів доцільним» (ч. 2 ст. 20 МК України).

Також органи доходів і зборів наділені повноваженнями щодо консультування з питань державної митної справи (ст. 21 МК України). Відповідно ч. 1 ст. 21 МК України, за зверненнями підприємств та громадян, що переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або провадять діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу покладено на органи доходів і зборів (заінтересованих осіб), органи доходів і зборів безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи. Таки консультації надаються митницями за місцем розташування підприємств (за місцем проживання або тимчасового перебування громадян) або центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, в усній, письмовій або, за бажанням заінтересованої особи, електронній формі у строк, що не перевищує 30 календарних днів, наступних за днем отримання відповідного звернення. Консультації в письмовій формі надаються у вигляді рішень органів доходів і зборів (ч. 2 ст. 21 МК України).

Процедура консультування передбачена в процесі митного оформлення товару. Так, ч. 5 ст. 55 МК України передбачено, що декларант може провести консультації з органом доходів і зборів з метою обґрунтованого вибору методу визначення митної вартості на підставі інформації, яка наявна в органі доходів і зборів. На вимогу декларанта консультації проводяться у письмовому вигляді (ч. 6 ст. 55 МК України).

Відповідно до ч. 4 ст. 57 МК України, застосуванню другорядних методів передують процедура консультацій між органом доходів і зборів та декларантом з метою визначення основи вартості згідно з положеннями статей 59 і 60 цього Кодексу. Під час таких консультацій орган доходів і зборів та декларант можуть здійснити обмін наявною у кожного з них інформацією за умови додержання вимог щодо її конфіденційності.

Статтею 23 МК України передбачено повноваження органів доходів і зборів щодо прийняття попередніх рішень. За письмовими зверненнями декларантів або уповноважених ними осіб органи доходів і зборів приймають попередні рішення щодо застосування окремих положень законодавства України з питань державної митної справи. Такі рішення виносяться до початку переміщення товарів через митний кордон України та є обов'язковим для виконання будь-яким органом доходів і зборів (ч.1, 2 ст. 23 МК України).

Кодексом передбачено прийняття рішень органами доходів і зборів на підставі застосування системи управління ризиками (Глава 52 МК України). Така система з покладеними кодексом на неї цілями (ч. 3 ст. 361 МК України) та обов'язками на органи доходів і зборів постійно проводити аналіз та оцінювати результати такої оцінки, сприяє приймати самостійно рішення посадових та службових осіб органів доходів і зборів, які є найбільш доцільними та ефективними, в межах закону.

Кодексом передбачено певні запобіжники утримання від свавілля органів доходів і зборів при використанні системи управління ризиками. Так, наприклад, частиною 4 ст. 363 МК України передбачено, що якщо товари, транспортні засоби комерційного призначення, що переміщуються підприємством через митний кордон України, у 25 і більше відсотках випадків такого переміщення протягом року піддавалися митному контролю внаслідок застосування системи управління ризиками, що спричинило затримку митного

оформлення понад 4 робочі години, і при цьому фактів порушення митних правил виявлено не було, це підприємство має право знати причини та підстави застосування до зазначених товарів, транспортних засобів відповідних форм митного контролю.

Новелою в МК України є запровадження інституту компромісу у справах про порушення митних правил. Відповідно до ч.1 ст. 521 МК України, за відсутності в діях особи, яка вчинила порушення митних правил, ознак кримінального правопорушення провадження у справі про це правопорушення може бути припинено шляхом компромісу. Компроміс полягає в укладенні мирової угоди між зазначеною особою та органом доходів і зборів, посадова особа якого здійснює провадження у справі.

Хоча зазначеною нормою передбачені чіткі умови такої мирової угоди, вважаємо, що вказаний інститут є проривом у наділenni органів доходів і зборів дискреційними повноваженнями в митній справі.

Таким чином, самі положення МК України свідчать про те, що органи доходів і зборів наділені широким колом дискреційних повноважень.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 року № 236 «Про Державну фіскальну службу України» затверджено Положення про дану службу, яким покладені на Державну фіскальну службу України ряд повноважень, що свідчать про можливість регулювання правовідносин за допомогою диспозитивного методу та застосування принципів дискреційності[6].

