

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.13: 346.6

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/03>

Барікова А.А.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

ВИДИ ДИСКРЕЦІЇ В ЗАСТОСУВАННІ НОРМ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

У статті приділено увагу видам дискреції в застосуванні норм фінансового права. Встановлено сутність дискреції як діяльності, яка є родовим поняттям щодо її класифікації за видами суб'єктів, що зумовлює сутнісні характеристики цього процесу в нормативному, процедурному та процесуальному вимірах.

Автор привертає увагу до поширеного в науці фінансового, адміністративного та процесуального права підходу щодо класифікації видів дискреції за суб'єктно-кількісним критерієм на колективну (колегіальну) або індивідуальну від імені конкретних суб'єктів правозастосування: законодавчу; адміністративну (з додатковим поділом за ієрархічним критерієм і етапами адміністративної процедури); судову (з додатковим поділом за пов'язаністю та впливом на вирішення адміністративної справи, а також за інстанційним критерієм); суб'єктів приватного права, зокрема платників податків, учасників відносин у сфері митної справи, валютного регулювання та контролю, грошового обігу та розрахунків тощо.

Наведено релевантні приклади судової практики Верховного Суду до відповідних видів дискреції, зокрема щодо застосування загальної дефініції, визначеної пунктом 56.18 статті 56 Податкового кодексу України, для реалізації права, визначеного пунктом 73 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» цього Кодексу; дискреції Мінекономрозвитку, митних органів, суду під час ухвалення рішення про стягнення податкового боргу та за результатами розгляду клопотання про відстрочення або розстрочення сплати судового збору, а також суб'єктів приватного права щодо права визначати призначення платежу відповідно до чинного законодавства, надавати заперечення щодо висновків податкового органу та долучати до матеріалів справи докази на підтвердження таких заперечень, на податковий кредит.

Визначено загальні статистичні характеристики дискреції в застосуванні норм фінансового права, які можна класифікувати за: юридичною визначеністю; характером приводів для реалізації, приписів, що породжує реалізація; варіативністю.

Автор зосереджує увагу на загальних динамічних характеристиках дискреції в застосуванні норм фінансового права, які підлягають класифікації за: мірою свободи здійснення; функціональним змістом; формами правореалізації; компетентнісним проявом стратегічної, охоронно-захисної та правозастосовної спрямованості; наслідками; природою деліктів.

Ключові слова: правозастосування, розсуд, законодавець, публічна адміністрація, суд.

Постановка проблеми. Множинність суб'єктів, які мають дискреційні повноваження щодо застосування норм фінансового права, і відсутність усталеного порядку здійснення розсуду та відповідних меж зумовлюють ризик порушення прав і законних інтересів особи. Практично орієнтоване максимально повне охоплення видів дискреції як проявів правозастосування дозволить унормувати свободу розсуду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Види дискреції в правозастосуванні досліджували Н.А. Бааджи, О.К. Волох, А.А. Грінь, В.Н. Дубовицький, І.Л. Желтобрюх, Л.Є. Кисіль, А.П. Коренев, О.Д. Крупчан, Р.О. Куйбіда, М.П. Кучерявенко, О.С. Лагода, В.В. Лазарев, Н.Н. Мельчинский, Г.В. Панова, С.А. Резанов, О.М. Семеній, О.І. Сеньків, О.С. Скударин, І.Б. Стахура, Ю.А. Тихомиров, Г.Й. Ткач,

В.П. Чабан, В.І. Шишкін, А.М. Школик, Б. Шлоер, В.А. Юсупов та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття видів дискреції в застосуванні норм фінансового права.

Виклад основного матеріалу дослідження. У доктрині інститут дискреції в правозастосуванні класифікують за різними критеріями [8, с. 92–110; 22, с. 34–38]: ступенем нормативної визначеності владних приписів; строковістю; межею дії в просторі; формою діяльності органу; ознаками дискреційних повноважень тощо. Щодо застосування норм фінансового права можна погодитися з поширеним у науці фінансового, адміністративного та процесуального права підходом до класифікації видів дискреції за суб'єктно-кількісним критерієм на колективну (колегіальну) або індивідуальну від імені конкретних суб'єктів правозастосування [2, с. 101; 23, с. 9], зокрема ця класифікація дискреції надає такі її види, як:

