

Список використаних джерел:

1. Офіційний веб-сайт Служби безпеки України. Служба безпеки України : офіц. веб-сайт. URL: <https://ssu.gov.ua>.
2. Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України. Міністерство внутрішніх справ України: офіц. веб-сайт. URL: <https://old.mvs.gov.ua>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України», Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 // *Офіційний вісник України*, офіційне видання від 29.03.2016. 2016 р., № 23, стор. 12, стаття 898, код акта 81163/2016.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. *Офіційний вісник України*, офіційне видання від 09.06.2015 – 2015 р., № 43, стор. 14, стаття 1353, код акта 77086/2015.
5. Мічке К. Питання гендерної рівності та прав людини в контексті демократичного врядування в секторі безпеки. Урядування в секторі безпеки: роль демократичних інститутів і кращі міжнародні практики: матеріали другої міжнародної конференції, м. Київ, 16–17 берез. 2016 р. DCAF, Центр Разумкова. Київ: «Заповіт», 2017. С. 40–43.
6. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини, Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. *Офіційний вісник України*, офіційне видання від 08.09.2015 – 2015 р., № 69, стор. 12, стаття 2257, код акта 78276/2015.
7. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р. *Урядовий кур'єр* від 30.12.2015, № 245.

УДК 342.951:339.543

ГУТНИК Є.А.

**СУТНІСТЬ ЗАКОННОСТІ ЯК ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
ТА ПРИНЦИПУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ**

У статті визначається стан законності у митній сфері, наголошується на значимості її додержання під час здійснення митної справи. Аналізуються та узагальнюються теоретико-правові підходи до визначення сутності законності в загальному розумінні, у теорії права і в митному праві. Визначається сутність законності як правового режиму та принципу здійснення державної митної справи.

Ключові слова: законність, верховенство права, верховенство закону, закон, правовий режим, принцип, законодавство, митна справа, митна сфера, Митний кодекс.

В статье определяется состояние законности в таможенной сфере, отмечается значимость ее соблюдения при осуществлении таможенного дела. Анализируются и обобщаются теоретико-правовые подходы к определению сущности законности в общем смысле, в теории права и в таможенном праве. Определяется сущность законности как правового режима и принципа осуществления государственной таможенного дела.

Ключевые слова: законность, верховенство права, верховенство закона, закон, правовой режим, принцип, законодательство, таможенное дело, таможенная сфера, Таможенный кодекс.

The article defines the state of legality in the customs sphere, notes the significance of its observance in the implementation of customs. Theoretical and legal approaches to the definition of the essence of legality in a general sense, in the theory of law and, in particular, in customs law are analyzed and summarized. The essence of legality as a legal regime and the principle of state customs is determined.

Key words: *legality, rule of law, rule of law, law, legal regime, principle, legislation, customs, customs, Customs Code.*

Постановка проблеми. В Україні, як і в будь-якій правовій державі, законність є основою правового режиму та принципом здійснення правовідносин у будь-якій сфері. Проте часом декларативно проголошений принцип законності на практиці не додержується, що призводить до численних порушень прав і свобод людини та громадянина, інтересів бізнес-структур, держави та суспільства.

Однією з причин цієї ситуації, нарівні з неефективністю і невідповідністю до реалій впровадження механізму, гарантій і засобів забезпечення законності, є відсутність чіткого й однозначного розуміння суб'єктами правовідносин власне сутності законності як правового режиму та принципу здійснення діяльності в тій чи іншій галузі правовідносин.

Особливо гостро це питання стоїть у сфері здійснення державної митної справи, оскільки митниця є однією з ключових точок контакту між державою та бізнесом. Ефективність митних процедур займає важливе місце у методиці оцінювання країн у багатьох міжнародних рейтингах і має вагомий значення для формування іміджу країни у світовому співтоваристві в аспекті торгівлі та інвестицій [1, с. 7], на чому наголошує Рада бізнес-омбудсмена (Business Ombudsman Council). За даними Державної фіскальної служби України, лише впродовж 6 місяців 2018 року було виявлено 22 447 порушень митних правил [2], тому питання дослідження сутності законності як правового режиму та принципу здійснення державної митної справи є актуальним і своєчасним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правові засади здійснення державної митної справи досліджували О.Ю. Бусол, В.І. Данелюк, Є.В. Додін, С.А. Дуженко, І.П. Жилка, Ф.Л. Жорін, О.В. Захарова, О.В. Іванов, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.Т. Комзюк, В.Я. Настюк, Н.В. Осадча, С.І. Пахомов, О.П. Федотов, М.Г. Шульга та інші науковці.

