

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 25 (38)

Суми – 2020

**SECTION 6  
ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS;  
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW**

**СЕКЦІЯ 6  
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i25.p81>

**ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ**



*Льченко Олександр Васильович,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4885-2205>*

Охорона державного кордону є однією із найважливіших функцій держави. Державний кордон- це ознака, яка повинна бути притаманна будь-якій державі і без якої неможливе її існування.

Сфери здійснення територіального верховенства держав визначаються за допомогою кордонів, установлених між ними. Отже, основним призначенням кордонів полягає у встановленні меж державних територій.

Жодна держава не може існувати без юридично визначеної території. Проте геополітичним державним атрибутом є відповідний політичний простір, який визначається державними кордонами, що закріплені нормами національного та міжнародного законодавства. Належне функціонування будь-якої країни, рівень її соціального та економічного розвитку безпосередньо залежить від надійної охорони, захисту та стабільності державних кордонів. Невід'ємною складовою державної прикордонної політики і державно-правового регулювання є створення ефективної, досконалої правової бази та умов для забезпечення суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, враховуючи при цьому сучасні виклики які існують в безпековій сфері, пов'язані з державним регулюванням прикордонної безпеки, охорони та захисту державного кордону в цілому й адміністративно-правовим регулюванням зокрема.

Євроінтеграційна політика України, процеси глобалізації, які відбуваються в світі, прояви зовнішньої агресії впливають на прикордонну політику та потребують пошуку шляхів підвищення рівня надійності захисту та охорони державного кордону як основного атрибуту її суверенітету, територіальної цілісності та важливої складової національної безпеки України.

Вагомим заходом щодо підвищення прикордонної безпеки України є впровадження в Україні проекту «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)» що фінансується Європейським Союзом та втілюється Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (ICMPD). Реалізація Проекту дасть можливість виявляти та усувати недоліки у впровадженні реформ, що допоможуть наблизити національну систему управління кордонами до стандартів та найкращих практик Європейського Союзу

Ключові слова: державний кордон, Державна митна служба, адміністративно-правова діяльність, міжнародне співробітництво, взаємодія.

**Ichenko O.V. State border as an object of administrative and legal activity of bodies of the State Customs Service.** Protection of the state border is one of the most important functions of the state. The state border is a feature that should be inherent in any state and without which its existence is impossible.

Areas of territorial sovereignty of states are determined by the boundaries established between them. Thus, the main purpose of borders is to establish the boundaries of state territories.

No state can exist without a legally defined territory. However, the geopolitical state attribute is the relevant political space, which is determined by state borders, which are enshrined in national and international law. The proper functioning of any country, the level of its social and economic development directly depends on the reliable protection, defense and stability of state borders. An integral part of the state border policy and state and legal regulation is the creation of an effective, perfect legal framework and conditions for ensuring the sovereignty, territorial integrity and inviolability of Ukraine, taking into account the current security challenges related to state regulation of border security, protection and defense of the state border in general and administrative and legal regulation in particular.

Ukraine's European integration policy, globalization processes taking place in the world, manifestations of foreign aggression affect border policy and require finding ways to increase the level of reliability of protection and protection of the state border as the main attribute of its sovereignty, territorial integrity and important national security of Ukraine.

An important measure to increase Ukraine's border security is the implementation in Ukraine of the project "EU Support to Strengthening Integrated Border Management in Ukraine (EU4IBM)" funded by the European Union and implemented by the International Center for Migration Policy Development (ICMPD). The implementation of the Project will provide an opportunity to identify and eliminate shortcomings in the implementation of reforms that will help bring the national border management system closer to the standards and best practices of the European Union.

Keywords: state border, State Customs Service, administrative and legal activities, international cooperation, interaction.

Постановка проблеми. Україна перебуває на етапі стрімких перетворень та змін щодо удосконалення механізмів державного управління та всіх його складових, насамперед це стосується охорони та захисту державного кордону України, інститутів державної влади які покликані їх забезпечувати. Останнім часом виникає досить багато проблемних питань що стосуються діяльності державних органів у сфері охорони та захисту державного кордону України. Тому дана тема є актуальною та потребує детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню правового статусу державного кордону України та окремих аспектів діяльності органів Державної митної служби присвячено низку праць вітчизняних вчених, серед яких Т. М. Самчук, О. І. Чудновський, Т. О. Цимбалістий, А. Б. Мостиський, Б. М. Клименко., В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. Л. Бачило, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюк, М. М. Тищенко. та ін. Роботи зазначених науковців мають важливе як наукове так і практичне значення, та є підґрунтям для подальших досліджень у сфері визначення правового статусу

державного кордону та системи органів державної влади що забезпечують його охорону та захист. У науці адміністративного права питання щодо правопорядку на державному кордоні та забезпечення прикордонної безпеки висвітлені недостатньо повно, без комплексного підходу, що свідчить про актуальність обраної тематики.

