

ЯРОМІЙ І. В.,

кандидат юридичних наук

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.93>

ПРИНЦИП ДИСКРЕЦІЙНОСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ МИТНИХ ОРГАНІВ

Стаття присвячена дослідженню принципу дискреційної повноважень митних органів. Відмічено про проблематику виокремлення чітких критеріїв та меж застосування дискреційних повноважень, що може призводити на практиці до їх зловживання. Звернута увага на те, що значна частина повноважень, якими наділені митні органи мають характер дискреційних. Вказано як приклад застосування дискреції відносно працівників митниці на реалізацію повноважень роботодавцем продовжувати або не продовжувати дію трудового контракту.

Обґрунтовано, що судова практика з питань повернення сум надмірно сплачених митних платежів свідчить, що європейський принцип дискреційності повноважень митних органів в Україні став основою для прикриття протиправної бездіяльності митних органів та підставою для ухилення судами адміністративної юрисдикції від виконання покладених на них зобов'язань.

Зазначено, що принцип дискреційності повноважень митних органів можна визначити як надання митним органам свободи розсуду при прийнятті рішень у випадках, передбачених законодавством.

Охарактеризовано принцип дискреційності повноважень через такі його елементи: 1) свобода розсуду, що дає можливість митним органам враховувати особливості конкретного випадку та приймати рішення, які вважають найбільш доцільними; 2) законність (дискреційні повноваження повинні здійснюватися в межах, встановлених законодавством, а митні органи не можуть приймати рішення, які суперечать закону); 3) обґрунтованість (рішення, прийняті в межах дискреційних повноважень, повинні бути обґрунтованими та мотивованими, що передбачає необхідність пояснення, чому митні органи обрали саме цей варіант дій); 4) відповідальність (митні органи несуть відповідальність за рішення, прийняті в рамках дискреційних повноважень, їхні дії можуть бути оскаржені в судовому порядку).

Відмічено, що цінність принципу дискреційності повноважень митних органів розкривається через: гнучкість, що дозволяє митним органам оперативного реагувати на мінливі обставини; ефективність, що проявляється у сприянні прийняття оптимальних рішень у складних ситуаціях; індивідуальність підходу, що дозволяє враховувати особливості кожного конкретного випадку.

Зроблено висновок, що загалом принцип дискреційності повноважень митних органів можна вважати важливим інструментом митного регулювання, але його застосування повинно бути чітко регламентовано та контрольовано.

Ключові слова: *принцип, дискреція, повноваження, митні органи, судова практика, законність, свобода розсуду, відповідальність.*

Yaromii I. V. Principle of discretion of customs authorities

The article is devoted to the study of the principle of discretionary powers of customs authorities. The problem of identifying clear criteria and limits for the application of discretionary powers is noted, which may lead to their abuse in practice. Attention is drawn to the fact that a significant part of the powers vested in customs authorities are discretionary in nature. An example of the use of discretion in



relation to customs employees is indicated in the exercise of the employer's powers to extend or not extend the validity of an employment contract.

It is substantiated that judicial practice on the issue of the return of overpaid customs payments indicates that the European principle of discretionary powers of customs authorities in Ukraine has become the basis for covering up the illegal inaction of customs authorities and the basis for evasion by courts of administrative jurisdiction from fulfilling the obligations imposed on them.

It is noted that the principle of discretionary powers of customs authorities can be defined as granting customs authorities freedom of discretion when making decisions in cases provided for by law.

The principle of discretionary powers is characterized through the following elements: 1) freedom of judgment, which allows customs authorities to take into account the specifics of a particular case and make decisions that they consider most appropriate; 2) legality (discretionary powers must be exercised within the limits established by law, and customs authorities cannot make decisions that contradict the law); 3) justification (decisions made within the limits of discretionary powers must be justified and motivated, which implies the need to explain why the customs authorities chose this particular course of action); 4) responsibility (customs authorities are responsible for decisions made within the limits of discretionary powers, their actions can be challenged in court).

It is noted that the value of the principle of discretionary powers of customs authorities is revealed through: flexibility, which allows customs authorities to respond promptly to changing circumstances; effectiveness, which is manifested in facilitating the adoption of optimal decisions in difficult situations; individuality of the approach, which allows taking into account the peculiarities of each specific case.

It is concluded that in general the principle of discretionary powers of customs authorities can be considered an important tool of customs regulation, but its application should be clearly regulated and controlled.