Не вирішені раніше проблеми. Незважаючи на вагомий науковий доробок із цієї проблематики, саме сутність законності як правового режиму та принципу здійснення державної митної справи висвітлено фрагментарно. Крім того, у Митному кодексі України також відсутнє законодавче тлумачення сутності принципу законності, закріпленого в п.3 ч.1 ст. 8, тому це питання потребує подальшого теоретичного дослідження й наукового розвитку.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження поняття та визначення сутності законності як правового режиму та принципу здійснення державної митної справи.

Виклад основного матеріалу. Як уже зазначалось вище, упродовж 6 місяців 2018 року митницями Державної фіскальної служби було зафіксовано 22 447 порушень митних правил із вартістю предметів правопорушень на суму понад 986 млн. грн., виявлено 371 факт переміщення через митний кордон України з порушенням митного законодавства наркотичних засобів, психотропних речовин, аналогів та прекурсорів, 194 факти переміщення через митний кордон України з порушенням митного законодавства зброї та боєприпасів [2]. Зазначене вище свідчить про незадовільний стан додержання законності під час здійснення митної справи.

Так, митницями Державної фіскальної служби України було розглянуто 17 034 справи про порушення митних правил і застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу на суму 9,27 млрд. грн. На розгляд до суду передано 2 866 справ про порушення митних правил на суму 702,7 млн. грн., за результатами розгляду яких судом винесено 2 853 постанови та рішення про накладення стягнень у вигляді штрафу та конфіскації на суму 209,68 млн. грн. При цьому в справах про порушення митних правил було вилучено промислових товарів на суму 170,04 млн. грн.; продовольчих товарів та сільгосппродукції на суму 66,51 млн. грн., валюти на суму 43,32 млн. грн., транспортних засобів на суму 109,3 млн. грн. [2]. Як бачимо, недодержання законності під час здійснення митної справи призводить як до значних збитків для учасників правовідносин у досліджуваній сфері, так і спричинює притягнення до відповідальності, передбаченої чинним законодавством.

Про актуальність проблеми посилення законності та її додержання під час здійснення державної митної справи свідчить і той факт, що з травня 2015 року по липень 2018 Рада біз-

нес-омбудсмена (Business Ombudsman Council) отримала 150 скарг, пов'язаних із діями або бездіяльністю митних органів, на такі поширені проблеми, як непослідовність та непрозорість діяльності митних органів, відсутність адекватних механізмів притягнення працівників митних органів до відповідальності за неправомірні дії та спричинену ними шкоду, надмірне тяжіння митних органів до виконання саме фіскальної, а не контролювальної та сервісної функцій; затримка/відмова у митному оформленні, визначенні митної вартості, поверненні сплачених митних платежів тощо [1, с. 7, 11]. Із цього випливає, що і органи державної влади, зокрема наділені контрольними повноваженнями, на жаль, не завжди дотримуються принципу законності у своїй діяльності.

У цьому контексті доцільно звернути особливу увагу на закріплення правового режиму та принципу законності в Конституції України, адже відповідно до ст. 119 Конституції місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян. При цьому (згідно зі ст. 56 Конституції) кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень [3]. Тобто ці конституційні положення неодноразово порушуються під час здійснення митної справи.