Мета статті – визначення правового статусу державного кордону України як об'єкта адміністративно правової діяльності органів Державної митної служби України. Висвітлення проблемних питань в діяльності Державної митної служби та шляхи удосконалення її діяльності у сфері забезпечення правопорядку на державному кордоні.

Виклад основного матеріалу. Охороні державного кордону приділялося велике значення ще з часів Київської Русі, вона розглядалась як однією з найважливіших державних функцій. Невід'ємною ознакою суверенітету будь-якої держави та обов'язковим чинником формування цілісного державно-територіального організму є наявність державного кордону. Наявність кордонів передбачає необхідність їх надійного захисту та охорони і, відповідно, створення спеціальних

державних органів, відповідальних за реалізацію цієї функції держави.

Щодо поняття «державного кордону» – є різні підходи до його визначення.

У юридичній енциклопедичній літературі державні кордони визначаються як території держав, які відмежовують їх одна від одної чи від відкритого моря і які визначають межі територіального верховенства [1, с. 97]. Т. О. Цимбалістий визначає державний кордон як встановлену юридично чи фактично штучну лінію (на суші і воді) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії (у надрах, водах і повітряному просторі), які визначають просторові межі території держави і сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства) [2, с. 8]. В теорії адміністративного права державний кордон визначають як офіційно визначену межу, що окреслює територію, на котру поширюється влада конкретної держави [3, с. 139]; лінії і вертикальні поверхні, що проходить по цих лініях, котрі визначають межі державної території суші, вод, надр, повітряного простору, і встановлюються за взаємною згодою між державами шляхом делімітації й демаркації, що юридично закріплюється в системі міжнародних договорів про державний кордон [4, с. 462]; це справжні або умовні лінії, які відповідають конфігурації території держави і відділяють її від території інших держав, а також від території з міжнародним режимом (відкритого моря, повітряного простору над ним, космічного простору) [5, с.356] тощо.

У законодавстві України визначення поняття «Державного кордону України» зазначено у ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору [6]. Згідно ст. 2 цього Закону державний кордон визначається рішеннями ВР України, а також міжнародними договорами України. У науково-методичній літературі існують і інші визначення поняття ДК, але результати їх аналізу свідчать, що вони загалом лише доповнюють наведене в Законі України «Про державний кордон України» та дають змогу виділити такі його характерні ознаки: являє собою штучну лінію (не зону) і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії; проходить по суші, воді, у повітрі та під землею (у надрах); установлений юридично (договорами) чи фактично (історично); визначає межі території держави, відмежовуючи її від територій інших держав, а також територій з міжнародним і змішаним правовим режимом; визначає просторові межі територіального

верховенства держави [7, с. 6]. Виходячи з таких ознак, ДК можна визначити як установлену юридично чи фактично штучну лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії (по суші, воді, у повітрі, під землею), котрі визначають просторові межі території держави, сфери здійснення нею свого суверенітету (територіального верховенства) і внутрішньої політики [8, с. 211-218].

Провівши аналіз чинного законодавства України та наукової думки щодо визначення правового статусу державного кордону необхідно зазначити що державний кордон визначає межі території будь-якої держави. Недоторканність державної території передбачає недоторканність ДК. Будь-яке посягання на нього є посяганням на цілісність і недоторканність державної території. І навпаки, будь-яке посягання на державну територію є посяганням на існуючі кордони держави.

Згідно з Конвенцією Монтевідео про права та обов'язки держав (Монтевідео, 26 декабря 1933 г.) територія є необхідною ознакою держави і контроль над територією – необхідний елемент державності. Юрисдикція над територією передбачає компетенцію держави приймати та втілювати норми стосовно даної території. Суверенітет держави передбачає здатність держави здійснювати виключну юрисдикцію над своєю територією [9].

В основних положеннях Конституції України, ст. 1 закріплено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України (ДК) покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [10], вступ до Ради Європи та інші сучасні чинники, обумовили потребу в переоцінюванні основних питань, що стосуються галузі охорони та захисту ДК, та безпосередньо місця Державної митної служби України в системі органів державної виконавчої влади що забезпечують правопорядок на державному кордоні.

Складна економічна ситуація в Україні зумовлює посилення негативної тенденції, коли митниця відіграє провідну роль у забезпеченні бюджетних надходжень, а митні платежі є одним з головних джерел формування дохідної частини державного бюджету. Це зумовлює критичну залежність національної економіки від імпорту а також провокує підвищення фіскального навантаження на міжнародну торгівлю та не сприяє покращанню бізнес-клімату в Україні. [12].

На сьогодні на протигагу правоохоронній функції як пріоритетній усе більше посилюється фіскальна функція митниці, яка має бути для неї другорядною. Це зумовлює конфлікт та невідповідність місії, завдань і функцій митної

системи й підміну пріоритетів державної митної політики. Фіскальна складова має бути логічним наслідком правоохоронної, а не метою діяльності митних органів у вигляді виконання планових індикативних показників.

