



Валерія Дука,

аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права

УДК 342.9

Загальні аспекти правової взаємодії в системі державних контрольних органів та служб на державному кордоні України

Процес перетинання кордону є складним та багатогранним. Для вичерпного розуміння правовідносин, які виникають при перетині державного кордону України, необхідно з'ясувати їх зміст. Наукове дослідження цього питання охоплює широке коло державних органів, які в межах своїх повноважень виконують різні види контролю.

Дослідження суб'єктів адміністративного права широко розповсюджене в наукових працях зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема таких як: Д. М. Бахрах, Л. Л. Попов, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. Д. Бакуменко, А. М. Колодій, Ю. М. Козлов, О. І. Харитонова та багато інших. Більшість з них досліджували нижченаведені державні органи як окремих, самостійних суб'єктів, але ми пропонуємо розглядати їх крізь призму перетину кордону, що утворює між ними взає-

мозв'язок. Тому метою статті є подальший розгляд системи державних органів у більш вузькому колі їх діяльності.

Природа державно-управлінської діяльності, як і будь-якого виду соціального управління, диктує необхідність виділення суб'єкта управління, тобто тієї сторони врегульованих адміністративним правом управлінських відносин, в руках якої зосереджена влада [1, с. 21]. Доцільно зазначити, що значною мірою ускладнює процес розуміння зазначеної теми велика кількість і різні масштаби компетенції різних суб'єктів адміністративного права [2, с. 88]. Що стосується системи органів, що вповноважені здійснювати пропуск через кордон, це твердження особливо справедливе. Окрім цього узагальнення правового статусу суб'єктів ускладняється різновидом сполучень через державний кордон, кожне з

котрих має свої особливості та обсягом перевірок у кожному індивідуальному випадку перетинання кордону. Тому необхідно окреслити їх роль, повноваження і зв'язок у цій системі.

Згідно, Закону України «Про державний кордон» - перетинання державного кордону України здійснюється на шляхах сполучення через державний кордон з додержанням встановленого порядку [3]. Даний порядок є режимом державного кордону і включає в себе перебування і пересування всіх осіб і транспортних засобів у межах території прикордонних залізничних і автомобільних станцій, морських і річкових портів, аеропортів і аеродромів, відкритих для міжнародного сполучення, а також здійснення прикордонного контролю, митного контролю, санітарно-епідеміологічного контролю, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного, екологічного контролю, контролю за переміщенням культурних цінностей та інші передбачені законом види державного контролю під час перетинання державного кордону.

Таким чином, перетин кордону охоплює широке коло суб'єктів владних повноважень.

Під час здійснення ними своїх обов'язків між контрольними органами і службами виникають складні правовідносини, які за характером їх взаємодії можна було би віднести до вертикальних, але варто зосередити увагу на наступних аспектах.

Підпорядкованість в адміністративно-правових відносинах далеко не у всіх випадках має чітко окреслений прояв. У відносинах між окремими ланками механізму виконавчої влади пряма підпорядкованість однієї ланки іншій часто відсутня. Тим не менш, нерівність між ними очевидна.

Говорячи о підпорядкуванні, притаманній взаємовідносинам у сфері державного управління, необхідно мати на увазі пер за все організаційну підпорядкованість, як найбільш характерну для управлінської

вертикалі і такою, яка виявляється в зв'язках між вищестоящими та нижчестоящими ланками. Сама «підпорядкованість» керованої сторони може виражатися неоднаково. Так, в буквальному сенсі, про нього можна говорити як про організаційну підпорядкованість. Але відсутність і такої не заперечує можливості виникнення між сторонами відносин вертикального характеру.

Велика кількість адміністративних правовідносин вертикального типу виникають між невідповідними їм учасниками.

Як правило, такі зв'язки типові для системи міжгалузевих державного управління. В результаті маємо особливий варіант підпорядкованості – координаційний.