Зазначене вище свідчить, що основними напрямками посилення законності під час здійснення державної митної справи мають стати розробка ефективного механізму забезпечення законності, зокрема гарантій і засобів її забезпечення, а також, що має першочергове значення, вдосконалення адміністративно-правових засад додержання законності в митній сфері. З останнім напрямом прямо пов'язане законодавче закріплення поняття законності, адже сьогодні у п. 3 ч. 1 ст. 8 Митного кодексу України зазначається лише, що державна митна справа здійснюється на основі принципу законності та презумпції невинуватості [4], який у подальшому ніяк не трактується в положеннях Кодексу чи інших нормативно-правових актах у сфері митної справи.

Тому, по-перше, зазначимо, що державна митна справа – це встановлені порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції під час її ввезення на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи (ст. 7 Кодексу) [4].

По-друге, варто з'ясувати сутність законності як правового режиму та принципу здійснення державної митної справи. Так, у загальному значенні термін «законність» означає неухильне додержання закону [5, с. 156], неухильне виконання законів і правових актів всіма органами держави, посадовими особами й іншими особами [6, с. 214]. В.Б. Авер'янов трактує законність як один із найважливіших конституційних принципів у державній діяльності, що полягає у пріоритеті прав та свобод людини, справедливості та гуманізмі [7, с.200], В.В. Пахомов – як принцип діяльності держави та державно-правового життя, як метод державного управління [8, с. 14], С.С. Алексєєв – як вимогу строгого, неухильного дотримання і виконання всіх юридичних норм, усіх правових розпоряджень усіма суб'єктами (громадянами, об'єднаннями, посадовими особами, державними органами), при чому тих юридичних норм, які містяться в законах [9], О.Ф. Скакун – як комплексне соціально-правове явище (принцип, метод, режим), яке характеризує організацію і функціонування суспільства та держави на правових засадах [10].

Водночас варто погодитися з К.Г. Волинкою, яка наголошує на тому, що стосовно правової категорії законності надається багато визначень, але практично в кожному з них виділяється лише певна сторона законності. Тому автор, комплексно аналізуючи явище законності та дійсні наукові погляди щодо цього, виділяє суть законності – суворе, неухильне дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин [11].

Крім того, слід зазначити, що законність передбачає не лише вимогу суворого неухильного дотримання і виконання норм позитивного права, але, як стверджує С.С. Алексєєв, верховенство законів стосовно всіх інших правових актів; рівність усіх перед законом, забезпечення для всіх суб'єктів повного і реального здійснення суб'єктивних прав, незалежне та ефективне правосуддя, ефективну роботу всіх правоохоронних органів [9], із чим цілком погоджуємося.

Також І.П. Жилка справедливо стверджує, що значення законності полягає в тому, що вона є перехідним «містком» між сконструйованою моделлю суспільства в документах нормативно-правового характеру та його фактичною життєдіяльністю, між тим, яким суспільство має бути, і тим, яким воно є. Основою законності, на думку автора, є верховенство права (визначальна роль закону в правовій системі держави, у діяльності всіх суб'єктів права, насамперед державних органів і посадових осіб) і верховенство закону (закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного (позитивного) права, встановленого державою) [12, с. 162].

Досліджуючи аспекти митного права в Україні, С.В. Ківалов щодо законності під час здійснення митної справи зазначає, що всі особи на рівних засадах мають право на ввіз та вивіз товарів та транспортних засобів, ніхто не може бути позбавленим права або обмеженням у праві на ввіз та вивіз товарів або транспортних засобів, окрім випадків, передбачених законами України [13, с. 7] тощо. А.П. Миколаєць акцентує увагу на забезпеченні законного переміщення осіб, товарів та транспортних засобів через митний кордон, зокрема на повному та своєчасному адмініструванні митних платежів [14]. Проте С. Іванов підкреслює, що принцип законності в реалізації державної митної політики полягає в тому, що суб'єкти, які безпосередньо втілюють останню в життя, діють на підставі ч. 2 ст. 19 Конституції України, де прямо проголошено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Тільки Законом може бути визначено положення, які стосуються питань дотримання прав і свобод людини та громадянина [15, с. 183].

