

УДК 340.131+343.359.3(477)

І.П. ЖИЛКА, Головна служба з питань діяльності правоохоронних органів Секретаріату Президента України

ПОНЯТТЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Ключові слова: законність, митні органи

Найбільш широким і узагальненим визначенням законності (верховенства права) є те, що під законністю розуміється неухильне виконання законів і відповідних їм правових актів всіма органами держави, посадовими особами і іншими особами [1, с.214]. Законність означає верховенство Конституції, законів у діяльності виконавчої державної влади, судової влади, всіх інших органів і організацій. Законність – це один із основних принципів демократії і побудови української державності. Ст.1 Конституції України [2] проголошує Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. В Україні визначається та діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закон та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії.

«Акт, який не відповідає Конституції, є неконституційним і або скасовується, або приводиться у відповідність до неї. Якщо є потреба інакше, ніж за Конституцією, врегулювати суспільні відносини, слід спочатку змінити чи доповнити Конституцію» [3, с.63].

Сутність законності полягає в забезпеченні неухильної реалізації законів і заснованих на них підзаконних актів, усіма учасниками суспільних відносин, в їх поведінці відповідно нормам права. Вимоги законності поширюються на всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на їх вищих посадових осіб і рядових службовців, на громадські об'єднання - партійні, профспі-

кові, жіночі, молодіжні і інші організації; господарські товариства і об'єднання, виробничі і споживчі кооперативи, підприємства, всіх громадян та іноземців і осіб без громадянства [4, с.198].

Значення законності полягає в тому, що вона служить 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 є верховенство закону і верховенство права. Під верховенством закону розуміють визначальну роль закону в правовій (юридичній) системі держави, в діяльності всіх суб'єктів права, насамперед державних органів і посадових осіб. Верховенство закону означає, що закон має вищу юридичну силу стосовно всіх інших нормативно-правових актів та джерел юридичного, тобто державою встановленого («позитивного») права.

Верховенство права полягає у плануванні правових норм, у життєдіяльності громадського суспільства і функціонуванні держави. «Верховенство права» або «панування права» (англ. the rule of law) як термін вперше вжив у ХІХ ст. британський юрист А. Дайсі. Він вважав, що істотною, але не єдиною частиною права є численні судові рішення, які «визначають права приватних осіб в окремих випадках».

Окремі елементи концепції «верховенства права» містяться ще в творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів Середньовіччя (Фома Аквінський та інші). В їх поглядах верховенство права сприймаються в найширшому його розумінні, як визнання необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному» (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, мораль тощо).

Вагомий внесок в обґрунтування концепції верховенства права в новій історії внесли

прихильники доктрини природних прав людини - Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтеск'є, Т. Джеферсон, І. Кант, Б. Констан. В XIX-XX ст. ідеї верховенства права розробляли як українські дослідники (М. Драгоманов, Б. Кістяківський), так філософи і юристи інших країн (Б. Соловйов, М. Бердяєв, Ф. Хайєк, Дж. Рауль, Дж. Фінніс, Р.Д. Дворкін, В. Нерселіц).

Проблеми «верховенства закону» і «верховенства права» активно досліджувались українськими вченими нинішнього часу, зокрема, В.Я. Тацієм, П.М. Рабіновичем, С.В. Ківаловим, О.В. Негодченко, К.Б. Левченко, О.М. Бандуркою, Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'яновим, Ю.М. Тодикою, та іншими. З огляду на деякі проблеми, що залишилися не вирішеними, метою роботи є розгляд поняття законності в діяльності митних органів країни.

Верховенство закону суміжне, але не тотожне поняттю верховенства права. Верховенство закону характерне особливостями законодавчого акту, а саме:

а) закон приймається єдиним законодавчим органом влади - Верховною Радою України;

б) закон не може бути змінений чи скасований будь-яким іншим органом державної влади, крім Верховної Ради України;

в) усі інші нормативно-правові акти, а також ненормативні юридичні акти мають відповідати законам як першоджерелу і не можуть йому суперечити, інакше вони будуть недійсними.

Відповідність між верховенством закону та верховенством права полягає в тому, що зміст закону має бути чітко визначеним, конкретним і виконуваним; верховенство закону означає, насамперед панування правового закону, бо не кожний закон є саме таким. Відповідність змісту закону праву є однією з ознак верховенства права.