Найбільш ємною за своїм правовим змістом ознакою, що переконливо ілюструє фактичну вертикальність і нерівність сторін в адміністративно-правових відносинах є те, що всі вертикальні відносини такого типу практично виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої [1, с. 45-46]. Розглядаючи тип відносин між контрольними органами та службами, що здійснюють контроль при перетинанні державного кордону ми можемо класифікувати їх як міжгалузеві, такі, що є невідповідними, взаємопов'язаними та координуваними одним органом.

Аналізуючи зміст ст. 11 Закону України «Про державний кордон України» - «Контроль при перетинанні державного кордону України», ми можемо дійти висновку, що обов'язковими є два види контролю – прикордонний та митний (за виключенням передбачених законодавством випадків). Інші види – факультативні та проводяться по мірі необхідності. Це також, в свою чергу, вказує на нерівність суб'єктів, можливо і не вертикального характеру, але стосовно здійснення повноважень.

Прикордонний контроль - державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою

України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів та здійснюється щодо: осіб, які перетинають державний кордон; транспортних засобів, що перевозять через державний кордон осіб та вантажі; вантажів, що переміщуються через державний кордон [4].

Ряд нормативно правових актів, зазначають, що діяльність державних органів і служб, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску, координується органами охорони державного кордону [5].

Координація визначається як управлінська функція, що об'єднує й систематизує зусилля контрольних органів і служб для забезпечення пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів у відповідності до технологічних схем пропуску [5].

За координацією, на органи охорони кордону також покладено обов'язок організації та здійснення взаємодії з іншими контрольними органами і службами під час здійснення пропуску через державний кордон осіб, транспортних засобів та вантажів. Ці два фактори дають нам право стверджувати, що органи охорони державного кордону займають вищу ланку у системі суб'єктів, що здійснюють контроль під час перетину кордону.

Наступним обов'язковим видом контролю є митний контроль, який здійснюється виключно органами доходів і зборів. Митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України [6].

Пропуск через державний кордон особистих речей осіб здійснюється також відповідно до Митного зако-

нодавства органами доходів і зборів [7].

Окрім того, що митний контроль є обов'язковим для кожного, хто має намір перетнути державний кордон України, посадові особи, уповноважені на його проведення мають право здійснення, в окремих випадках, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю окремих товарів та контролю за переміщенням культурних цінностей, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту), в пунктах пропуску у формі попереднього документального контролю без залучення посадових осіб контролюючих органів [7; 8].

Таке широке коло повноважень свідчить про особливість митного органу, але його ієрархічність, бодай і формальна, проявляється у тому, що саме посадові особи митного органу визначають вид або види державного контролю та форму їх проведення (окрім прикордонного), якщо у цьому виникла необхідність [8].

Державним органом ветеринарної медицини, що здійснює державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд на державному кордоні та транспорті є регіональна служба державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду [9].

Контроль підрозділами служби ветеринарного контролю виникає щодо порядку:

стандартного прикордонного і/або розширеного ветеринарно-санітарного контролю за об'єктами контролю та нагляду;

контролю у пунктах пропуску через державний кордон ручної поклажі пасажирів і туристів з метою недопущення перевезення ними через державний кордон заборонених об'єктів контролю та нагляду;

контролю та нагляду за ветеринарно-санітарним станом автотранспортних засобів, суден, літаків, вагонів, контейнерів, митних ліцензійних складів, інших складських приміщень, карантинних баз, навантажувачів

льно-розвантажувальних майданчиків, інших спеціальних споруд, дезінфекційних і промивних комплексів, а також за накопиченням та утилізацією відходів у міжнародних повітряних, морських портах, на прикордонних залізничних та автомобільних станціях [9].

За результатами своєї діяльності, регіональна ветслужба здійснює взаємодію з іншими контрольними органами та службами з таких питань, як: дій у разі виявлення захворювання тварин, які перевозяться через кордон; здійснення карантинних заходів у разі загрози занесення інфекційних хвороб; надання інформації про проведення ветеринарного контролю підконтрольних вантажів; визначення місць та порядку проведення дезінфекції транспортних засобів та вантажів закордонного прямування у пунктах пропуску [5].