Згідно з п. 4 Положення, Державна фіскальна служба України відповідно до покладених на неї завдань, наприклад: здійснює диференціацію платників податків; вирішує відповідно до Митного кодексу України питання щодо реалізації компромісу; проводить роботу з відстрочення, розстрочення та реструктуризації грошових зобов'язань та/або податкового боргу, погоджує з Міністерством фінансів України рішення про розстрочення або відстрочення грошових зобов'язань платників податків чи податкового боргу на строк, що виходить за межі одного бюджетного періоду, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, списання безнадійного податкового боргу; здійснює разом з митними органами іноземних держав заходи щодо вдосконалення процедури пропуску через державний кордон України товарів і транспортних засобів, їх митного контролю та митного оформлення; впроваджує спрощені митні процедури відповідно до законодавства та сприяє створенню відповідних умов для полегшення торгівлі, сприяє транзиту, збільшенню товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України; застосовує та контролює процедури використання гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодіє з гарантами; надає консультації відповідно до Податкового та Митного кодексів України[6].

Аналізуючи вище перелічені положення митного законодавства, розумієш, що законодавець надав вагоме підґрунття для розвитку дискреційних повноважень в митній справі. Проте, на практиці виникає багато проблем щодо виконання та належної реалізації таких повноважень, направленої на зміцнення економічної безпеки та вдосконалення й розвиток зовнішньо-економічних зв'язків. Тому залишається відкритим ключове питання щодо виконання дискреційних повноважень, способу визначення певного варіанту поведінки або рішення щодо підвищення ефективності практичного застосування таких повноважень.

На жаль, на практиці мають місце випадки формального ставлення посадових осіб органів доходів і зборів до застосування дискреційних повноважень, що відображається у прийятих рішеннях.

Наприклад, відомий факт, що кожний наступний метод визначення митної вартості застосовується лише у разі, якщо митна вартість товарів не може бути визначена шляхом застосування попереднього методу відповідно до норм Митного кодексу України, а застосуванню другорядних методів передують процедури консультацій між органом доходів і зборів та декларантом (ч.3, 4 ст. 57 МК України). Проте на практиці ця норма рідко дотримується, що часто є підставою оскарження прийнятих органами доходів і зборів рішень.

На сьогодні простіше відмовити у вирішенні складних питань чи проблем, ніж їх вирішити разом, консультативно, проводячи діалог, що й породжує велику кількість судових спорів фізичних та юридичних осіб з суб'єктами владних повноважень.

Однак, не можна заперечувати наявність правової можливості досудового врегулювання спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, особливо з питань реалізації дискреції. Досудове регулювання спору можна розглядати в двох аспектах: як механізм розв'язання проблеми, не доводячи спір до суду (адміністративний порядок розв'язання спору) та механізм розв'язання спору, який вже потрапив до суду за процедурою поза судового розгляду справи. Результативність застосування обох способів залежить від ефективності використання органами доходів і зборів своїх дискреційних повноважень.

На сьогодні змінюється світогляд суспільства, змінюються стереотипи, замість старих ідеалів формуються нові. Всі зміни, які відбуваються у світі та суспільстві визначають необхідність змін, побудови нових моделей взаємовідносин. Тому формування нової конструктивної моделі застосування дискреційних повноважень (не тільки у досудовому регулюванні спору) має спиратись на правосвідомість, правове сприйняття та внутрішнє переконання необхідності зміни відношення до застосування дискреційних повноважень.

Застосування дискреційних повноважень у досудовому регулюванні спорів не обмежується тільки активним використанням норм законів на власний розсуд. Сам процес застосування дискреційних повноважень повинен бути змістовним та глибоким.

Слід чітко розуміти, що досудове врегулювання спору - це процес, коли вже виник певний спір, одна сторона правовідносин не погоджується з прийнятим рішенням, вчиненою дією або бездіяльністю, між учасниками правовідносин вже існує конфлікт.

