

ня заощаджень через інвестиційних посередників шляхом реалізації спеціальних заходів для гарантування внесків громадян. Створення правової форми функціонування інвестиційних посередників (комерційних банків, інститутів спільного інвестування, кредитних спілок і т. д.), а також встановлення ефективного державного регулювання і контролю їхньої діяльності належить до цієї ж категорії.

Самі правові засоби, покликані забезпечувати публічні інтереси, можуть полягати, з одного боку, в наданні преференцій (податкових чи митних пільг), форм прямої державної підтримки, додаткових гарантій, що забезпечують інтереси учасників інвестиційних відносин, а з іншого — у необхідності виконання такими учасниками зустрічних щодо органу публічної влади зобов'язань. (Наприклад, забезпечити зайнятість визначеної кількості працівників або виробництво товарів і послуг у рамках визначених параметрів тощо). Перераховані засоби правової стимуляції, застосовувані комплексно, утворюють так звані спеціальні режими інвестиційної діяльності. Найбільш часто вони застосовуються державою за допомогою відповідного законодавства в галузях економіки і на визначених територіях, обмежених рамками СЗЗ чи ТПР. (У випадках з технологічними парками такий режим поширюється на інвестиційну діяльність юридичних осіб, що входять до їхнього складу.)

Позитивним моментом об'єднання приватноправового і публічно-правового компонентів у рамках загальних для них нормативно-правових актів є можливість мати єдину термінологічну базу, за рахунок якої може забезпечуватися більш-менш погоджене їхнє правозастосування. (Чого немає, наприклад, на міжгалузевому рівні. Досить порівняти між собою дефініції інвестицій, що містяться в Законі України від 22 травня 1997 року «Про оподаткування прибутку підприємств» і в Законі України «Про інвестиційну діяльність».)

Як уже зазначалося раніше, стан, обсяг і структура сучасного інвестиційного законодавства України дозволяє говорити про необхідність його систематизації. Кінцевим варіантом таких систематизаційних зусиль повинен стати Інвестиційний кодекс України.

В. Я. Настюк, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Значення митного права в умовах демократизації суспільства

Розбудова і демократизація Українського суспільства супроводжується реформуванням митного права. Саме в норах цієї галузі права встановлюються демократичні засади щодо розвитку державної митної системи, захисту прав і свобод громадян і людей, а також економічних інтересів юридичних осіб. У зв'язку з цим потребує перегляду предмет митно-правового регулювання. Об'єктивними передумовами вироблення нового підходу до предмета митного права є прийняття Верховною Радою України Митного кодексу України в новій редакції, який набуває чинності з 1 січня 2003 року¹.

Як галузь публічного права, митне право покликано регулювати насамперед відносини у сфері публічної влади. Отже, необхідно визначити види митних відносин, пов'язаних з реалізацією публічної влади щодо митної справи. На сучасному етапі в Україні митна справа здійснюється як державними митними органами, так і суб'єктами підприємницької діяльності, що мають спеціальну акредитацію (ліцензію, посвідчення) у сфері надання митних послуг. Причому як першим, так і другим притаманні такі ознаки, як публічність, виз-

© Настюк В. Я., 2002

¹ Офіційний вісник України. — 2002. — № 31. — Ст. 1444.

наченість у законі меж митної діяльності. Ці види митної діяльності відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків при переміщенні через митний кордон України товарів, транспортних засобів, послуг тощо.

У зв'язку з поширенням і динамізмом цих процесів подальшої модернізації потребує адміністративно-правовий захист прав громадянина і людини в митній сфері, зокрема, через запровадження в ній інституту адміністративної юстиції. Специфіка розгляду адміністративних справ, що впливають з митно-правових відносин, вимагає створення нових організаційних форм і наявності особливої суддівської компетенції в даній сфері. Створення демократичної митної системи неможливе без адміністративної юстиції. Цей інститут є конче необхідним, оскільки він допоможе позбутися дозвільно-заборонної системи митного регулювання, свавілля органів державної митної служби, митних брокерів, перевізників інших уповноважених учасників митних процесів.

Адміністративна юстиція, як свідчить світовий досвід, посідає значне місце також у боротьбі з корупцією в митній сфері. Саме адміністративні суди зможуть подолати масовий характер корупційних діянь митних посадовців у нашому суспільстві. Громадянин, який має право на митну послугу від органу державної митної служби, в разі порушення його права не шукатиме протиправних шляхів для впливу на митника, від якого він чекає на таку послугу. У разі відмови в задоволенні митної послуги громадянин зможе звернутися до адміністративного суду, який вирішить справу відповідно до чинного законодавства та існуючої практики його застосування.

