

- №17-18. - с.12; 1995. - №196. - с.2; 1996. - №127-128. - с.6. 20. Советское административное право: Государственное управление и административное право/ Под. ред. Ю.М.Козлова. - М.: Юрид. лит., 1978. - 360 с. 21. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. М.Н.Марченко. - М.: Зерцало, Теис, 1996. - 486 с. 22. Українська митниця - 2: Довідник. - К.: Лібра, 1997. - 600с.

В.Я.Настюк,
канд.юрид.наук

ПРО ОСНОВНІ ВИМОГИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Складність і багатоплановість функціонування митно-правових норм підкреслюють особливий характер їх застосування. Зокрема, вони регулюють відносини митного характеру, які виникають у зв'язку зі здійсненням державного управління у сфері митної справи, а також галузях державної діяльності.

Норми митного законодавства за характером спрямованості обумовлюють організацію, упорядкування: й удосконалення відносин, що виникають у сфері здійснення митної справи. За їх допомогою визначається правове становище і компетенція органів державної митної служби України, регламентується їх діяльність її форми та методи, порядок взаємовідносин з іншими суб'єктами митної діяльності.

Ці норми визначають також правовий статус фізичних осіб у сфері державного управління митною сферою. Крім того, митне законодавство містить норми, за допомогою яких забезпечується охорона (захист) митно-правових відносин від можливих правопорушень. Саме вони змушують утримуватися від учинення протиправних дій, безпосередньо регулюють відносини, що виникають з порушенням митної системи, пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу. Митно-правові норми часто захищають суспільні відносини, що регулюються іншими галузями законодавства. За сучасних умов найбільш інтенсивно митно-правовий захист застосовується до бюджетно-податкової сфери, банківських, цивільно-майнових відносин.

Враховуючи кількість суб'єктів, які беруть участь у складних митних відносинах, застосування і можливості розширення сфери їх реалізації, можна стверджувати, що митно-правові норми є найбільш універсальними засобами опрацювання мита серед інших правових норм, і тому вони у скупності утворюють складну систему. Кожна норма, відрізняючись

специфічними особливостями, існує і діє не сама по собі. Системні зв'язки і залежності означають їх погоджене, комплексне застосування, оскільки якраз ці норми займають найбільший правовий простір митного регулювання. Найчастіше не одна норма, а їх сукупність (до того ж як однорідних, так і неоднорідних) створюють цілісний ефект митно-правового впливу на різні суспільні відносини. Усе це свідчить, наскільки важливо дотримуватись основних вимог правильного застосування норм митного законодавства, до яких, на нашу думку, можна віднести: законність, обґрунтованість, доцільність, наукову організацію правозастосування та імплементацію норм міжнародного митного права у вітчизняне законодавство. Усі вони знаходяться в нерозривній єдності, але кожна має самостійне значення, розглянемо характеристику цих вимог за означеним вище переліком.

Законність. Компетентні органи й особи у процесі вирішення митної справи можуть застосовувати норму тільки в межах наданих їм повноважень й у відповідності з її змістом. Відхід від норми може призвести до шкідливих наслідків. Разом з тим практиці відомо й таке застосування норми, коли суб'єкт митного правозастосування, дотримуючись закону, не усвідомлює його смислу, що призводить до формалізму. Крім того, зазначене, врешті-решт призводить до певних соціально-економічних збитків. Стосовно митної сфери це зменшення товаро- і пасажиропотоку через митний кордон України, а відповідно і надходжень до її державного бюджету (1, с.43-44).

Законність вимагає обов'язкового дотримання митно-процедурного порядку застосування норм, що забезпечує чітке провадження їх у життя. Це не пуста формальність, а внутрішня необхідність. Правильно усвідомлені процедурні правила застосування митної норми - гарантія охорони прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій та інших учасників митних відносин.