У ст.8 Конституції України визнається пріоритет принципу верховенства права, що означає підпорядкованість держави та її інститутів правам людини, визнання пріорите-

ту права перед іншими соціальними нормами (моралі, традиції, звичаї тощо).

Положення принципу верховенства права мають як теоретичне, наукове, так і практичне значення. Наукове значення полягає в тому, щоб з'ясувати істотність і зміст верховенства права, методологічну основу проголошення і закріплення цього поняття в Конституції України. Практичне значення принципу верховенства права вбачається в тому, що якщо соціальний об'єкт фактично володіє природними та невід'ємними екологічними та іншими правами, не закріпленими в законодавстві, то такі права підлягають захисту на загальних підставах відповідно до приписів ст.8 Конституції України, оскільки її норми є нормами прямої дії.

Одним із важливих елементів забезпечення законності, тобто відповідності всього, що робиться в суспільстві і державі кожним суб'єктом права є принципи конституційно-правового статусу людини, тобто засади, на основі яких здійснюються права, свободи та обов'язки і визначається місце особи в системі суспільних відносин.

Такими принципами є:

- належність людині основних прав і свобод від народження та їх невідчужуваність;
- відповідність правового статусу особи в Україні вимогам і стандартам, які на сьогодні склалися в міжнародному співтоваристві;
- поєднання індивідуальних інтересів особи з інтересами інших осіб, держави і суспільства;
- загальність конституційних прав, свобод і обов'язків;
- юридична рівність громадян України, їх рівномірність;
- гарантованість конституційного статусу особи;
- заборона незалежного обмеження конституційних прав і свобод громадян України;
- принцип єдності прав і обов'язків;
- гуманістична спрямованість основ правового статусу особи;
- загальнодоступність основних прав і свобод людини і громадянина.

Саме виходячи з вищеназваних принципів конституційно-правового статусу особи, необхідно забезпечувати законність в діяльності митних органів держави. Поняттю законності присвячено багато монографій, підручників, навчальних посібників і різного роду статей, починаючи з публіцистичних, закінчуючи науково-дослідними.

Ми не ставимо завдання провести аналіз різного роду позицій і точок зору щодо поняття і змісту законності, вважаючи, що важливо, по-перше, визначити, на яку основоположну позицію спиратися при проведенні аналізу стану законності в діяльності митних органів, по-друге, визначити ефективність гарантій її забезпечення в сучасний період.

У найбільш широкому вигляді поняття «законність» та її співвідношення з поняттям «правопорядок» надане С.С. Алексєєвим, який зазначає, що законність – це вимога строгого, неухильного дотримання і виконання всіх юридичних норм, всіх правових розпоряджень всіма суб'єктами, тобто громадянами, їх об'єднаннями, посадовими особами, державними органами. Перш за все – тих юридичних норм, які містяться в законах (звідси її назва – «законність»).

Законність – «це вимоги не тільки найсуворішого, неухильного дотримання і виконання норм позитивного права, але й а) верховенство законів стосовно всіх інших правових актів; б) рівності всіх перед законом; в) забезпечення для всіх суб'єктів повного і реального здійснення суб'єктивних прав; г) незалежного і ефективного правосуддя; д) ефективної роботи всіх правоохоронних органів» [5]. Поняття законності в строго юридичному значенні виражає загальнообов'язковість права. Якщо існує право, то існує і законність в сенсі необхідності повного проведення в життя його норм.

Перш, ніж приступити до аналізу проблем, пов'язаних із забезпеченням законності в правоохоронній діяльності митних органів держави (їх посадових осіб), необхідно визначити поняття «правопорядок».

На відміну від законності правопорядок

тракується як реальне забезпечення та реалізація суб'єктивних прав, дотримання юридичних обов'язків усіма громадянами, посадовими особами, органами та організаціями. В юридичній літературі правопорядок визначається як певна система суспільних відносин, які ґрунтуються на основі права і законності [6, с.29], як заснована на праві і законності організація суспільного життя, що відображає якісний стан суспільних відносин [7], або як стан практичної підпорядкованості суспільних відносин, що виражають реальне практичне здійснення вимог законності [8].

Поняття «правопорядок» і поняття «законність» взаємопов'язані тим, що правопорядок є наслідком дотримання, застосування законності. Відразу слід зазначити, що підходи до цих термінів (понять) у правовій літературі неоднозначні, найбільш зважений підхід до визначення цього поняття «правопорядок» зробив С.С. Алексєєв. Він відзначає, що правопорядок є широке, суспільно-політичне, розуміння законності, коли вона зв'язується з демократією. Законність тут може бути охарактеризована як режим суспільно-політичного життя, виражений у вимогах, які пред'являються до всього суспільства до всіх суб'єктів, до всієї політичної системи.

