

## MUITINIO REGULIAVIMO TIKSLŲ KONKURENCIJA (POLIARIŠKUMAS)

**Lektorius Igoris Romaškevičius**

Lietuvos teisės universitetas, Policijos fakultetas, Muitinės veiklos katedra  
Valakupių g. 5, 2016 Vilnius  
Telefonas 2740618  
Elektroninis paštas [mvk@ltu.lt](mailto:mvk@ltu.lt)

*Pateikta 2003 m. spalio 24 d.*

*Parengta spausdinti 2003 m. spalio 30 d.*

*Recenzavo Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo teisėjas docentas dr. Armanas Abramavičius ir Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Muitinės veiklos katedros vedėjas docentas dr. Alfonsas Laurinavičius*

### S a n t r a u k a

Muitinės veiklos reglamentavimo tikslų spektras labai platus: skatinti tarptautinę prekybą, laisvą prekių judėjimą, užtikrinti greitą muitinį įforminimą, patikrinimą, supaprastinti procedūras, formalumus ir kt. Problemos sudėtingumą suponuoja tai, kad šių tikslų turinys yra skirtingas, kartais netgi prieštaringas.

Tam tikra viešojo ir privataus subjekto teisių ir pareigų priešara lemia muitinio reguliavimo tikslų poliariškumą, o tai suponuoja muitinio reguliavimo tikslų konkurenciją. Ši problema spręstina per tikslų koreliaciją.

Koreliaciją galima apibrėžti kaip skirtingų tikslų turinio esmės aiškinimo ir taikymo santykį, siekiant keisti, minimizuoti muitinio reguliavimo tikslų tarpusavio prieštaras. Atskleidus tikslų turinį ir nustačius jų tarpusavio sąveikos koreliaciją įmanoma analizuoti veiksnius, reikšmingus siekiant suderinti suinteresuotųjų subjektų tikslus. Konkuruojančių tikslų pusiausvyrai pasiekti itin svarbus muitinės teisės subjektų bendradarbiavimas, suvokiant ir gerbiant tarpusavio teises bei pareigas.

Viena iš veiksmingiausių bendradarbiavimo formų, kuri padėtų muitinės ir verslo subjektams šalinti muitinės teisės aiškinimo ir taikymo skirtumus, yra muitinės teisės norminių aktų komentaras. Taigi straipsnio tikslas – atkreipti mokslininkų dėmesį į sudėtingą muitinio reglamentavimo problemą, paskatinti atlikti išsamų muitinės veiklai aktualių klausimų mokslinį tyrimą siekiant mažinti skirtingų subjektų tikslų konkurenciją.

### Įžanga

Teisinio reglamentavimo arba reguliavimo esmė visada pasireiškia alternatyvų „leisti–uždrausti“ santykiu: daugiau leisti mažiau drausti, arba, priešingai, – daugiau drausti ir mažiau leisti subjektui veikti savo nuožiūra. Ši filosofinė dilema, pasireiškianti teisės poveikiu socialiniam reiškiniui, yra reguliavimo prieštaringumo išraiška.

Teisinis reguliavimas muitinės veiklos srityje – muitinėje teisėje<sup>1</sup> – taip pat neišvengia minėtojo prieštaringumo. Reikia pažymėti, kad teisinėje literatūroje sąvokos *muitinė teisė*,

---

<sup>1</sup> Muitinė teisė sąlygiškai nauja, Lietuvoje tik besiformuojanti savarankiška kompleksinė teisės (muitinė teisė – tai įvairių teisės šakų teisės normų, nustatančių, keičiančių ir naikinančių specialių ir kitų teisės subjektų teises ir pareigas, teisinių santykių, susijusių su prekių gabenimu per muitinę sieną, importo, eksporto ir tranzito tvarka, muitinių procedūrų atlikimu, muitų ir mokesčių mokėjimu, apribojimų ir draudimų nustatymu, kontrolės priemonių taikymu, sistema) ir teisės mokslo šaka. Kitose valstybėse (Vokietijoje, Rusijoje [2]) ji neabejotinai pripažinta. Pas mus tai dar reikia pripažinti: stokojame literatūros, mokslo darbų muitinės teisės tematika. Teisės aktai, reglamentuojantys muitinį teisinį reguliavimą, nepakankamai susisteminti. Kaip mokomoji disciplina, muitinė teisė