Утім, як у період формування незалежності України, так і сьогодні функція наповнення державного бюджету “швидкими” грошима непрямого оподаткування залишилася практично незмінною. Подальший розвиток державної митної справи вимагає відходу від принципу та пріоритету збирання митних платежів і віддавання переваги спрощенню процедур торгівлі та контролю над ланцюгами поставок. Однак це можливо лише в системі, яка вільна від надмірної бюрократії, корупції та домінування фіскальної функції [13].

Вагомим заходом щодо усунення недоліків в діяльності Державної митної служби є впровадження в Україні проекту «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)» що фінансується Європейським Союзом та втілюється Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (ICMPD).

Проект допомагає виявляти та усувати прогалини у впровадженні національних реформ, покликаних наблизити українську систему управління кордонами до стандартів та найкращих практик Європейського Союзу. Проект розвиває ефективніші механізми двосторонньої комунікації з громадськістю та заохочує заходи, що протидіють корупції в довгостроковій перспективі [15].

Після розробки та схвалення відповідних концепцій Держмитслужбою «EU4IBM» надаватиме підтримку у їх впровадженні, щоб забезпечити якісне надання послуг громадянам, сприяти регіональному співробітництву, розвитку транскордонної торгівлі та людським контактам, дозволити громадянам і суб'єктам господарювання отримувати вигоду від збільшення мобільності та інтеграції у світові економічні потоки – все це у

поєднанні із вищим рівнем безпеки кордонів та попередженням транскордонної злочинності.

Як зазначає Ксав'є Камю, керівник секції «Ефективне врядування та демократизація» Представництва ЄС в Україні, відкриті, але добре керовані, контрольовані та безпечні кордони є однією з основних цілей Стратегії інтегрованого управління кордонами України. ЄС, будучи довготривалим партнером України, поділяє цю мету та надає постійну та всебічну підтримку у цьому напрямі [14].

Висновок. Отже, з огляду на вищевикладене можемо зазначити що Державний кордон є офіційно визначеною штучною лінією та вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії (по суші, воді, у повітрі, під землею), яка визначає межі території, на котру поширюється суверенітет держави який передбачає здатність держави здійснювати виключну юрисдикцію на своїй території. Державний кордон, його охорона та захист забезпечуються та охороняються окремими нормами адміністративного права, тобто є об'єктом адміністративно-правового регулювання.

Одним з основних суб'єктів що здійснює правопорядок на державному кордоні є органи Державної митної служби (ДМС). Згідно пріоритетів державної митної політики правоохоронна функція митних органів є пріоритетною, але у зв'язку із складним економічним становищем в Україні фіскальні функції митниці посилюються. Фіскальна складова в діяльності ДМС не може бути метою їх діяльності та має бути логічним наслідком правоохоронної. Основними напрямками розвитку державної митної політики має бути спрощення митних процедур та відходу від сучасних пріоритетів збиранням митних платежів. Це можливо лише за умов усунення надмірної бюрократії, корупції та домінування фіскальних функцій.

### Література:

1. Сухарев А. Я. Юридический энциклопедический словарь – 2-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1987. 527 с.
2. Цимбалістий Т. О. Конституційно-правовий статус державного кордону України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 20.02.03 «Військове право; військові аспекти міжнародного права». Хмельницький, 1998. – 19 с.
3. Рябов С. Г. Політологічна теорія держави. 2-е вид./ С.Г. Рябов - К.: Тандем, 1996. - 240 с.
4. Римаренко Ю. І. Мала енциклопедія етнодержавознавства. НАН України. Інститут держави і права ім. М.В. Корецького: редкол, К.: Довіра: Генеза, 1996. - 942 с.
5. Буткевич В.Г. Міжнародне право: Основні галузі: Підручник. К.: Либідь, 2004.-816 с.
6. Про державний кордон України: закон України від 4 листоп. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. –Київ. 1992. – № 2. – Ст. 5

7. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус. Навчальний посібник. Хмельницький: НАПВУ, 2000.– 204 с.
8. Ільченко О. В. Державний кордон, як об'єкт адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник. К– 2012. – Випуск 173, частина 1. – С. 211–218.
9. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, UOI The Faculty of law. URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml> (дата звернення: 27.11.2020)
10. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. - № 30. Ст. 141.
11. Борисенко О. П. Усовершенствование фискальной составляющей таможенного дела - этап на пути реализации таможенных реформ / О. П. Борисенко, И. Н. Квелиашвили // Тамож. науч. журн. "Таможня". - 2016. - № 2 (6). - С. 165-177.
12. Комаров О.В. Удосконалення фіскальної політики у галузі митної справи. – Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. К.: - 2017. - № 4 (87). - С. 62-67.
13. Експерти ЄС продовжують проводити оцінювання пунктів пропуску через державний кордон України. Адміністрація Державної прикордонної служби України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/eksperti-yes-prodovzhuyut-provoditi-ocinyuvannya-punktiv-propusku-cherez-derzhavnij-kordon-ukrayini> (дата звернення: 27.11.2020)
14. Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM). URL: <https://eu4ukraine.eu/%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%82%D1%80%D0%B8%D> (дата звернення: 27.11.2020).