Правопорядок – це стан фактичної впорядкованості суспільних відносин, що виражає реальне, практичне здійснення вимог законності.

Іноді термін «правопорядок» уживається як синонім терміну «законність» і навіть терміну «право» (в даному випадку – об'єктивне, позитивне право). Але все таки, це поняття має свій смисловий аспект. Правопорядок - це результат дії законності, що виражає ступінь здійснення її вимог, строгого, неухильного дотримання і виконання юридичних норм, суспільно-політичних вимог (рівність всіх перед законом, верховенство закону тощо). При визначенні правопорядку необхідно «виходити із розуміння правопорядку як об'єктивно обумовленого стану, властивості соціального життя, яке характеризується внутрішньою узгодженіс-

ттю й урегульованістю системи правових відносин і зв'язків, заснованих на реалізації демократичних, гуманістичних принципів і нормативних основ права і законності; прав, свобод і обов'язків всіх суб'єктів [9].

Отже, правопорядок можна визначити як систему суспільних відносин, у яких поведінка суб'єктів є правомірною, відповідною до їх повноважень і компетенції, встановлених законом, як стан упорядкування соціальних зв'язків, результат впровадження правових норм в реальні суспільні відносини.

Основними ознаками правопорядку є:

- а) він передбачений у нормах права;
- б) виникає при застосуванні норм права;
- в) забезпечується всіма можливостями державної влади;
- г) створює умови для урегулювання суспільних відносин;
- д) є результатом законності.

Правопорядок і законність співвідносяться в такий спосіб:

- правопорядок являє собою ціль правового регулювання, саме для його досягнення видаються закони й інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалення законодавства, вживаються заходи для зміцнення законності;

- не можна домогтися правопорядку іншими способами, крім удосконалення правового регулювання і забезпечення законності;

- зміцнення законності неминуче призводить до зміцнення правопорядку;

- конкретний зміст правопорядку залежить від змісту законності [10, с.82-83].

Держава надає митним органам певний обсяг повноважень для реалізації покладених на них функцій та вирішення поставлених перед ними завдань. Повноваження митних органів представляють собою комплекс прав, обов'язків і відповідальності щодо керованих об'єктів, суспільства і держави. Повноваження митних органів і їх посадових осіб мають здійснюватись у суворій відповідності законам України, які регламентують суспільні правовідносини у сфері митної справи.

Митна служба України - це єдина держав-

на система митних органів і спеціалізованих митних установ і організацій, на які покладені обов'язки безпосередньої реалізації митної політики з метою забезпечення економічних інтересів і безпеки України за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Державна функція захисту економічної безпеки передбачена ч.1 ст.17 Конституції України.

У систему митних органів України входять Державна митна служба України, регіональні митниці, митниці та митні пости. Митні органи, реалізуючи митну політику, зокрема, виконують такі завдання, як: виконання і контроль дотримання законодавства України з митних питань, захисту економічних інтересів України, застосування заходів тарифного і нетарифного регулювання, здійснення митного контролю та митного оформлення, боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил і тому подібне.

Митні органи при виконанні своїх функцій беруть участь в реалізації цілого ряду напрямів державної політики національної безпеки України, передбачених Розділом IV «Концепції (основ державної політики) національної безпеки України» від 16.01.1997 р.

У політичній сфері – це: запобігання і боротьба з порушеннями законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією і злочинністю, особливо з її організованими формами. Такі завдання забезпечуються в процесі виконання повноважень митних органів по боротьбі з контрабандою і порушеннями митних правил.

В економічній сфері такими напрямками є: контроль над експортно-імпоротною діяльністю, направлений на підтримку важливих для України пріоритетів і захист вітчизняного виробника, боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому відтоку національних, матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів. Усі перераховані завдання вирішуються в першу чергу заходами митного контролю, тарифного і нетарифного мит-

ного регулювання. У соціальній сфері необхідно назвати захист прав споживачів, яка здійснюється за допомогою сертифікації і медико-санітарного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України. У екологічній сфері це - припинення неконтрольованого ввезення до України екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, що, зокрема, досягається засобами екологічного митного контролю. У науково-технологічній сфері можливо застосування способів митної політики для боротьби з неконтрольованим відтоком наукових і технологічних досягнень за кордон.