*muitų teisė, muitinės teisė* neturi vienareikšmiško apibrėžimo. Teisės aktuose vartojant terminus *muitų, muitinės, muitinė* jiems dažnai suteikiamas turinys, ne visiškai atitinkantis šių žodžių prasmę. Pavyzdžiui, net pagrindinis Lietuvos Respublikoje muitinės teisės aktas – kodeksas, pavadintas *muitinės kodeksu* (reikėtų suprasti vien *muitinės* – specialaus teisės subjekto veiklą reglamentuojantis norminis aktas). Nors akivaizdu, kad reguliavimo objektas yra ne vien *muitinės* – *valstybės institucijos* veikla. Kodekso 1 straipsnyje nurodoma, kad jis nustato prekių gabenimo per sieną tvarką, muitų ir mokesčių rinkimą, draudimų ir apribojimų taikymą. Žodžio *muitinis* turinys platesnis ir apima visą muitinių teisinių santykių įvairovę. Tad, manau, būtų teisingiau vartoti sąvoką *muitinis kodeksas*. Mokslinei analizei labai svarbu sąvokų aiškumas bei vienareikšmiškumas, todėl ir ši problema yra spręstina neatidėliotinai.

Muitinio reguliavimo tikslų konkurencijos (poliariškumo) problema, kaip ir bet kuri kita teisinio reguliavimo problema, yra plati. Todėl, kaip rašo W. Personas, pirmiausia problema turi būti apibrėžiama, struktūrizuojama, neperžengiant tam tikrų ribų, lokalizuojama ir įvardijama. Jos išsprendimas priklauso nuo jos suvokimo ir konstravimo [1, p. 91].

Muitinės veiklos reguliavimo tikslai yra skirtingi, o kartais netgi prieštaringo turinio: skatinti tarptautinę prekybą, laisvą prekių judėjimą, užtikrinti greitą muitinį įforminimą, patikrinimą, siekti procedūrų, formalumų supaprastinimo, bet tuo pat metu privalu užtikrinti nacionalinės rinkos, vietinių gamintojų interesų apsaugą, visišką prekių judėjimo kontrolę, išsamios informacijos apie prekę surinkimą, garantuoti, kad neišvengiamai bus atskleisti muitinių įstatymų pažeidimai.

Toks muitinio reguliavimo tikslų poliariškumas formuoja šių tikslų prieštaringumo įspūdį. Tačiau visapusiškai atskleidžiant tikslų turinį matyti, kad jie vienas kito nepaneigia, tarp jų esama tam tikros specifinės tarpusavio įtakos, ryšio ar net priklausomybės. Pavyzdžiui, formalumų supaprastinimą nulėmė būtinybė užtikrinti visapuse prekių judėjimo kontrolę, laisvą prekių judėjimą nulėmė būtinybė užtikrinti, kad į vidaus rinką nepatektų prekių dempingo kainomis, prekių, pavojingų sveikatai, gamtai ir panašiai.

Visgi muitinio reguliavimo tikslų turinio, jų aiškinimo ir taikymo kolizijų esama. Muitinio reguliavimo, pagrįsto viešojo ir privataus intereso suderinamumo principu, ir muitinės veiklos tikslų poliariškumas neišvengiamas. Tačiau tikslų konflikto, jų supriešinimo, nesuderinamumo būtina išvengti. Efektyviai ir sistemingai įgyvendinti tikslus galima tik juos tarpusavyje derinant, jų turinį ir tarpusavio sąveiką apibūdinant kaip socialiai reikšmingų tikslų konkurenciją.

## 1. Tikslų konkurencijos esmė

Tikslas – siektinas rezultatas, būdingas kiekvienai teisinei reguliavimo sistemai. Muitinė teisė, kurios reguliavimo dalykas yra visuomeniniai teisiniai santykiai gabenant prekes per sieną, pasižymi tikslų įvairove.