Серед таких законодавчих актів повинні бути Адміністративний процесуальний кодекс України, а також оновлений Кодекс України «Про адміністративні правопорушення» і Закон України «Про судоустрій». Саме ними має бути оформлено введення в Україні адміністративних судів і визначено їх компетенцію щодо забезпечення законності в діяльності всіх органів державної виконавчої влади, включаючи й митні. Необхідність

запровадження адміністративної юстиції сьогодні зрозуміла всім. Обґрунтованість розподілу юрисдикційних повноважень суддів випливає із статей 125–127 Конституції України, які передбачають створення спеціалізованих судів. Нині це конституційне положення отримало розвиток і в ст. 568 нового Митного кодексу України, згідно з якою подання до суду адміністративної справи про порушення митних правил передбачено у разі наявності письмового висновку митного органу.

Відповідного до цього слід розширити сферу відносин адміністративної відповідальності і в оновленому Кодексі України про адміністративні правопорушення, йдеться насамперед про відповідальність юридичних осіб, оскільки вони порушують митні правила поряд з фізичними особами. Адміністративна відповідальність юридичних осіб з цього боку можна розцінювати як вагомий інструмент боротьби з порушеннями норм митного законодавства.

Викладене дає підстави оновити наукове уявлення про предмет митного права, розширити сферу суспільних відносин, що підлягають його регулюванню. Митне право України є важливою галуззю права, яка регулює відносини у сфері захисту економічних інтересів держави, прав людини і громадянина. Вивчення норм цієї галузі права є необхідним в юридичних вищих учбових закладах для підготовки кваліфікованих правознавців.

Однак з того часу, коли Україна проголосила незалежність і взяла курс на розбудову демократичної правової і соціальної держави, викладання навчальної дисципліни «Митне право України» кардинальних змін не зазнало. І це не зважаючи на те, що митне право в сучасних умовах перетворюється із системи норм, які обслуговували тоталітарний режим СРСР, на право, котре встановлює компетенцію органів Держмитслужби України і одночасно стоїть на захисті інтересів суспільства, прав і свобод людини та громадянина.

Перехід до викладення цієї дисципліни на основі оновленого Митного кодексу України є неможливим без визначення концептуальних засад науки митного права, що дістали відображення в концепції модернізації митної системи як складової адміністративної реформи в Україні.

Підгрунтям підготовки на новій основі програми навчальної дисципліни «Митне право України», а також підручника є положення нового Митного кодексу України, в яких закріплені прогресивні підходи не тільки щодо митно-правового регулювання суспільних відносин, але й взагалі принципово нові визначення щодо призначення цієї галузі права, структури та взаємодії матеріальних та процесуальних митно-правових норм, а також оновлені поняття категорії самого митного права. Необхідно розробити нову програму навчальної дисципліни «Митне право України» та силами авторського колективу з підготовки проекту концепції викладання і вивчення митного права із залученням інших провідних спеціалістів з цього напрямку юридичної науки підготувати принципово новий підручник з митного права України.

У цьому підручнику, вважаю, більше уваги слід приділити окремим інститутам митного права (поняттю і структурі митної справи, методам і формам митного контролю, митним режимам, митно-тарифному регулюванню, відповідальності за порушення митних правил тощо), а також окремо виділити такі інститути (підгалузі) митного права, як міжнародне митне право і порівняльне митне право.

Отже, Митний кодекс України в новій редакції створює нову і більш якісну модель демократичного механізму реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Однак цей процес не можна вважати завершеним.

Враховуючи це важливо підкреслити методологічне значення принципу верховенства права для розвитку митно-правової науки і практики митної діяльності. Зокрема, з огляду на цей принцип потребує серйозного перегляду традиційне визначення поняття галузі митного права.

Практично в усіх загальнопоширених варіантах такого визначення цілком ігнорується вирішальна спрямованість митного права саме на регулювання відносин людини з державою і на забезпечення в цих відносинах належної реалізації та захисту прав і свобод людини. Найчастіше абсолютизується лише одна функціональна сторона — «контролююча», тобто митне право визначається переважно як право «митного контролю».

У кращому разі додається, що ця галузь регулює відносини відповідальності, тобто підкреслюється її «каральна» функція.

Слід зазначити, що це дуже стійка тенденція, яка притаманна взагалі пострадянській юридичній науці, включаючи й українську. Тому треба рішуче усувати подібні застарілі стереотипи з наукового тлумачення сучасного поняття митного права.

Відповідно до змісту принципу верховенства права ключовими характеристиками у визначенні митного права мають стати не «контролююча», а тим більше «каральна» його функція, а дві нові функції — «правозабезпечувальна», пов'язана із забезпеченням реалізації прав та свобод людини, і «правозахисна», пов'язана із захистом економічних інтересів держави і порушених прав громадянина і людини у сфері здійснення митної справи.