О.Г. Гуменюк вважає, що принцип законності передбачає, що всі правила, які пов'язані з переміщеннями через митний простір і передусім через митні кордони, мають базуватися на законах України і міжнародних угодах, причому це стосується як товарів, послуг та інтелектуальної власності, так і фізичних осіб, які перетинають митні кордони України [16, с. 114]. Окрім того, на думку автора, законність має базуватися на законодавчій діяльності митних органів із використанням як українських, так і міжнародних правових актів, договорів та інших документів.

Отже, проаналізувавши та узагальнивши теоретико-правові підходи до визначення сутності законності в загальному розумінні, у теорії права і в митному праві, вважаємо, що сутність законності як правового режиму та принципу здійснення державної митної справи полягає у зобов'язанні центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниць та митних постів неухильно додержуватися та виконувати вимоги й норми Конституції України, Митного кодексу України, законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших нормативно-правових актів під час установлення порядку й умов переміщення через митний кордон України, під час здійснення митного контролю та митного оформлення, під час застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, під час справляння митних платежів, у процесі запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил та під час здійснення інших складників державної митної справи.

Список використаних джерел:

1. Системний звіт «Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері». Business Ombudsman Council. Київ, 2018. 53 с.
2. Інформація щодо стану боротьби з митними правопорушеннями упродовж 6 місяців 2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/-/borotba-z-ekonomichnoyu-zlochinnistyu-ta/informatsiya-pro-vjittya-zahodiv-schodo-bo/346195.html>
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Митний кодекс України 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
5. Словник української мови. В 11 т. Київ: Наукова думка Т. 3: 1972. 744 с.
6. Большой юридический словарь / Додонов В.Н., Ермаков В.Д., Крылова М.А. и др. Москва: ИНФРА-М, 1999. 790 с.
7. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
8. Пахомов В.В. Теоретичні засади забезпечення законності в державному управлінні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 13–18.

9. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. 1. Москва, 1981. 361 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
11. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
12. Жилка І.П. Поняття законності в діяльності митних органів України. *Форум права*. 2009. №1. С. 162–167.
13. Кивалов С.В. Таможенное право Украины (служба в таможенных органах). Одесса, 1998. 147 с.
14. Миколаєць А.П. Особливості механізму організації та проведення митного контролю в системі фінансового контролю України. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2015/14.pdf
15. Іванов С. Принципи державної митної політики в Україні: поняття, зміст і критерії класифікації. Підприємництво, господарство і право. *Фінансове право*. 2018. № 10. С. 179–185.
16. Гуменюк О.Г. До питання про основні принципи митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Економічні науки*. 2016. Випуск 16. Ч. 4. С. 113–116.

УДК 351.74:342.922

ДАНИЛЕВИЧ Н.А.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА, ІМІГРАЦІЇ ТА ЕМІГРАЦІЇ

Наукова стаття присвячена висвітленню правового регулювання адміністративних процедур у сфері громадянства, імміграції та еміграції. Встановлено, що правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб залежить від предмета дії нормативно-правових актів у сфері: 1) громадянства, що включає питання набуття громадянства України; видів послуг для громадян України щодо виїзду за кордон тощо; 2) імміграції – прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання.

Ключові слова: адміністративна процедура, закон, нормативно-правові акти, постанова, правове регулювання, рішення.

Научная статья посвящена освещению правового регулирования административных процедур в сфере гражданства, иммиграции и эмиграции. Установлено, что правовое регулирование предоставления административных услуг в сфере гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц зависит от предмета действия нормативно-правовых актов в сфере: 1) гражданства, включая вопросы приобретения гражданства Украины; видов услуг для граждан Украины относительно выезда за границу и т.п.; 2) иммиграции – прибытия в Украину или оставления в Украине в установленном законом порядке иностранцев и лиц без гражданства на постоянное жительство.

Ключевые слова: административная процедура, закон, нормативно-правовые акты, постановление, правовое регулирование, решение.

The scientific article is devoted to the clarification of the legal regulation of administrative procedures in the area of citizenship, immigration and emigration. It is established that the legal regulation of the provision of administrative services in the area of citizenship, immigration and registration of individuals is based on the subject of legal acts in