Muitinio reguliavimo tikslai, įtvirtinti muitinę veiklą reglamentuojančiais tarptautiniais ir nacionaliniais teisės aktais, siejami su valdžiai atstovaujančio subjekto (specialaus, viešojo subjekto) arba verslui atstovaujančio subjekto (verslo arba privataus subjekto) veiksmis. Muitinio reguliavimo tikslai šių dviejų subjektų atžvilgiu iš dalies yra skirtingi. Jų skirtingumą lemia minėtųjų subjektų interesų skirtumas. Viešasis subjektas siekia viešo intereso, o verslo – privataus. Todėl randasi viešojo ir privataus intereso konkurencija. Tačiau šios konkurencijos rezultatas – abiejų subjektų gaunama nauda: specialusis subjektas įgyvendina jam įstatymo suformuluotus tikslus ir taip garantuoja viešąjį interesą, o privatus subjektas įgyvendina savo privatųjį interesą (pvz., uždirbti pelno), patirdamas tam tikrus teisėtus apribojimus, būtinus viešajam interesui pasiekti. Šiems subjektams taip pat suteiktos skirtingos teisės ir pareigos. Teisė laisvai kirsti sieną verslo subjektui atitinka muitinės pareigą užtikrinti greitą, atliekant kuo mažiau muitų formalumų, prekių per sieną praleidimą. Muitinės teisė atlikti prekių muitinę kontrolę atitinka verslo subjekto pareigą sudaryti visas tokios kontrolės sąlygas: pateikti prekes, dokumentus, kitą muitinės prašomą informaciją.

---

dėstoma anaipol ne visose Lietuvos aukštosiose teisės mokyklose. Padėtį imtų keisti kuo platesnė mokslinė diskusija šia tema.

Pagrindinius muitinę veiklą reglamentuojančių teisės aktų tikslus išdėsto Pasaulio prekybos organizacijos Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos, Europos Sąjungos muitinės kodeksas, Lietuvos Respublikos muitinės kodeksas [3; 4; 5].

Pasaulio prekybos organizacijos narių Bendrajame susitarime dėl muitų tarifų ir prekybos minimi šie tikslai:

- Mažinti muitų tarifus ir kitus prekybos apribojimus;
- Panaikinti diskriminacinius režimus tarptautinėje prekyboje.

Europos sąjungos muitinės kodekso nuostatomis siekiama panaikinti arba bent minimaliai sumažinti muitinius formalumus ir kontrolę.

Lietuvos Respublikos muitinės kodekso preambulėje minimi tokie tikslai:

- Sukurti palankias sąlygas verslui ir užsienio prekybai plėtoti;
- Sukurti palankias sąlygas pasitikėti sąžiningais užsienio subjektais ir užtikrinti jų teisių apsaugą;
- Supaprastinti ir pagreitinti būtinus muitinius formalumus.

Taigi bendrosios muitinės aktų nuostatos akivaizdžiai atspindi muitinio reguliavimo tikslų konkurencinį pobūdį, kaip deklaruojama Europos Sąjungos Bendrijos muitų kodekso preambulėje: siekti užtikrinti pusiausvyrą tarp muitinės poreikių, kurie yra susiję su tikslu muitinių įstatymų laikymusi ir su prekybininkų teise į teisingas sąlygas [4].

Muito tarifų taikymas, prekių kilmės nustatymas, prekių muitinis įvertinimas, gabenamų prekių priežiūra ir tikrinimas, prekių pateikimas muitinei, reikalavimas deklaruoti prekes, sankcionuotų veiksmų atlikimas, skolos muitinei kontrolė, individualių teisės aktų priėmimas – visais šiais veiksmais yra siekiama viešojo intereso. Įgyvendinant privataus subjekto teises – turėti palankias verslo ir užsienio prekybos sąlygas, būti pripažintam sąžiningu, būti apsaugotam nuo nepagrįstų muitinės reikalavimų, naudotis supaprastinta ir pagreitinta muitinio įforminimo tvarka – siekiama privataus intereso.