Фітосанітарний контроль здійснюється державними інспекторами з карантину рослин України. Переміщення через державний кордон у режими експорту, імпорту або транзиту рослин, рослинних продуктів та/або інших підкарантинних матеріалів, що здійснює їх карантинний огляд, фітосанітарний контроль та відбір зразків здійснюється через прикордонний пункт з карантину рослин, підрозділ регіональної інспекції з карантину рослин, за наявності такого у пункті пропуску на державному кордоні України [10].

З підрозділами служби фітосанітарного контролю проводиться взаємодія щодо порядку:

- дій у разі виявлення захворювань рослин, які перевозяться через кордон;

- здійснення фітосанітарних заходів у разі загрози занесення інфекційних хвороб рослин;

- надання інформації про проведення фітосанітарного контролю [5].

Державна екологічна інспекція забезпечує здійснення у пунктах пропуску через державний кордон екологічного та радіологічного контролю.

Здійснюється державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища [11].

За результатами екологічного контролю здійснюється взаємодія між органами, відповідальними за перетин кордону щодо порядку:

- дій у разі виявлення порушень під час перевезення радіоактивних та небезпечних вантажів;

- здійснення запобіжних заходів під час загрози забруднення довкілля та визначення місць тимчасового перебування транспортних

- засобів і вантажів, що можуть створити екологічну небезпеку;

- надання інформації про проведення екологічного та радіологічного контролю транспортних засобів та вантажів [5].

Заходи санітарно-епідеміологічного контролю здійснюються посадовими особами регіональних санітарно-епідеміологічних станцій у разі:

- виявлення осіб з ознаками небезпечних інфекційних захворювань;

- здійснення карантинних заходів у разі загрози занесення інфекційних хвороб;

- визначення місць та порядку проведення дезінфекції та дератизації транспортних засобів та вантажів у пункті пропуску;

- інформування про ускладнення санітарно-епідемічної обстановки на території суміжної країни у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;

- здійснення медичного (санітарного) огляду осіб, огляду транспортних засобів, вантажів.

За результатами перевірки, відповідні посадові особи надають інформацію органам охорони державного кордону про товари і транспортні засоби, не пропущені через державний кордон України.

Контроль за вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей, об'єктів матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню,

відтворенню та охороні відповідно до законодавства України здійснюють уповноважений Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України та мистецтвознавець [12].

Зі службою контролю за переміщенням культурних цінностей взаємодія здійснюється щодо надання права на переміщення через державний кордон України [5].

До виняткових видів контролю можна віднести і такі, що здійснюються у випадках пов'язаних з видом сполучення – автомобільного, морського, пішохідного, повітряного, промного і річкового.

У пунктах пропуску для повітряного сполучення контроль на безпеку в аеропортах України запроваджується сертифікованим персоналом служб авіаційної безпеки аеропортів (авіапідприємств) як з використанням спеціальних технічних засобів безпеки, так і ручним способом [13].

З метою забезпечення безпеки мореплавства та запобігання забрудненню із суден усі судна, що перебувають у морських портах України, підлягають обов'язковому контролю, який здійснюється інспектором служби капітана морського порту і вибіркового контролю Інспектором контролю державою порту [14].

Органами державного контролю на автомобільному транспорті є Укртрансінспекція, її територіальні органи - управління в Автономній Республіці Крим, обласні, Київське та Севастопольське міські, районні управління [15].

Усі контрольні органи та служби, у тому числі й ті, які здійснюють

контроль у випадках передбачених видом сполучення між державним кордоном за результатами своєї діяльності надають інформацію органам охорони державного кордону України про транспортні засоби, не пропущені через державний кордон України в порядку взаємодії.