Key words: *principle, discretion, powers, customs authorities, judicial practice, legality, freedom of judgment, responsibility.*

Постановка проблеми. Дискреційні повноваження митних органів є невід'ємним елементом системи митного регулювання, що надає їм певну свободу розсуду при прийнятті рішень. Цей принцип, з одного боку, забезпечує гнучкість та оперативність у вирішенні складних ситуацій, що виникають у митній справі. З іншого боку, існує ризик зловживання цими повноваженнями, що може призвести до порушення прав громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Актуальність дослідження принципів дискреційності повноважень митних органів зумовлена необхідністю забезпечення балансу між ефективністю митного контролю та захистом прав та інтересів громадян та бізнесу. Необхідно визначити чіткі межі та критерії застосування дискреційних повноважень, а також розробити механізми контролю за їх реалізацією.

У зв'язку з цим, метою даного дослідження є аналіз принципів дискреційності повноважень митних органів, визначення їх змісту та меж, а також розробка рекомендацій щодо удосконалення законодавства та практики їх застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблематики дискреційних повноважень в державних органах та судовій практиці займалися такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: Гоффман-В. Рем, В.С. Ковальський, Д. Машо, Д.В. Приймаченко, Р. Стюарт, М.М. Тищенко, А.М. Школик, Л.Р. Юхтенко та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено питанням дискреційних повноважень



в державних органах, специфікація їх застосування в митних органах є малодослідженою у науці, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного змісту. Принцип дискреційності повноважень митних органів передбачає надання їм певної свободи розсуду при прийнятті рішень. Однак, існує ряд проблемних аспектів, пов'язаних з реалізацією цього принципу. Серед таких проблем слід першочергово виокремити відсутність чітких критеріїв та меж застосування дискреційних повноважень, що може призводити на практиці до їх зловживання. Окрім цього, застосування дискреційних повноважень працівниками митних органів можуть створювати умови для суб'єктивних рішень, що сприяє передумови для корупції.

Як правило відсутні й критерії, на основі яких митні органи приймають рішення в рамках дискреційних повноважень, що породжує недостатню прозорість у прийнятті рішень. Водночас прийняття рішень із застосуванням дискреції в більшості випадків призводить до звернення в суд за захистом прав та інтересів. Втім, судова практика щодо оскарження рішень, прийнятих митними органами в рамках дискреційних повноважень, є неоднозначною.

Дискреційні повноваження можуть створювати невизначеність для бізнесу та громадян, що негативно впливає на інвестиційний клімат та імідж митних органів. З огляду на що, виникає потреба у забезпеченні балансу між інтересами держави та інтересами бізнесу і громадян при застосуванні дискреційних повноважень. Отже, вирішення цих проблемних аспектів є важливим для забезпечення ефективності та законності діяльності митних органів, а також для захисту прав та інтересів громадян та бізнесу.

Відповідно до статті 6 та частини другої статті 19 Конституції України [1] органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Водночас на конституційному рівні закріплено правило, згідно 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 [1].

Аналогічні норми зазначені в пункті 1 частини першої статті 8 Закону України «Про державну службу» [2]. Завдання, функції, повноваження митних органів визначені в Митному кодексі України [3], Положенні про Державну митну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 227 [4] та інших нормативно-правових актах.

Поняття дискреційних повноважень наведене у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (80)2, яка прийнята Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді, відповідно до якої під дискреційними повноваженнями слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин [5].

Пунктами 1.6, 2.4 Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 передбачено, що дискреційні повноваження – сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проєктом нормативно-правового акту [6]. Про це Верховний Суд України зазначив у постанові від 03 березня 2021 року у справі № 320/4182/20 [7].

Значна частина повноважень, якими наділені митні органи мають характер дискреційних, реалізація яких на практиці призводить до порушень прав та інтересів тих суб'єктів відносно кого ці повноваження реалізуються. І це може бути як працівник митниці (до прикладу в частині продовження дії трудового контракту), так і декларант (до прикладу в частині повернення сум надмірно сплачених митних платежів), що в подальшому викликає потребу у зверненні до суду.



Так, прикладом застосування дискреції відносно працівників митниці можна вказати при реалізації повноважень роботодавцем продовжувати або не продовжувати дію контракту. Відповідно до пункту 22 Порядку укладення контрактів про проходження державної служби, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494 [8] контракт укладається до прийняття рішення про призначення на посаду відповідної особи шляхом його підписання сторонами. Примірна форма контракту про проходження державної служби, затверджена наказом Державної митної служби України від 18.02.2021 № 105 «Про проходження державної служби з укладанням контракту» [9]. В контрактах передбачено, що його дія за умови належного виконання особою його посадових обов'язків, завдань і ключових показників, може бути продовжена за угодою сторін на той самий або більший строк, але не більше ніж на три роки шляхом підписання сторонами відповідних змін до контракту. Додаткова угода про продовження строку дії цього контракту повинна бути укладена сторонами не пізніше ніж за два місяці до закінчення строку його дії. За приписами частини першої статті 85 Закону України «Про державну службу» [2] у разі призначення на посаду державної служби на певний строк державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку. У разі призначення на посаду державної служби з укладанням контракту про проходження державної служби державний службовець звільняється з посади в останній день строку дії контракту. Таким чином, зазначені норми дають можливість роботодавцю в одних випадках продовжувати дію контрактів з працівниками митниці, а в інших - ні.