Принцип законності включає в себе не тільки право, але і обов'язок компетентних митних органів та їх посадових осіб застосовувати митно-правові норми. Незастосування останніх у випадках, коли це органу приписується законом, буде означати порушення законності (наприклад, ухилення посадової особи від оформлення товарів громадянина, який у належному порядку подав до митниці необхідні для цього документи) і прояв зневажливого ставлення до законних інтересів громадян.

Без суворого додержання закону всіма суб'єктами митної діяльності не може злагоджено функціонувати така складна соціальна структура, як митна система України. Тому вимоги законності щодо застосування митно-правових норм передбачають, що їх вплив повинен здійснюватись у межах

компетенції органів державної влади і в рамках вимог чинного законодавства.

Обґрунтованість. Вимога обґрунтованості звернена до фактичної основи застосування митно-правової норми. Суб'єкта застосування митної норми поєднати цікавити не будь-які, а лише ті факти, події, для регулювання яких ці норми прийняті. Правильно застосувати норму - значить застосувати її на основі достовірної інформації як про саме явище, так і про зовнішні умови, в яких воно протікає. Вимоги обґрунтованості зобов'язують суб'єкта правозастосування вирішувати питання (справу) після всебічної перевірки фактів, обставин справи. Сумнівні і неперевірені факти не можуть бути покладені в основу її вирішення і не повинні братися до уваги.

Вимога обґрунтованості тісно пов'язана із законністю. Цей зв'язок у першу чергу виражається в тому, що повне і всебічне дослідження фактів, на підставі яких виноситься правозастосовчий акт у справі, є обов'язковою вимогою законності. Акт застосування митно-правової норми буде законним, якщо він обґрунтований; необґрунтований акт - незаконний акт.

Доцільність. Суб'єкт застосування, з'ясувавши мету митної норми і фактичні обставини справи зобов'язаний прийняти по ній найбільш доцільні рішення. Доцільність у застосуванні норм митного права - це оптимальне досягнення мети, сформульованої у нормі, в конкретній ситуації. Отже, йдеться про доцільність у межах, встановлених законом, у рамках ідеї законності конкретного правила поведінки визначеного митною нормою.

Від практичної доцільності, від вибору оптимального варіанту рішення багато в чому залежить ефективність застосування митної норми. Доцільність означає, що суб'єкт застосування норми зобов'язаний максимально враховувати конкретні обставини, час, місце й умови, своєрідність становища, яке склалося, тощо.

Будучи органічно зв'язаним із законністю й обґрунтованістю, доцільність, однак не завжди співпадає з ними. Вона може виступати як самостійна категорія. У митній діяльності зустрічаються випадки недоцільної відміни законних митних актів. Співвідношення між законністю і доцільністю є співвідношення між вимогою точного виконання припису митно-правових норм і оперативною самостійністю правомочного суб'єкта в застосуванні норм, які дозволяють йому враховувати всі обставини конкретної ситуації у процесі здійснення митної справи.

Доцільність має особливо важливе значення і широке поширення, тому що вона зумовлена самим творчим характером митної справи і регулюючими нормами митного законодавства.

Проблема доцільності застосування митно-правових норм набуває

великої актуальності у зв'язку з проголошеним в Україні курсом розвитку ринкової економіки. Без надання можливості стимулювання самостійності й ініціативи неможливо реально виконувати експортно-імпортні договори, здійснювати інші види підприємницької діяльності зовнішньоекономічного характеру.

Проблема доцільності має ще один аспект. Існує презумція, що всякий закон доцільний, доки він офіційно не відмінений і не змінений. Однак суб'єкт, який застосовує норму митного права, може опинитися перед фактом застосування недоцільної норми. У митному законодавстві є норми, які частково чи повністю застаріли в силу зміни тих митних відносин, для регулювання яких вони свого часу були прийняті. Такі норми хоча і не відмінені спеціальним актом, але фактично втратили силу.

Як діяти в цих випадках суб'єкту застосування, чи потрібно застосовувати недоцільну норму?

