

## **МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СИСТЕМІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

**ФРАНЧУК Тетяна Анатоліївна - Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова**

**УДК 342.9**

---

*Розкрито сутність адміністративного провадження як окремої функції Державної прикордонної служби України. Досліджено правову природу та особливості процесу притягнення до адміністративної відповідальності, що реалізуються органами Державної прикордонної служби України. Визначено особливість адміністративного провадження в сфері протидії порушенню правового режиму державного кордону України. Встановлено особливості реалізації посадовими та службовими особами Державної прикордонної служби України повноважень в сфері притягнення до адміністративної відповідальності.*

*Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративна відповідальність, державний кордон України, Державна прикордонна служба України, функціональні обов'язки.*

### **Актуальність теми**

Органи Державної прикордонної служби України виконують важливе завдання із охорони державного кордону України користуючись при цьому всією повнотою засобів, механізмів та інструментів державно-управлінського впливу на суб'єктів суспільних відносин, в тому числі за рахунок застосування державного примусу. Державний примус, як комплекс спеціальних заходів розглядається головним чином, як елемент системи превентивних запобіжних заходів, однак в умовах Державної прикордонної служби України та з урахуванням специфіки державного кордону, як об'єкту державно-правового захисту,

державний примус з поміж іншого втілюється в конкретній процедурі – притягнення до адміністративної відповідальності. Це обумовлює необхідність наділення вказаної вище структури спеціальними окремими повноваженнями в сфері протидії правопорушенням та притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб у відповідності до вимог встановлених КУпАП.

Само по собі адміністративне провадження є функцією держави із підтримання та забезпечення правопорядку, а тому щодо Державної прикордонної служби України така функція є делегованою. Тому організаційно-правове забезпечення такої функції вимагає особливого підходу який реалізується не лише через норми КУпАП але і спеціальними нормативно-правовими актами, що регламентують особливості здійснення конкретних процедур саме посадовими та службовими особами служби. Все це актуалізує проблему визначення місця адміністративного провадження в системі діяльності органів Державної прикордонної служби України із подальшим вдосконаленням організаційно-правового забезпечення її реалізації на практиці з урахуванням особливого правового статусу служби та особливостей правового режиму державного кордону України.

### **Ступінь наукової розробки теми**

Проблематика визначення місця адміністративного провадження в системі функції прикордонної служби є доволі новим на-

прямою доктринальною розробкою в межах науки адміністративного права.

#### **Мета статті**

Метою даної статті є визначення місця адміністративного провадження в системі функціонального навантаження та діяльності Державної прикордонної служби України в контексті забезпечення нею недоторканності державного кордону України.

#### **Виклад матеріалу**

Органи ДПСУ є спеціальними правоохоронними органами, діяльність яких поєднана одночасно із несенням військового обов'язку та реалізацією завдань із забезпечення національної безпеки України від прямої військової агресії (забезпечення недоторканності державного кордону України від зовнішніх ворогів), а також із забезпеченням правоохоронної діяльності в частині дотримання правового режиму державного кордону України при його перетині та правового режиму прикордонної території під час перебування на ній як іноземців, так і громадян України. Ці функції визначають особливість несення служби як в лавах ДПСУ, так і місцем службових і посадових осіб ДПСУ у відносинах з приводу перетину державного кордону. Використання військовослужбовців на території України має певну специфіку, а в контексті реалізації функцій з адміністративного провадження органами ДПСУ, ще і їх особливий правовий статус. Держава делегує функцію з притягнення до адміністративної відповідальності не військовим, а спеціальному органу, діяльність якого забезпечується військовослужбовцями, що саме по собі накладає додаткові особливості під час здійснення цим органом превентивних та запобіжних заходів із попередження випадків протизаконного перетину державного кордону України, які не відносяться до злочинів.

Заходи адміністративного провадження вважаються заходами м'якого державного примусу, але використання під час їх реалізації військовослужбовців створює певні ризики для порушення громадянських прав осіб, які скоюють відповідні правопорушення. Тому слід звернути увагу перш за все на те, що ДПСУ реалізуючи функції в сфері адмі-

ністративного провадження виконує в такий спосіб комплекс заходів із забезпечення основної діяльності – захисту державного кордону. Тому адміністративне провадження може розглядатися як допоміжний інструмент в системі засобів підтримання недоторканності державного кордону та правового режиму його перетину.

Відповідно до п. 5 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» відповідно до якого одним із прямих обов'язків ДПСУ є «організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення» [5]. Тобто законодавець передбачає, що адміністративне провадження входить до кола обов'язків ДПСУ оскільки повноваження службових осіб в частині притягнення до адміністративної відповідальності прямо передбачені в КУпАП.