1) законодавча дискреція [9, с. 125–126]; наприклад, законодавець не передбачив застосування загальної дефініції, визначеної пунктом 56.18 статті 56 Податкового кодексу України, для реалізації права, визначеного пунктом 73 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» цього Кодексу, а для цілей цього пункту закріпив відмінне від загального розуміння неузгодженого грошового зобов'язання для цілей цієї норми як неузгодженого протягом усієї процедури судового оскарження (без обмеження в суді якої інстанції знаходиться спір) за умови, що грошове зобов'язання за ними не сплачено [18];

2) адміністративна дискреція [5, с. 108–109; 9, с. 125–126]; наприклад, Мінекономрозвитку в застосуванні таких санкцій користується альтернативою щодо прийняття владного управлінського рішення на підставі наданого уповноваженим органом подання і долучених до нього документів, а також матеріалів, що містяться в розпорядженні Міністерства [21]; митний орган може відмовити у внесенні змін до митної декларації [19]. Вона своєю чергою поділяється:

а) за ієрархічним критерієм – на дискрецію центрального (Кабінету Міністрів України, профільного міністерства, інших центральних органів виконавчої влади, зокрема агентств, служб, інспекцій, органів зі спеціальним статусом), регіонального (територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), місцевого рівня (місцевих державних адміністрацій, місцевих рад) [3, с. 34, 35];

б) за етапами адміністративної процедури – під час ухвалення рішення про початок процедури, прийняття/повернення документів, необхідних для ухвалення адміністративного акта на користь заявника, зупинення процедури (зупинення провадження у справі), прийняття адміністративного акта [11, с. 20–21];

3) судова [5, с. 117; 9, с. 125–126; 11; 25]; наприклад, суд не обмежений у праві ухвалювати рішення про стягнення податкового боргу після закінчення 1095-денного строку, з вимогою про стягнення якого контролюючий орган звернувся вчасно [17]; за результатами розгляду клопотання про відстрочення або розстрочення сплати судового збору – у праві на власний розсуд відстрочити або розстрочити таку сплату, зокрема, коли юридична особа звертається з клопотанням про звільнення від сплати судового збору [20]. Вона своєю чергою поділяється:

– за пов'язаністю та впливом на вирішення адміністративної справи – на процесуальну дискрецію адміністративного суду щодо розгляду та вирішення цим судом адміністративної справи, непроцесуальну (позасудову) – для участі в адміністративно-правових відносинах залежно від мети та спрямованості розсуду [13, с. 75–80];

– за інстанційним критерієм – на «організаційну» процесуальну, «правозахисну» («правопоновлювальну») і «подвійну» дискрецію суду першої інстанції, «організаційну» процесуальну та «подвійну» дискрецію судів апеляційної та касаційної інстанцій, а також як аналогічної дискреції судів попередньої інстанції [11, с. 20–21];

4) дискреція суб'єктів приватного права, зокрема платників податків [5, с. 116], учасників відносин у сфері митної справи, валютного регулювання та контролю, грошового обігу та розрахунків тощо, наприклад, щодо права визначати призначення платежу відповідно до чинного законодавства [14]; надавати заперечення щодо висновків податкового органу та долучати до матеріалів справи докази на підтвердження таких заперечень як під час проведення податкової перевірки, так і на всіх стадіях судового процесу, на яких допускається подання учасником процесу нових доказів [15]; на податковий кредит щодо зменшення податкових зобов'язань звітного періоду, яке виникає виключно за наявності податкових накладних [16].

Загальні статистичні характеристики дискреції в застосуванні норм фінансового права можна класифікувати за:

1) юридичною визначеністю – на «контрольовану» (регламентовану юридичними нормами); прогалину в праві, колізію (неврегульовану правом), виходячи з міркувань загальної компетенції, відповідальності, ситуації крайньої необхідності [3, с. 34, 35];

2) характером приводів для реалізації – на первинну (згідно з юридичними нормами) і похідну (у відповідь на діяння суб'єктів правозастосування);

3) характером приписів, що породжує реалізація, – на уповноважувальну, зобов'язальну та заборонну;

4) варіативністю – двоваріантну, багатоваріантну;

5) підставами – ситуативну (за визначених обставин) і постійну, факторну та безфакторну [25].