Виходячи з принципу законності суб'єкт застосування не може в ім'я практичної доцільності порушувати закон. У протилежному випадку можливе порушення закону при здійсненні митної справи. Якщо суб'єкт може утриматися від застосування митної норми до її відміни (чи зміни) компетентним органом, він застосовує норму такою, як вона існує.

Про доцільність у застосуванні норми митного права поза межами закону не може бути і мови. Митна норма, що перестала відповідати митним відносинам, підлягає відміні чи зміненню. Але це може зробити уповноважений на те орган, а не той, який застосовує норму.

Разом з тим суб'єкт, який застосовує норму повинен аналізувати інформацію щодо ефективності, досягнутої в результаті її застосування, вивчити, до яких економічних, правових чи інших наслідків може це призвести. Завдяки принципу зворотного зв'язку виявляються сильні і слабкі сторони норми, поступає інформація про досягнення (чи недосагнення) мети, яка міститься в нормі. Якщо коефіцієнт корисної дії митної норми дорівнює нулю чи, може бути, дія норми стане негативною, необхідно домагатися її відміни чи змінення. Правозастосовча практика - критерій ефективності реалізації митно-правових норм.

Наукова організація правозастосовчої діяльності. Правозастосування у митній сфері, як і всяка суспільно корисна і необхідна діяльність, має бути науковоорганізованою. Суть цієї вимоги полягає в необхідності домагатися максимальної ефективності правозастосовчого процесу при мінімальних витратах сил і засобів на його здійснення. Наукова організація митного правозастосування, як вбачається, повинна включати в себе такі елементи:

доцільність розподілу діяльності у правозастосуванні на окремі

процедури між суб'єктами застосування різних систем;

оптимальне розділення правозастосовчої компетенції між суб'єктами застосування норм права однієї системи;

раціоналізація процесу застосування норм митного законодавства;

використання в цьому процесі сучасних науково-технічних заходів і передового досвіду міжнародних митних організацій.

Доцільність у застосуванні норм митного права являє собою складну динамічну систему. Науковий підхід до застосування митного законодавства вимагає там, де це можливо і доцільно, такого розчленіння цієї системи на елементи (процедури) і закріплення їх за суб'єктами митного застосування різних систем, які сприяли б підвищенню ефективності у правозастосуванні. Інакше кажучи, необхідно обґрунтоване функціональне розділення правозастосовчого процесу між органами і посадовими особами, які входять до різних ланок митної державної служби, тобто одні органи або посадові особи порушують справу, другі - вивчають, треті - вирішують по суті і т.д., що не завжди вдається на практиці.

Важливо науково визначити, які питання (митні справи) повинні вирішуватися суб'єктами застосування права - органами, які стоять на тому чи іншому рівні системи (центральними чи регіональними органами митної служби). Розширення повноважень у вирішенні справ оперативного характеру і концентрація сил центрального апарату при вирішенні питань принципового значення - це шлях, яким іде митна практика останніх років. Другий шлях - звільнення митних органів центрального апарату від розгляду поточних справ, які не мають загальнодержавного чи принципового значення, передача їх на вирішення регіональних митних управлінь та їх підрозділів.

Вивчення практики діяльності митних органів дозволяє в найбільш загальному вигляді сформулювати деякі принципи розподілу правозастосовчої компетенції: а) врахування потенційних можливостей суб'єкта застосування митного права (ступінь його завантаженості, кваліфікації, правового стану тощо); 2) прийняття рішень у рамках компетенції митного органу, посадової особи; 3) здійснення відповідного розподілу повноважень у застосуванні норм в самому митному органі; 4) встановлення персональної відповідальності суб'єкта правозастосування за підготовку, прийняття або неприйняття акта застосування митної норми.

Велику роль у цій справі відіграє раціональне застосування норм митного законодавства, регулювання, уніфікація, спрощення і здешевлення митного правозастосовчого процесу - актуальні завдання, що чекають на своє вирішення. У цьому напрямі ведеться плідна робота, однак практичних кроків по вдосконаленню цього процесу поки що зроблено замало. Він і

сьогодні залишається складним і неуніфікованим, а митно-процедурні норми - ще окремо не кодифіковані і не визнані самостійними.