Muitinio reguliavimo tikslų konkurencijos (poliariškumo) problema plati, todėl ją nagrinėjant yra būtinas visapusiškas ir išsamus muitinio reguliavimo tikslų tyrimas<sup>1</sup>.

Viešojo ir privataus subjekto teisių ir pareigų priešingybė, nulemta muitinio reguliavimo tikslų poliariškumo, yra muitinio reguliavimo tikslų konkurencijos esmė.

## 2. Tikslų koreliacija<sup>2</sup>

Apibūdinus tikslų turinį ir tarpusavio sąveiką, kitas žingsnis siekiant muitinio reguliavimo tikslų pusiausvyros – nustatyti tikslų koreliaciją. Ją galima apibrėžti kaip skirtingų tikslų turinio esmės aiškinimo (interpretavimo) ir taikymo (priemonių tikslui pasiekti) santykį, siekiant keisti, minimizuoti muitinio reguliavimo tikslų tarpusavio prieštaras<sup>1</sup>.

Be jau minėtų muitinio reguliavimo tikslų turinio ypatumų suvokimo, svarbu remtis bendraisiais teisės aiškinimo bei taikymo imperatyvais. Todėl muitinio reguliavimo tikslų koreliacija atliktina bent keliais lygmenimis:

- Kuriant teisės normas (teisėkūros procesas);
- Aiškinant teisės normas (teisės normų interpretavimas);
- Taikant teisės normas (teisės normų įgyvendinimas).

Kuriant, aiškinant ir taikant muitinės teisės normas svarbu analizuoti tikslų turinio muitinės teisės šaltinių – muitinės teisės doktrinos, muitinės teisės aktų sistemos, muitinės teisės taikymo praktikos, tarptautinėje prekyboje susiklosčiusių papročių ir tradicijų atitikimą.

Pabrėžtina, kad konkuruojančių tikslų pusiausvyrai pasiekti itin svarbus muitinės teisės subjektų bendradarbiavimas, suvokiant ir gerbiant visų suinteresuotųjų teises bei pareigas.

<sup>1</sup> Tokio tyrimo pagrindai pateikti, pavyzdžiui, monografijoje: Блинов Н., Иванов В., Кухаренко В., Пашински А. Проектирование таможенной политики. – Москва, 2000. Šioje monografijoje konceptualiai analizuojamas muitinio reguliavimo tikslų formavimas [6].

<sup>2</sup> Terminas koreliacija turi ne vieną reikšmę. Straipsnyje koreliacija suprantama kaip poliariškų muitinių teisinių santykių reguliavimo tikslų priklausomybės išraiška.

### 3. Teisinis bendradarbiavimas kaip poliariškų tikslų derinimo sąlyga

Muitinės teisės subjektų bendradarbiavimas apibūdinamas kaip abipusiai naudingas veikimas, skirtas muitinės teisės subjektų tikslams siekti. Ši sąvoka kyla iš bendravimo sampratos. A. Vaišvilos monografijoje „Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje“ [7, p. 111, 120] bendravimas apibūdinamas kaip susitarimo, kuriuo apsišiekiami abipusiai naudingi rezultatai, pasiekimas. Kad pavyktų susitarti, turi būti pasiektas priešingų interesų kompromisas. Susitarimas – oficialus pasižadėjimas riboti savo teises kito naudai, tampa bendravimo pagrindu ir forma. Apribojant subjekto teises (muitinės ar verslo), pasiekama darna su socialinio teisėmės. Tad iš esmės bendradarbiavimas, išreiškiantis šalių, mūsų atveju, viešojo ir privataus subjekto, solidarumą bei kompromisą, yra darnos siekimo procesas. Teisinis bendradarbiavimas – tai dalyvavimas, padedant subjektinei teisei, teise nustatomoje visuomenės tvarkoje, ją legalizuojant bei individualizuojant teisės subjektų ir socialinių grupių atžvilgiu.