Перетинання державного кордону України породжує значне коло суб'єктів. Воно не є сталим, оскільки обов'язково залучаються лише органи охорони державного кордону та органи проведення митного контролю. Інші види контролю проводяться у зв'язку з необхідністю на врахуванням шляхів сполучення через державний кордон. Таким чином, ми можемо звести їх до системи таких що включають в себе універсальні види контролю - прикордонний та митний, і факультативні: санітарний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний, екологічний контроль, контроль за вивезенням з території України культурних цінностей, контроль на безпеку в аеропортах.

Усі контрольні органи та служби, що здійснюють передбачені законодавством види державного контролю при перетинанні державного кордону різняться за своїми повноваженнями та обсягами і об'єктами під час здійснення контролю. Однак мета здійснення міжгалузевого державного управління у них одна – перетин або пропущення через державний кордон України. За для цього, органами охорони державного кордону, між ними організована взаємодія та координація. Останнє свідчить про відносну вертикальність між суб'єктами даних адміністративних правовідносин.

Список використаних джерел

1. Козлов Ю. М. Административное право: учебник (издание второе, переработанное и дополненное) / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов., 2005. – 371 с.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України Навчальний посібник / Семен Григорович Стеценко. – Київ: Атіка, 2007. – 624 с.
3. Про державний кордон : Закон України. – Київ: Паливода А. В., 2015. – 44 с.

4. *Про прикордонний контроль* : Закон України: за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс] / Рада Верховна України. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1710-17/page2>.
5. *Про затвердження Порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо установлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон* : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 627: за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс] / Адміністрація Державної прикордонної служби України. – 2008. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1117-11>.
6. *Митний кодекс України*: за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
7. *Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними* : Постанова Кабінету міністрів України № 451 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/451-2012-%D0%BF>.
8. *Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України* : Постанова Кабінету міністрів України № 1030 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1030-2011-%D0%BF>.
9. *Про затвердження Типового положення про регіональну службу державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті* : Постанова Кабінету міністрів України № 801 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/801-2009-%D0%BF>.
10. *Про затвердження Фітосанітарних правил ввезення з-за кордону, перевезення в межах країни, транзиту, експорту, порядку переробки та реалізації підкарантинних матеріалів* : Наказ Міністерства аграрної політики України № 414 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2005. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1121-05>.
11. *Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо здійснення екологічного та радіологічного контролю* : Постанова Кабінету міністрів України № 953 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/953-2015-%D0%BF>.
12. *Про затвердження Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України* : Наказ Міністерства культури і мистецтв України № 258 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 1012. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02>.
13. *Про затвердження Інструкції з організації та здійснення контролю на безпеку в аеропортах України* : Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації № 81 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2004. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1555-04>.
14. *Про затвердження Правил контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства* : Наказ Міністерства транспорту України № 545 : за станом на 10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0353-04>.
15. *Про затвердження Порядку здійснення державного контролю на автомобільному транспорті* : Постанова Кабінету міністрів України №1567 : за станом на

10 листопада 2017 р. [Електронний ресурс]. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1567-2006-%D0%BF>.

Дука В. В. Загальні аспекти правової взаємодії в системі державних контрольних органів та служб на державному кордоні України

Стаття присвячена з'ясуванню взаємодії, що здійснюється державними контрольними органами та службами в порядку надання права на перетинання чи переміщення через державний кордон України.

Ключові слова: взаємодія, державні органи, перетинання державного кордону України.

Дука В. В. Общие аспекты правового взаимодействия в системе государственных контрольных органов и служб на государственной границе Украины

Статья посвящена выяснению взаимодействий, осуществляемых государственными контрольными органами и службами в порядке предоставления права на пересечение или перемещения через государственную границу Украины.

Ключевые слова: взаимодействие, государственные органы, пересечение государственной границы Украины.

Duka V. General aspects of legal interaction in the system of public control bodies and services at the state border of Ukraine

The article is devoted to the clarification of the interaction carried out by the state control bodies and services in the procedure of granting the right to cross or move across the state border of Ukraine.

Key words: interaction, state bodies, crossing of the state border of Ukraine.