Загальні динамічні характеристики дискреції в застосуванні норм фінансового права підлягають класифікації за:

1) мірою свободи здійснення – на вихід за межі, невикористання, зловживання, звуження меж [6, с. 185]; імперативного типу, диспозитивного типу, інтерпретаційного типу під час конкретизації невизначених юридичних категорій (суспільного інтересу, доцільності, необхідності тощо), організаційного типу (здійснення організаційної чи матеріально-технічної діяльності, яка врегульована матеріальними нормами права в загальних рисах); як загальне повноваження без конкретизації конкретних фактичних обставин правозастосування, зокрема з урахуванням мети створення суб'єкта владних повноважень [8, с. 97–98; 10, с. 41, 167; 24, с. 44–46; 27, с. 100; 29, с. 28; 30, с. 31];

2) функціональним змістом – на повну, часткову [25];

3) формами правореалізації – на використання прав, виконання обов'язків, дотримання заборон [1, с. 14];

4) компетентнісним проявом – на дискрецію: стратегічної спрямованості – тактичну (закон надає простір для прийняття рішення), планування, менеджмент [28, с. 263–264]; охоронно-захисної спрямованості – визначення та подальше владне підтвердження наявності або відсутності суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, моменту їх

виникнення, зміни та припинення, їхнього конкретного обсягу, здійснення охорони та захисту прав і свобод, контролю за поведінкою суб'єктів [26, с. 147–163]; правозастосовної спрямованості – оцінку юридичного факту [7, с. 74], прийняття рішення на основі вибору одного з передбачених юридичною нормою варіантів чи якщо норми містять оцінні поняття та формулювання, які передбачають їх суб'єктивну інтерпретацію («має право», «встановлює», «вирішує», «визначає», «виходячи з потреб», «у разі необхідності», «відповідно до обставин», «у невідкладних випадках», «поважні причини», «найбільш важливі питання» «може», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «запобігає») [7, с. 74–77; 4, с. 14–15], пряме застосування закону в нетипових ситуаціях [28, с. 263–264], конкретизацію правозастосовними органами змісту юридичних правил [26, с. 147–163], подолання прогалин (часткових) у праві [26, с. 147–163], прийняття рішення за аналогією закону, або відповідно до загального духу права, коли відсутня точна юридична норма, за допомогою якої можна було би вирішити справу, або перед неясністю тих чи інших юридичних приписів [4, с. 15];

5) наслідками – на пряму (створення наслідків не потребує проміжних дій суб'єктів правозастосування) і побічну (наслідки можуть переглядатися), проміжну (наслідки пов'язані з переглядом первинних наслідків і можуть переглядатися), остаточну (наслідки не підлягають перегляду); правоконстатуючу, правовстановлювальну, правозмінну та правоприпиняючу [25];

6) природою деліктів – на незастосування, перевищення повноважень, неправильне застосування [31, с. 423]; поточне втручання, подальше втручання за підсумками розгляду та вирішення справи [12, с. 43–47].

Висновки. Дискреція як діяльність є родовим поняттям щодо її класифікації за видами суб'єктів, що зумовлює сутнісні характеристики цього процесу в нормативному, процедурному та процесуальному вимірах. Подальші дослідження можуть бути присвячені деталізації дискреції щодо спільних для всіх цих видів класифікаційних критеріїв за: характером; варіативністю; підставами; юридичною визначеністю; мірою свободи здійснення; формами правореалізації; компетентнісним проявом; функціональним змістом; наслідками; природою деліктів.

Список літератури:

1. Антропов В.Г. Правоприменительное усмотрение: Понятие и формирование: Логико-семантический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук ; Волгоградский юридический институт МВД России. Волгоград, 1995. 20 с.