Так, відповідно до ст 222.1 КУпАП органи ДПСУ розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду - виїзду, порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, невиконанням рішення про заборону в'їзду в Україну, порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, а також з порушенням порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього (ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1 (щодо порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, контрольному пункті в'їзду-виїзду або контрольованому прикордонному районі), ст. 204-2, 204-4) [1]. Наведені вище порушення є елементами обов'язків ДПСУ в сфері забезпечення перетину державного кордону відповідно до ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», а також елементами прав ДПСУ, які передбачені ст. 20 вказаного вище закону, зокрема правами у випадках та в порядку, передбачених законами України, розгляда-

ти справи про правопорушення, накладати стягнення (п. 13 ст. 20 Закону); здійснювати адміністративне затримання та тримання в спеціально обладнаних приміщеннях осіб на підставах і на строки, визначені законами та особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі (п. 14-16 ст. 20 Закону) [5]. Наведене свідчить, що держава в першу чергу розглядає адміністративне провадження, яке здійснюється органами ДПСУ в якості елемента максимізації повноти реалізації захисної функції правового режиму державного кордону України. Державний кордон є спеціальним об'єктом правової охорони з боку держави, на реалізацію чого і спрямована діяльність ДПСУ, але вона забезпечується системою заходів та механізмів, одним із яких і є адміністративне провадження.

Загалом, аналіз положень КУпАП свідчить про те, що держава делегує функцію із відновлення дисбалансу в системі відносин з приводу перетину державного кордону, який опущено особами, що порушують його правовий режим. В таких випадках, держава розуміє це як порушення правопорядку, а для цього використовується інструментарій передбачений КУпАП. Тобто адміністративне провадження, яке реалізується органами ДПСУ з одного боку входить до системи їх функцій, з іншого є самостійним видом діяльності будь-якого владно-управлінського органу та інституції держави, на яку покладається забезпечення законності в окремому секторі суспільних відносин.

У випадку із органами ДПСУ таким сектором суспільних відносин є відносини з приводу перетину державного кордону, що саме по собі є доволі складною та обтяжливою із законодавчої точки зору та організаційного забезпечення процедурою. Тобто сама діяльність органів ДПСУ ве і так має особливий характер, пов'язаний із підвищеним рівнем загрози національній безпеці, що обумовлює повноту та інколи жорсткість дій військовослужбовців ДПСУ під час запобігання протиправної поведінки особами, які перетинають державний кордон.

К.Л. Бугайчук, В.В. Корнієнко, А.М.Шульга та ін. розглядаючи адміністративне провадження в системі функцій ор-

ганів ДПСУ вказують на чотири окремі функції, що виконуються службою під час досягнення цілей самого адміністративного провадження – притягнення до адміністративної відповідальності. Такими функціями чи напрямками діяльності дослідники вказують наступні:

реалізація адміністративно запобіжних заходів;

реалізація заходів адміністративного припинення. Подібні заходи характеризуються тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним;

забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки

реалізація заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України [4, с. 35-39].

Відповідно до статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», на неї покладено з поміж іншого такі обов'язки:

організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України;

запобігання та недопущення перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України;

виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення тощо [5].

На ДПСУ покладаються функції не просто переривання та протидії правопорушенням в сфері перетину державного кордону, але виконання таких заходів розглядається особливою формою здійснення органами ДПСУ покладених державою функцій. Така дисперсна природа функцій адміністративного провадження в системі діяльності ДПСУ пов'язана із особливим функціональним на-

вантаженням самого адміністративного провадження. з одного боку такі функції як: правоохоронна та превентивна не викликають сумнівів, і є цілком логічними і в діяльності самої ДПСУ. Натомість функція реалізації державного примусу для ДПСУ є більш властивою під час забезпечення дотримання правового режиму державного кордону, а при здійсненні адміністративного провадження обсяг такого примусу значно зростає, а самі заходи стають більш м'якими. Це пояснюється відмінністю адміністративного провадження від кримінального та від реалізації завдань із охорони територіальної цілісності правовими наслідками.

Скоєння адміністративного правопорушення тягне за собою негативні наслідки, але характер таких наслідків є таким, що може бути усунений навіть самою особою шляхом сплати штрафних санкцій. В такому розрізі діяльності органів ДПСУ видається тенденція до зменшення обсягу застосовуваного ними державного примусу у відношенні осіб, які скоїли адміністративне правопорушення та тих загроз які реально постійно існують територіальній цілісності України.