На жаль, на практиці мають місце випадки формального ставлення посадових осіб митних органів до застосування дискреційних повноважень, що відображається у прийнятих 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 передує процедура консультацій між митними органами та декларантом [3]. Проте на практиці ця норма нечасто дотримується, що часто є підставою оскарження прийнятих митними органами 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 [10].

Ще одним прикладом застосування дискреції відносно бізнесу може слугувати питання повернення сум надмірно сплачених митних платежів. Водночас слід відмітити, що судова практика з питань повернення сум надмірно сплачених митних платежів свідчить, що європейський принцип дискреційності повноважень митних органів в Україні став основою для прикриття протиправної бездіяльності митних органів та підставою для ухилення судами адміністративної юрисдикції від виконання покладених на них зобов'язань. А тому, виникає потреба у виключному застосуванні принципу дискреційності судами, тільки в тих випадках, коли у органу влади дійсно є вибір варіантів дій (зокрема, щодо вибору способу та/або розміру стягнення за порушення митних правил) [11].

В даному контексті важливо також вказати на судову практику (зокрема, Постанови Великої Палати: № № 90228190, 87902766, 90458897, 89819921, 85679190, 84899470, 84899470, 86206231, 89819880, 89316544, 89251556, 89083216 Постанови КАС ВС № № 825/2228/18, 340/2074/19) в частині висновків, що для перевірки, чи діяв орган на підставі та в межах своїх повноважень, доцільно з'ясувати, зокрема: - чи є ці повноваження дискреційними; - якщо так, то чи їхня реалізація (нереалізація) може бути об'єктом судового контролю, чи ж дискреція адміністративного органу має виключний характер; - якщо ж реалізація дискреційних повноважень може зазнати судового втручання для захисту порушених прав особи, то чи переслідував орган легітимну мету, чи діяв прозоро і в якомога послідовніший спосіб; чи дотримав процедурні гарантії; чи належно вмотивував рішення; чи не є воно свавільним (довільним), нераціональним, не підтвердженим доказами або ж помилковим щодо юридичних фактів; необ'єктивним або явно несправедливим [12].



З цього приводу влучно вказати думку Д.В. Приймаченко, який вказує, що станом на сьогодні відсутня єдина судова практика щодо застосування адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Верховний Суд виклав свою позицію, що міститься в науковому висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією [13], який покликаний усунути суперечливу судову практику. Однак статус цього висновку не має нормативного характеру прецеденту, властивому англосаксонській правій сім'ї, і українські суди не зобов'язані включати дані рекомендації Верховного Суду в основу своїх рішень. Також варто зазначити, що науково-практичний висновок Верховного Суду носить загальний характер і, переважно, має оціночний суб'єктивний характер [14, с. 126].

Принцип дискреційності повноважень митних органів можна визначити як надання митним органам свободи розсуду при прийнятті рішень у випадках, передбачених законодавством. Це означає, що митні органи мають право вибору одного з кількох можливих варіантів дій, кожен з яких є законним. Цей принцип можна більш детально охарактеризувати через такі його елементи: 1) свобода розсуду, що дає можливість митним органам враховувати особливості конкретного випадку та приймати рішення, які вважають найбільш доцільними; 2) законність (дискреційні повноваження повинні здійснюватися в межах, встановлених законодавством, а митні органи не можуть приймати рішення, які суперечать закону); 3) обґрунтованість (рішення, прийняті в межах дискреційних повноважень, повинні бути обґрунтованими та мотивованими, що передбачає необхідність пояснення, чому митні органи обрали саме цей варіант дій); 4) відповідальність (митні органи несуть відповідальність за рішення, прийняті в рамках дискреційних повноважень, їхні дії можуть бути оскаржені в судовому порядку).

Цінність принципу дискреційності повноважень митних органів розкривається через: гнучкість, що дозволяє митним органам оперативно реагувати на мінливі обставини; ефективність, що проявляється у сприянні прийняття оптимальних рішень у складних ситуаціях; індивідуальність підходу, що дозволяє враховувати особливості кожного конкретного випадку.

Підсумовуючи зазначимо про існування ризику зловживання дискреційними повноваженнями з метою корупції або свавілля. Окрім цього, не завжди є зрозуміло, на основі яких критеріїв приймаються рішення. Рішення можуть бути суб'єктивними та не завжди об'єктивними.

Загалом принцип дискреційності повноважень митних органів можна вважати важливим інструментом митного регулювання, але його застосування повинно бути чітко регламентовано та контролювано.