2. Бааджи Н.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2020. 246 с.
3. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.
4. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1981. 24 с.
5. Желтобрюх І.Л. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. ВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2016. 199 с.
6. Кисіль Л.Є., Крупчан О.Д. Європейський досвід законодавчого регулювання адміністративних процедур. *Виконавча влада і адміністративне право* / за ред. В.Б. Авер'янова ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.
7. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. Москва : Изд-во «Юридическая литература», 1978. 144 с.
8. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 187 с.
9. Марков П.В. Проблема судебного усмотрения и установление правовых норм. *Труды Института Государства и Права Российской Академии Наук*. 2010. № 6. С. 125–137.
10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
11. Панова Г.В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 245 с.
12. Панова Г.В. Деякі особливості втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Т. 2. № 3. С. 43–47.
13. Панова Г.В. Процесуальний розсуд адміністративного суду: зміст та особливості. *Право і суспільство*. 2017. № 4. Ч. 2. С. 75–80.
14. Постанова Верховного Суду від 31.07.2018 р. у справі № 0870/12304/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75644294> (дата звернення: 08.05.2021).
15. Постанова Верховного Суду від 20.11.2018 р. у справі № 806/434/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78329873> (дата звернення: 08.05.2021).
16. Постанова Верховного Суду від 01.12.2019 р. у справі № 0670/4000/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96112467> (дата звернення: 08.05.2021).
17. Постанова Верховного Суду від 15.06.2020 р. у справі № 2а-2487/08/0970. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89896521> (дата звернення: 08.05.2021).
18. Постанова Верховного Суду від 17.07.2020 р. у справі № 640/5138/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90546624> (дата звернення: 08.05.2021).
19. Постанова Верховного Суду від 20.08.2020 р. у справі № 809/984/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93149559> (дата звернення: 08.05.2021).
20. Постанова Верховного Суду від 14.01.2021 р. у справі № 0940/2276/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94525431> (дата звернення: 08.05.2021).
21. Постанова Верховного Суду від 10.03.2021 р. у справі № 826/12552/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509155> (дата звернення: 08.05.2021).
22. Резанов С.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 194 с.
23. Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2006. 17 с.
24. Семеній О.М. Зміст видів адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації: практичний аспект розмежування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 26. С. 44–47.
25. Сеньків О.І. Судовий розсуд в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 181 с.
26. Скударнов А.С. Усмотрение в процессе реализации прав, свобод и обязанностей граждан (и их объединений) : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 ; Южно-Уральский государственный университет. Челябинск, 2014. 211 с.
27. Стахура І.Б. Поняття і види меж адміністративного розсуду. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 99–103.
28. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва : Юринформцентр, 2001. 355 с.

29. Ткач Г.Й. Дискреційні повноваження та адміністративний розсуд у діяльності органів виконавчої влади. *Виконавча влада і адміністративне право* / за ред. В.Б. Авер'янова ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

30. Чабан В.П., Волох О.К. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 29–34.

31. Шлоер Б. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації. *Загальне адміністративне право*: підруч. / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

Barikova A.A. TYPES OF DISCRETION IN APPLYING PROVISIONS OF FINANCIAL LAW

Types of discretion in applying provisions of financial law have been addressed in the paper. The essence of discretion has been established as an activity, which is a generic concept for its classification by types of subjects, which determines the essential characteristics of this process in the normative, procedural and proceedings dimensions.

The author focuses on the common in the area of financial, administrative and procedural law approach to the classification of types of discretion on the subject-quantitative criterion of collective (collegial) or individual on behalf of specific law enforcement agencies: legislative; administrative (with additional division according to the hierarchical criterion and stages of the administrative procedure); judicial (with additional division according to the connection and influence on the decision of the administrative case, as well as according to the instance criterion); subjects of private law, in particular taxpayers, participants in relations in the area of customs, currency regulation and control, money circulation and settlements, etc.

Relevant examples of case law of the Supreme Court on the types of discretion have been given, in particular, on the application of the general definition defined in paragraph 56.18 of the Article 56 of the Tax Code of Ukraine to exercise the right defined in paragraph 73 of the subsection 2 of the section XX 'Transitional Provisions' of this Code; discretion of the Ministry of Economic Development, customs authorities, the court during the decision to collect tax debt and the results of consideration of the petition for deferment or installment payment of court fees, as well as private law entities on the right to determine the purpose of payment in accordance with applicable law, object to the conclusions of the tax authority and attach to the case file evidence to confirm such objections, the tax credit.

General statistical characteristics of discretion in applying provisions of financial law which could be classified on have been defined: legal certainty; the nature of the reasons for implementation, the instructions that give rise to the implementation; variability.

The author focuses on the general dynamic characteristics of discretion in applying provisions of financial law, which are subject to classification according to: the degree of freedom of exercise; functional content; forms of law enforcement; competence manifestation of strategic, security and law enforcement orientation; consequences; nature of torts.

Key words: law enforcement, discretion, legislator, public administration, court.