Galimos įvairios teisinio bendradarbiavimo, muitinio reguliavimo tikslų koreliacijos formos:

- Konsultacijos;
- Informacijos teikimas;
- Konferencijos;
- Seminarai;
- Diskusijos;
- Keitimasis patirtimi;
- Muitinės ir verslo subjektų interesams atstovaujančių junginių, vyriausybinėms organizacijoms nepriklausančių ekspertų įtraukimas į teisėkūros procesą;
- Teismų praktikos skelbimas ir bendra jos analizė;
- Tarptautinis bendradarbiavimas vyriausybinio ir nevyriausybinio lygiu ir kt.

Bene efektyviausia bendradarbiavimo forma, kuri padėtų muitinės ir verslo subjektams šalinti subjektinių tikslų suvokimo prieštaras bei muitinės teisės aiškinimo ir taikymo formos skirtumus, būtų muitinės teisės norminių aktų komentaras.

Priešingai nei kitos valstybės institucijos, muitinė, nors ir turėdama teisę aiškinti muitinės teisės norminius aktus, neteikia oficialių tokių aktų komentarų. Iki šios dienos muitinė nėra viešai išaiškinusi muitinio įvertinimo, muitinio tikrinimo, muitinės veiksmų apskundimo ar kitų svarbių klausimų. Toks muitinės uždavimas didina viešojo (muitinės) ir privataus (verslo) subjektų tarpusavio nesupratimą, nepasitenkinimą esančia sistema, lemia ginčų, taip pat ir teisminių, skaičiaus didėjimą.

Susidomėjimas šia problema mūsų šalyje taip pat nėra didelis. Muitinės veiklos analizės, muitinės teisės aktų aiškinimo ir taikymo problemišumą taip pat lemia negausūs mokslo tyrinėjimai, verslo asociacijų pasyvumas tiriant praktinę šios veiklos patirtį.

Kita vertus, tokią situaciją iš dalies lemia ir specifinė subjektyvi priežastis – vienpusiškumas, tačiau dominuojantis valstybės pareigūnų požiūris, esą muitinės veikla yra tik šaltinis biudžetui pildyti, o muitinė – tik muitų ir mokesčių rinkėja. Kartu tai yra viena iš prielaidų, formuojančių viešojo (muitinės) ir privataus (verslo) subjekto tikslų konfliktą.

Skirtingi viešojo ir privataus subjekto tikslai (nauda) neturėtų būti supriešinami su kitais. Oficialus norminių muitinės teisės aktų komentaras ne tik paskatintų muitinės teisės raidą, bet ir padėtų pašalinti skirtingą muitinės teisės normų (taip pat normų, reglamentuojančių muitinio reguliavimo tikslus) interpretavimą, sumažėtų viešojo ir privataus subjektų ginčų, kylančių taikant muitinės teisės normas. Muitinės teisės aktų komentaro rengimas taip pat suaktyvintų abipusį pozityvų muitinės ir verslo atstovų bendradarbiavimą, skatintų jų savitarpio supratimą. Tai darytų teigiamą įtaką sprendžiant muitinio reguliavimo tikslų kolizijos problemą.

### Išvados

---

<sup>1</sup> Konkrečių poliariškų muitinio reguliavimo tikslų koreliacijos tema labai plati. Straipsnyje siekiama atskleisti tikslų konkurencijos problemos sudėtingumą ir koreliacijos būtinybę, reikalaujančią išsamių mokslinių tyrimų.

Muitinio reguliavimo ir muitinės veiklos tikslų poliariškumas neišvengiamas. Tačiau tikslų konflikto, jų supriešinimo, nesuderinamumo išvengti būtina. Tam reikalinga nuolatinė muitinio teisinio reglamentavimo tikslų bei jų koreliacijos analizė. Efektyviai ir sistemingai įgyvendinti tikslus galima tik juos tarpusavyje derinant, jų turinį ir tarpusavio sąveiką apibūdinant konkurenciniais pagrindais.

Tikslų dermės paieška galima tik muitinės teisės subjektų dalykinio ir nuolatinio bendradarbiavimo dėka. Efektyviausia bendradarbiavimo forma, kuri paskatintų specialius muitinės ir verslo subjektus šalinti muitinės teisės tikslų konfliktą, yra norminių muitinės teisės aktų komentarų parengimas. Norminių muitinės teisės aktų oficialaus komentaro rengimas yra svarbus tiek muitinei, tiek verslui.