Водночас пропонуємо розробити: а) механізми контролю за використанням дискреційних повноважень задля мінімізації корупційних ризиків; б) чіткі критерії для судового контролю за дискреційними повноваженнями, щоб забезпечити захист прав громадян. Окрім цього з метою вирішення проблематики застосування дискреційних повноважень митними органами вбачається необхідним визначити випадки за яких митні органи можуть діяти на власний розсуд, а в яких вони повинні керуватися чіткими нормами закону, а також забезпечити прозорість процесу прийняття рішень, щоб громадськість могла контролювати діяльність митних органів.

Висновки. Відмічено про проблематику виокремлення чітких критеріїв та меж застосування дискреційних повноважень, що може призводити на практиці до їх зловживання. Звернута увага на те, що значна частина повноважень, якими наділені митні органи мають характер дискреційних. Вказано як приклад застосування дискреції відносно працівників митниці на реалізацію повноважень роботодавцем продовжувати або не продовжувати дію трудового контракту.

Обґрунтовано, що судова практика з питань повернення сум надмірно сплачених митних платежів свідчить, що європейський принцип дискреційності повноважень митних органів в Україні став основою для прикриття протиправної бездіяльності митних органів



та підставою для ухилення судами адміністративної юрисдикції від виконання покладених на них зобов'язань.

Заначено, що принцип дискреційності повноважень митних органів можна визначити як надання митним органам свободи розсуду при прийнятті рішень у випадках, передбачених законодавством.

Охарактеризовано принцип дискреційності повноважень через такі його елементи: 1) свобода розсуду, що дає можливість митним органам враховувати особливості конкретного випадку та приймати рішення, які вважають найбільш доцільними; 2) законність (дискреційні повноваження повинні здійснюватися в межах, встановлених законодавством, а митні органи не можуть приймати рішення, які суперечать закону); 3) обґрунтованість (рішення, прийняті в межах дискреційних повноважень, повинні бути обґрунтованими та мотивованими, що передбачає необхідність пояснення, чому митні органи обрали саме цей варіант дій); 4) відповідальність (митні органи несуть відповідальність за рішення, прийняті в рамках дискреційних повноважень, їхні дії можуть бути оскаржені в судовому порядку).

Відмічено, що цінність принципу дискреційності повноважень митних органів розкривається через: гнучкість, що дозволяє митним органам оперативно реагувати на мінливі обставини; ефективність, що проявляється у сприянні прийняття оптимальних рішень у складних ситуаціях; індивідуальність підходу, що дозволяє враховувати особливості кожного конкретного випадку.

Зроблено висновок, що загалом принцип дискреційності повноважень митних органів можна вважати важливим інструментом митного регулювання, але його застосування повинно бути чітко регламентовано та контролювано.

Запропоновано розробити: а) механізми контролю за використанням дискреційних повноважень задля мінімізації корупційних ризиків; б) чіткі критерії для судового контролю за дискреційними повноваженнями, щоб забезпечити захист прав громадян. Окрім цього з метою вирішення проблематики застосування дискреційних повноважень митними органами вбачається необхідним визначити випадки за яких митні органи можуть діяти на власний розсуд, а в яких вони повинні керуватися чіткими нормами закону, а також забезпечити прозорість процесу прийняття рішень, щоб громадськість могла контролювати діяльність митних органів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
4. Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n209>
5. Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers to member states concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities." Council of Europe, 11 March 1980
6. Методологія проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>
7. Постанова Верховного Суду України від 03 березня 2021 року у справі № 320/4182/20
8. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#Text>
9. Про проходження державної служби з укладанням контракту: Наказ Державної митної служби України від 18.02.2021 р. № 105



10. Юхтенко Л. Р., Нові погляди на застосування органами доходів і зборів дискреційних повноважень у досудовому врегулюванні спорів, що впливають з правовідносин у галузі державної митної справи. *Електронне наукове фахове видання з юридичних наук «Правова просвіта»* 3, 2018. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/3_2018/53.pdf

11. Свінцинський А. Дискреційні повноваження митників як виправдання їх бездіяльності. *Юридична Газета*. 2015. №44 (490). URL: <https://letrado.ua/uk/publikatsiyi/dyskretsiyni-povnovazhennya-mytnykyiv/>

12. Блажівська Н. Дискреція в адміністративному судочинстві. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf

13. Верховний Суд. *Науковий висновок* щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018

14. Приймаченко Д.В. Судова практика застосування дискреційних повноважень публічною адміністрацією. *Матеріали науково-практичної конференції* (м. Київ, 20 травня 2021 р.) / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, ВГО «Асоціація українських правників». Київ: «Видавництво Людмила», 2021. 281 с. . URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/37529/1/20%20%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%8F%202021%20%D0%90%D0%A3%D0%9F.pdf>