Загалом, «реалізація заходів адміністративного примусу є важливою і актуальною задачею державних органів, тому що ці заходи спрямовані на забезпечення законності, охорони правопорядку, прав та інтересів громадян і організацій. Серед широкого арсеналу заходів адміністративного примусу особливе місце займають заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки вони оперативно впливають на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з вчиненням адміністративних правопорушень. Саме тому доцільно звернути увагу на застосовування таких заходів посадовими особами органів ДПСУ» [8]. Так, відповідно до ст. 222<sup>1</sup> КУпАП від імені органів ДПСУ розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони ДПСУ та їх заступники; інші уповноважені посадові особи. Уповноважені посадові особи органів ДПСУ можуть стягувати накладені ними штрафи незалежно від їх розміру в пунктах пропус-

ку (пунктах контролю) через державний кордон, контрольних пунктах в'їзду-виїзду та місцях їх дислокації виключно за допомогою безготівкових платіжних терміналів [1]. Перелік таких осіб та їх функції визначається Інструкцією про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України, затвердженої Наказом МВС України від 19.10.2015 № 1261. Відповідно до п. 7 розділу 2 цієї Інструкції саме під час несення служби прикордонні наряди зобов'язані виявляти та припиняти адміністративні правопорушення, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ [6]. Таке формулювання доводить тезу про те, що перешкодження та переривання адміністративних правопорушень є одним функціональним напрямком реалізації повноважень органами ДПСУ. З іншого боку наведене вище норма свідчить про наявність розриву між функцією перешкодження та припинення, й функцією з притягнення до адміністративної відповідальності. Вочевидь особи, визначені в п. 7 розділу 2 Інструкції – прикордонний наряд – позбавлені права виносити постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, а їх безпосереднім завданням є лише виявлення, переривання правопорушення та доставлення особи правопорушника до відповідного підрозділу ДПСУ. На такий висновок нашої уваги нас те, що у випадку накладення адміністративного штрафу на місці та відпустивши особу, ДПСУ не мають гарантій того, що ця особа не продовжить вчиняти протиправні дії. Це є логічним, оскільки прикордонний наряд здійснює патрулювання державного кордону, він є динамічним військовим сполученням, яке здійснює моніторинг ситуації на певній ділянці державного кордону. Більше того, нами встановлено, що військовослужбовці ДПСУ мають спеціальний правовий статус обумовлений тим, що вони підпорядковуються Міністерству оборони України, а тому обмежені як військові, вчиняти низку правовідносин цивільного (невійськового) характеру. Такими правовідносинами ми вважаємо відносини з приводу реалізації адміністративного провадження.

Про цей висновок ми можемо знайти підтвердження в працях Л.В. Серватюк, яка

вважає, що адміністративне провадження реалізує ще один важливий функціональний напрямок діяльності ДПСУ – профілактичний.

Метою такої діяльності на думку дослідниці є «попередження та профілактика правопорушень, зміст яких полягає у виявленні причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; припинення правопорушень; притягнення до відповідальності винних осіб, а саме можливість у межах наданої законодавством компетенції самостійно порушувати та розглядати справи про адміністративне правопорушення, накладати на винних осіб адміністративні стягнення тощо» [7, с. 122].

Таким чином, на законодавчому рівні адміністративне провадження визначається одночасно функцією органів ДПСУ та окремою сферою державно-управлінських відносин з підтримання правопорядку під час перетину державного кордону. В другому випадку органи ДПСУ реалізують делеговану функцію держави, а тому обсяги та межі використання ними свого правового становища повинні звужуватися. Мова йде про те, що органи ДПСУ складаються переважно з військовослужбовців, які під час охорони державного кордону мають право застосовувати зброю та інші спеціальні засоби. Натомість під час затримання правопорушника, який своїми діями скоїв адміністративне правопорушення то межі застосування до нього таких засобів є значно вужчими через порівняно невеликий рівень суспільної шкоди завданої його діями охоронюваному інтересу держави. До такої особи повинні застосовуватися загальні умови, але в органах ДПСУ процедура притягнення до адміністративної відповідальності частіше за все пов'язана із затриманням особи на певний період до з'ясування обставин. Таке обмеження волі, прав та інтересів особи диктується особливим правовим режимом державного кордону України та його значущістю для інтересів забезпечення національної безпеки України. Органи ДПСУ повинні, саме повинні застосовувати такий комплекс заходів, який впершу чергу забезпечуватиме цілісність та недоторканність державного

кордону. Все це повинно враховуватися під час створення нормативно-правових актів якими б регламентувалися всі процедури та алгоритми, що застосовуються під час притягнення особи до адміністративної відповідальності відповідно до КУпАП.

Що ж стосується самого характеру адміністративного провадження та його впливу чи ступеня забезпеченості обсягом правового статусу то тут слід звернути увагу на наступні тези.