Завданням застосування дискреційних повноважень у досудовому регулюванні спорів є зниження рівня конфліктності ситуації та переведення взаємовідносин з агресивних на конструктивні. Новий формат використання дискреційних повноважень включає навички об'єктивного та критичного відношення до діяльності, вміння неупереджено оцінювати ситуацію та усвідомлювати помилки, вміння визнати помилки або порушення, якщо були допущені і навпаки. Якщо все ж такі помилки допущені з боку опонента - вміння переконати в цьому, допомогти усвідомити помилковість поведінки. Саме усвідомлення доводів опонента та об'єктивне й критичне відношення до себе надасть можливість спільно знайти новий шлях розв'язання спору, прийняття нового рішення, яке задовольнить обидві сторони.

Важливим фактором якісного застосування дискреційних повноважень у досудовому регулюванні спору є дотримання етичних норм - сумлінність, тактовність, чесність, ввічливість, повага та однакове ставлення до кожного учасника правовідносин. Поведінка із дотриманням етичних норм є фундаментом, на якому будуватимуться наступні конструктивні відносини під час урегулювання спору.

Слід підкреслити, що стержнем моделі застосування дискреційних повноважень у досудовому регулюванні спорів має бути усвідомлення, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю, що завершальним етапом діяльності будь - якого органу влади є утвердження та захист прав та свобод людини.

**Висновки.** Таким чином, застосування дискреційних повноважень у досудовому врегулюванні спорів, що впливають з правовідносин у галузі державної митної справи, вимагає кардинально нового ставлення до процедур застосування. Вказане зумовлено зміною ідеології діяльності держави, зовнішніми чинниками розвитку зовнішньо-економічних зв'язків, необхідністю стимулювання цього розвитку у контексті процесів євроінтеграції. Новий спосіб сприйняття застосування дискреційних повноважень органами доходів і зборів при розв'язанні спірних ситуацій полягає у поєднанні юридичної і етичної складових правової поведінки з боку учасників правовідносин, зниженні рівня конфліктності у взаємовідносинах між фізичною чи юридичною особою та зазначеними органами при здійсненні діяльності у галузі державної митної справи. Такий підхід до застосування дискреційних повноважень органами доходів і зборів є складовою побудови ефективних способів захисту прав людини та фундаментом для економічного зростання держави, а тому потребує поглибленого вивчення.

#### Список літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови. (з дод. і допов.)/уклад.: голов. Ред. В.Т.Бесел.-К.;Ірпінь:ВТФ «Перун»,2005.-1444с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.:Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін..-К. Укр.енцикл., 1998.-Т.2:Д-Й.-1999 с.
3. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 25.03.2018 р.
4. Рекомендація від 11.03.1980 р. № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи «Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень». – Публ.: [3]. – С. 438-451.
5. Митний кодекс України від 13.03.2012р. № 4495-УІ//Відомості Верховної Ради України від 09.11.2012р., 2012р. /№44-45/, стор. 1858, стаття 552.
6. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 //Офіційний вісник України від 18.07.2014р., 2014 р., № 55, стор. 31, стаття 1507.

#### References.

1. Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language, (2005), VTF «Perun», Irpin, Ukraine, p.1444.
2. Law Encyclopedia, (1998), vol.2, Kyiv, Ukraine, p.1999.
3. Ministry of Justice of Ukraine (2017), Order of the Ministry of Justice of Ukraine dated April 24, 2017 No. 1395/5 "On Approval of the Methodology for Anti-Corruption Expertise"
4. Recommendation No. R (80) 2 of 11.03.1980, No. 2 of the Committee of Ministers of the Council of Europe "Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities". - Public: [3]. - pp. 438-451.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "Customs Code of Ukraine" of 13.03.2012. № 4495-II, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 44-45, p. 1858, Article 552.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated May 21, 2014 № 236 "About the State fiscal service of Ukraine", *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, vol. 55, p. 31, Article 1507.

*Стаття надійшла до редакції 16.03.2018 р*