Taigi šis straipsnis nepretenduoja pateikti galutines išvadas ar sprendimus. Jo tikslas – atkreipti dėmesį į tikslų konkurencijos prielaidas, tikslų koreliacijos muitinės teisėje svarbą bei būdus. Reikia tikėtis, kad šiuo darbu pasiseks atkreipti mokslininkų dėmesį į muitinės teisės aktualijų sudėtingumą, aktyviai prisidėti rengiant muitinės teisės komentarus.



## LITERATŪRA

1. **Parson W.** Viešoji politika. – Vilnius: Eugrimas, 2001.
2. **Тимошенко И. В.** Таможенное право России. – Москва: Приор, 2002. **Витте П., Вольфганг Х. М.** Таможенное право. – Москва: РТА, 2000.
3. Muitinė. Oficialus teisės aktų rinkinys. Šešios knygos. VĮ Teisinės informacijos centras.
4. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas, nustatantis Bendrijos muitų kodeksą (EEB). Nr. 2913/92 // [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
5. Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1947) // Valstybės žinios. 2001. Nr. 46.
6. **Иванов В. Н.** Проектирование таможенной политики. – Москва: РТА, 2000.
7. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.



## ***The Contest of the Purposes of the Customs Law***

***Lecturer Igoris Romaškevičius***

*Law University of Lithuania*

### **SUMMARY**

*The purposes of the regulation of customs work are different and sometimes even contradictory. On the one hand international trade and free movement of goods, provision of as fast as possible customs examination and simplification of customs procedures and formalities are promoted, on the other hand protection of the interests of the national market and local manufacturers, control of movement of goods, getting full information about goods and also assurance of inevitable disclosing of customs law violations are the subjects to be guaranteed.*

*The purposes of customs law are competitive: one part of them is related with the public interests and the other – with the private ones. These interests differ, so it makes an impression they are compete. Disclosing the content of the purposes it becomes clear these purposes do not deny each other, on the contrary, there is specific connection and subordination between them. For example, simplification of the procedures is inevitable to guarantee the control of movement of the commodities, etc. Correlation of the purposes of the Customs work is inescapable but conflict and incompatibility of them should be avoided.*

*The main aims of the legal regulation of customs work are lied down in the General agreement on Traffics and Trade (GATT) of the WTO, Customs Code of the EC and Customs Code of the Republic of Lithuania. General statements of these legal acts reflects the competitive nature of the purposes of the customs regulation as it is said in the preamble of the Customs Code of the EC: <...> to secure a balance between the needs of the customs authorities in regard to ensuring the correct application of customs legislation, on the other hand, and the right of traders to be treated fairly, on the other <...>.*

*As the content and reciprocity of purposes is defined, the next step while reaching the balance of purposes of customs regulation is possible. Such correlation of purposes may be defined as changing the essence of the content of purposes, the interpretation and the measures in order to minimize the inter-objection of customs law purposes.*

*It is important to invoke general principles of the legal reasoning and legal application as well as to understand the peculiarity of the content of the purposes. That's why the correlation of the purposes should be carried out in a few levels:*

- Establishing legal standards (the process of the legislation);*
- Disclosing the content of the laws (the process of the interpretation);*
- Applying the laws (the process of the implementation).*

*It is necessary to pay attention to the accordance of the content of the purposes to the legal sources of the customs law at all levels. Cooperation of the subjects of customs law when the rights and duties are respected is very important in order to reach the balance of the competitive purposes. The ways of the cooperation vary: consultations, discussions, analysis of the legal precedents, international communication, etc.*

*The commentary of customs law probably could be the most effective way to eliminate the different perception of the customs law and its purposes. Such commentary could promote development of the customs law as well as reduce of the number of the litigations between public and private subjects.*

*This article does not seek to set down final conclusions or decisions. The aim is to point out the backgrounds of the contest of the purposes, to stress the significance and the ways of the correlation and to pay attention of the scientists to the complexity of the topicalities of the customs law.*