Крім того, певні заходи митної політики, можна застосувати і в цілях забезпечення захисту інформаційного простору України, обмеження інформаційної експансії (наприклад, контроль по ввезенню на територію України друкарської продукції і відео-, аудіо матеріалів, що порушують вимоги чинного законодавства).

Все це дозволяє розглядати митну політику України крізь призму захисту національних інтересів і національної безпеки, а самі митні органи, як частина передбаченої Розділом V Концепції системи забезпечення національної безпеки. У свою чергу таке значення митної політики виявляється у виконанні органами, на які покладено її здійснення, сукупності реалізації різних (за правовою природою) видів державних функцій - фіскальних, регулятивних, правоохоронних, надання митних послуг. Цілком зрозуміло, що кожна з цих функцій здійснюється в певних рамках дії законів (та заснованих на них інших нормативних актах), тобто крім загальних конституційних вимог дотримання законності в діяльності органів виконавчої влади, залежно від змісту тієї або іншої функції митної системи, повинні бути застосовні і специфічні засоби забезпечення законності їх здійснення. Таке розмаїття ролі митної служби у виконанні завдань щодо забезпечення національної безпеки України обумовлене різноманіттям виконуваних нею функцій. Функції митної служби мають різну пра-

вову природу і різний зміст, зокрема:

- фіскальна функція виявляється у сфері різного виду податків і зборів (митний збір тощо);

- регулятивна - встановлення правил, норм, стандартів технології переміщення товарів і транспортних засобів (морським, річковим, залізничним та іншими видами транспорту);

- правоохоронна - дізнання у справах про контрабанду, провадження у справах про порушення митних правил;

- надання митних послуг - супровід підакцизних товарів, надання інформаційних послуг і т.д.

Кожна з цих функцій ґрунтується на особливій групі правових норм, порядок її реалізації забезпечується окремою групою норм процесуального права, тому забезпечення законності здійснення цих функцій митними органами проводиться різного роду державними і суспільними формуваннями, головними серед яких є прокурорський нагляд та відомчий контроль.

При цьому, необхідно відзначити, що митна система є сукупністю митних органів і митних установ, з їх службовим персоналом, члени якого перебувають у різного роду службових відносинах, стан яких також повинен відповідати вимогам закону. Тому проблема законності в діяльності митних органів на наш погляд, повинна розглядатись в двох аспектах - законність в сфері внутрішньо-службових відносин і законність у відносинах митних органів і їх посадових осіб з іншими суб'єктами митного права, зокрема, з фізичними особами.

С.В. Ківалов пропонує основоположним принципом митної політики вважати положення, 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» [11, с.7].

ЛІТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь. – М., 1999.
2. Конституція України. – К., 1996.
3. Конституційне право України : підручник. – К., 2002.
4. Российская криминологическая энциклопедия. – М., 2000.
5. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М., 1981.
6. Охотский Е. В. Парламентаризм в России: конституционные и неконституционные рамки / Е. В. Охотский // Человек, наука, управление : материалы «круглого стола». – М., 2000.
7. Тарасов А. М. Правовое и организационное обеспечение президентского контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / А. М. Тарасов. – М., 2001. – 21 с.
8. Баландин В. И. Принципы юридического процесса : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / В. И. Баландин. – Саратов, 2001. – 19 с.
9. Аракчеев В. С. Теоретические и практические вопросы общей части социального обеспечения / В. С. Аракчеев. – Томск, 2001.
10. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія. Ч. 1 / А. М. Куліш. – Суми, 2007.
11. Кивалов С. В. Таможенное право Украины (служба в таможенных органах) / С. В. Кивалов. – Одесса, 1998.

Жилка І. П. Поняття законності в діяльності митних органів України / І. П. Жилка // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 162–167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09gipmou.pdf>

Розглядається поняття законності в діяльності митних органів України, аналізуються принципи та форми діяльності митних органів, за допомогою яких забезпечується законність.

Жилка И.П. Понятие законности в деятельности таможенных органов Украины

Рассматривается понятие законности в деятельности таможенных органов Украины, анализируются принципы и формы деятельности таможенных органов, посредством которых обеспечивается законность.

Zhilka I.P. Concept of Legality in Activity of Customs Bodies of Ukraine

The concept of legality of activity of customs bodies of Ukraine is considered, principles and forms of activity of customs bodies by means of which legality is provided are analyzed.