Звичайно ж, головне завдання полягає не в тому, щоб це тлумачення було реалізоване у нових підходах до аналізу його інститутів, а головне — у їх закріпленні в оновленому митному законодавстві. Наприклад, з точки зору правозабезпечувальної функції митного права потрібна нова характеристика головного об'єкта митно-правового регулювання, а саме владно-розпорядчої діяльності митних органів. Зокрема, в її змісті мають бути виокремлені відносини, побудовані на засадах, відмінних від традиційних — субординаційно-контролюючих відносин. Ці нові відносини складаються в процесі надання митними органами так званих «митних послуг» громадянам і юридичним особам. Але щодо поняття «митних послуг» митно-правова й управлінська наука загальноприйняту позицію ще не виробила.

Значна частина фахівців схильна до того, щоб вважати митними послугами різного роду дозвільно-реєстраційні дії державних митних органів за відповідними зверненнями фізичних та юридичних осіб. На наш погляд, не всі такі дії повинні визначатися саме як митні послуги. Гадаю, що про надання митних послуг можна говорити лише тоді, коли митний орган чи його посадова особа, реагуючи на звернення того чи іншого суб'єкта, має право на певну свободу вільного професійного розсуду і відповідну альтернативність дій у прийнятті митно-правового акту. Наприклад, навряд чи слід вважати митною послугою взяття на облік суб'єкта зовнішньоекономічної

діяльності в митних органах, оскільки тут немає місця для розсуду та альтернативних дій уповноваженого органу. У той же час видача ряду дозволів, ліцензій, посвідчень тощо аж ніяк не є автоматичним результатом звернення зацікавленої особи. Прийняття таких рішень залежить від виконання особою встановлених вимог і передбачає альтернативні варіанти використання відповідним митним органом його дискреційних повноважень. Тому такі дії доцільно віднести до митних послуг.

У цілому ж можна запропонувати таке визначення митних послуг. *Митні послуги — це виконання органами Держмитслужби України за зверненням фізичної чи юридичної особи обов'язків, спрямованих на юридичне оформлення умов для належної реалізації зазначеними особами прав і інтересів митного характеру, щодо забезпечення яких чинним законодавством передбачена певна свобода професійного розсуду та альтернативність у діях посадовців митних органів.*

Треба зазначити, що інститут митних послуг поки що не сприйнятий всіма вченими і практиками. Тому не викликає сумніву, що подальша наукова дискусія проблем митних послуг була б тільки на користь і теорії, і практиці митної діяльності.

Є багато й інших аспектів виявлення методологічного значення принципу верховенства права для розвитку демократичних засад митного права, що потребують подальшого теоретичного осмислення. Все сказане загалом дає підстави розраховувати найближчим часом на прогрес у справі доктринального обґрунтування демократичного розвитку визначальних інститутів митного права. З огляду на це особливої актуальності набуває питання про поєднання зусиль громадян та держави і залучення населення до боротьби з порушниками митних правил, виявлення і нейтралізацію причин і умов, які сприяють їх вчиненню.

У зв'язку з цим значний інтерес викликає прийнятий 22 червня 2000 року Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»¹, який передбачає створення відповідних громадських формувань. Одним із головних завдань громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, згідно зі ст. 9

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.

Закону, є їх участь у заходах Прикордонних військ України, спрямованих на профілактику порушень державного кордону і режиму в пунктах пропуску через державний кордон вантажів, товарів, матеріалів та інших предметів. Створення таких громадських формувань, що братимуть участь у профілактиці порушень або спроб порушення митного кордону і режиму в пунктах пропуску, скоротить кількість порушень митних правил при перетинанні кордону нашої країни.

Необхідно зазначити, що відсутність спеціального нормативного акту, який би регулював участь населення у профілактиці митних правопорушень, значно ускладнює цю роботу. Саме тому видається необхідним розробити і прийняти окремий законодавчий акт, спрямований на організації і правове забезпечення ефективної участі громадських формувань і органів самоврядування у профілактиці порушень митних правил.

Слід підкреслити, що особливо важливими видаються положення оновленого Митного кодексу України, які присвячені питанню взаємодії митних органів з іншими інституціями. Зокрема, певні його статті детально регламентують взаємовідносини митних органів з правоохоронними органами, прикордонними військами, іншими органами, що здійснюють контроль-наглядову діяльність при переміщенні товарів через митний кордон України, в тому числі, з Національним банком України, фінансовими органами, місцевими державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування.

В умовах демократизації суспільства потрібно підняти на якісно новий рівень взаємодію органів, що беруть участь у профілактиці порушень митних правил, і максимально ефективно використати можливості, які мають органи місцевого самоврядування у сфері здійснення митної справи. Тому пропонується внести зміни до ст. 38 Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні»¹, передбачивши право виконавчих органів місцевих рад брати участь у боротьбі з порушниками митних правил з метою захисту інтересів територіальних громад.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170; 1998. — № 48. — Ст. 292; 1999. — № 41. — Ст. 372; 2000. — № 9. — Ст. 67; 2000. — № 46. — Ст. 393; 2001. — № 9. — Ст. 39; 2001. — № 31. — Ст. 149; 2001. — № 32. — Ст. 172; 2001. — № 33. — Ст. 175; 2001. — № 49. — Ст. 259.