Наукова організація правозастосовчої діяльності у митній сфері передбачає використання науково-технічних засобів у процесі застосування митних норм. Зараз діють різні автоматизовані системи, широко впроваджуються у митну правозастосовчу діяльність стагистичні технології, обладнання, спеціальна техніка для здійснення митного контролю та інших митних процедур і обстежень.

Якщо практика застосування норм кримінального, цивільного, трудового та інших галузей права висвітлюється у Бюлетені Верховного Суду України, то спеціальних видань для публікації матеріалів з практики застосування норм митного права не існує. Подібне становище має бути усунено. Доцільно організувати випуск такого періодичного офіційного видання, в якому можна було б висвітлювати досвід і практику застосування розглядуваних норм.

Зрозуміло, що випуск бюлетеню не знімає необхідність періодичних видань, де висвітлювались окремі питання застосування норм митного права органами Держмитслужби України. Проведене нами анкетне опитування працівників митних органів показує, що потреба в регулярному їх виданні досить велика.

У справі наукової організації правозастосовчого процесу в митній сфері велике значення має підвищення загальної професійно-митної і юридичної культури працівників, які повинні знати митне законодавство, вміти чітко використовувати свою компетенцію при вирішенні різноманітних митних процедур.

Імплементация норм міжнародного митного права у вітчизняне законодавство. Зазначене стало особливо важливим після вступу України до Ради Європи повинно бути інтегруючим чинником державотворення, правовим механізмом, здатним привести Митний кодекс України до міжнародних стандартів. Це надзвичайно важливо, якщо взяти до уваги, що Кодекс є основою, правовим фундаментом розвитку митного законодавства і митної системи України. Цілком зрозуміло, що від того, наскільки в ньому буде враховано норми і принципи міжнародного митного права, настільки відповідно буде їх враховано в національному законодавстві, покликаному розвивати кодифіковані положення (2). Таким чином, є всі підстави розглядати норми та принципи міжнародного митного права і як правотворчий чинник розвитку митного законодавства України.

У зв'язку з цим досить важливим методологічним положенням імплементації митного законодавства нашої держави є норма ст. 9 Конституції України, відповідно до якої «чинні міжнародні договори, згода

на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». До важливих питань у теоретичному плані належить положення про набуття чинності міжнародними митними договорами нашої держави, особливо тими, що визначають систему митних прав та обов'язків людини і громадянина. З даним питанням безпосередньо пов'язано питання систематизації митних міжнародно-правових актів, їх окремих норм та принципів, імплементованих у встановленому порядку в межах системи національного митного права і законодавства. Щодо тексту цієї статті слід зробити наголос на проблемі реалізації норм і принципів міжнародного митного права, які стали частиною національної митної системи. При узгодженні митного законодавства України з міжнародними митно-правовими актами необхідно гармонізувати його з митно-правовими системами міжнародних організацій, особливо європейськими, а також з митним правом Співдружності Незалежних Держав.

З проблемою імплементації митного законодавства України із системою міжнародного митного права тісно пов'язано питання застосування норм міжнародного митного права, яке стало складовою національного законодавства. Звідси висновок, що митній системі правової держави повинен бути властивий не лише високий рівень гармонізації національного митного права з міжнародним, а й реальне застосування такого права у повсякденному житті людини, суспільства, міжнародної спільноти.

Такі основні вимоги правильного застосування норм митного права. Важливими умовами, які сприяють дотриманню вказаних вимог, є: залучення громадян до правозастосовчої діяльності; посилення відповідальності митних органів і посадових осіб за здійснення правозастосування; підвищення загальнопрофесійної і юридичної культури кадрів, органів митної служби.

Список літератури: 1. Деркач Л.В. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра. - 1998. 2. Ткаченко О.О. Правова реформа в Україні та проблеми гармонізації національного законодавства з міжнародним правом // Право України, - 1998. - №12. - С. 3-7.