Спираючись на дослідження Д.М.Лук'янця, провадження у справах про адміністративні правопорушення, які уповноважені розглядати посадові особи ДПСУ характеризується як таке, що базується на принципах деліктного процесу розшукового типу, зокрема, відбувається в межах повноважень одного органу [2, с. 26]. Крім того, адміністративне провадження у справах про правопорушення за ст.202, ч.2 ст.203, статтями 203-1, 204-2 та 204-4 КУпАП максимально спрощене. Якщо такі правопорушення виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду в разі згоди та визнання особою правопорушення, провадження обмежується винесенням постанови (ч.1 ст.258 КУпАП). За таких обставин провадженню у справах про адміністративні правопорушення не властивий принцип змагальності, притаманний правосуддю, а офіцери підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження органів охорони державного кордону намагаються якомога швидше трансформувати провадження у справах про адміністративні правопорушення в адміністративно-позовне провадження, в межах якого строки затримання набагато більші [3, с. 251]. Все це розкривається через особливість правового статусу ДПСУ, як мілітаризовано-правоохоронного органу, а з іншого боку як органу державної влади, який забезпечує реалізацію прав громадян на вільне пересування. В процедурі адміністративного провадження залучені майже всі без виключення службовці та посадові особи ДПСУ. Це не означає, що адміністративне провадження та притягнення до адміністративної відповідальності є основною чи ключовою функцією ДПСУ, але свідчить на те, що саме

адміністративне провадження реалізується на всіх стадіях, етапах та під час виконання всіх інших завдань покладених на службу.

Окремо слід звернути увагу на адміністративне провадження як на елемент системи посадових обов'язків службовців ДПСУ. Справа в тому що КУпАП розмежовує осіб, які складають протокол та виносять постанову про притягнення до адміністративної відповідальності. Тому досить часто виникають складності під час реалізації адміністративного провадження оскільки правопорушення може бути виявлене на території значної віддаленості від місця дислокації прикордонного загону, військової комендатури ДПСУ чи пункту пропуску через державний кордон України. В такому випадку правопорушника затримують службові особи ДПСУ та доставляють до місця перебування особи яка здійснює розгляд адміністративної справи та виносить рішення по ній. Інколи виникають ситуації, коли винесення постанови у такій справі можливе на місці через визнання особою власної провини. Але для цього є необхідним суттєве допрацювання як самого КУпАП, так й інших нормативно-правових актів, якими регулюються окремі процедури та алгоритми по здійсненні адміністративного провадження, зокрема через розширення кола осіб, які наділені правом виносити відповідні постанови.

Таким чином, визначаючи місце адміністративного провадження в системі діяльності органів ДПСУ ми наполягаємо на тому, що його слід розглядати окремо за наступними напрямками:

як самостійна сфера діяльності органів ДПСУ – визначається як окремий напрям діяльності ДПСУ, що обумовлюється окремим виділенням КУпАП повноважень служби в сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону, правового режиму державного кордону тощо. Забезпечується відповідним обсягом прав та обов'язків, що виражається через специфічні риси правового статусу ДПСУ. Регулюється установчими документами ДПСУ та окремими нормами спеціальної частини КУпАП, а також Законом України «Про Державну прикордонну службу України»;

як окрема самостійна функція органів ДПСУ – визначається характером та змістом діяльності ДПСУ, специфікою покладених обов'язків та завдань, що стоять перед ДПСУ. Розривається через законодавче закріплення правового статусу ДПСУ відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»;

як процедура при виконанні охоронних, організаційно-забезпечувальних та контрольних обов'язків органів ДПСУ – визначається спеціальним законодавством, зокрема положеннями КУпАП та деталізується Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898. Оскільки адміністративне провадження є досить системним явищем, що уособлюється в цілому комплексі заходів, то з точки зору процедурного підходу підлягають аналізу кожен елемент провадження, оскільки виконується він різними посадовими особами;

як посадовий обов'язок – визначається через віднесення до компетенції конкретних службових та посадових осіб органів ДПСУ окремих елементів, процедурних аспектів та заходів, що здійснюються під час адміністративного провадження. Регулюється КУпАП, а також документами, що визначають компетенцію та обов'язки конкретно посадової особи (документами внутрішнього розпорядку та спеціальними інструкціями, що затверджуються на галузевому рівні). Не всі посадові особи набувають процесуального статусу.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене приходимо до наступних висновків. Так, по-перше, адміністративне провадження в сфері забезпечення законності процедур з перетину державного кордону та забезпечення повноти реалізації правового статусу державного кордону України є самостійним особливим видом державно-владних відносин та способом реалізації державного примусу, що покладається на органи ДПСУ.

По-друге, комплексний аналіз положень КУпАП та інших нормативно-правових актів в сфері реалізації органами ДПСУ адмі-

ністративного провадження демонструє наявність таких напрямків детермінації цього провадження: самостійна сфера діяльності ДПСУ в якій реалізується правоохоронна функція держави, делегована органам ДПСУ; самостійна функція ДПСУ як засіб підвищення ефективності реалізації основної функції – захист державного кордону України; процедура при виконанні сукупності дій правоохоронного характеру (поряд із кримінальним провадженням тощо); функціональний обов'язок посадових осіб ДПСУ.

Така дисперсність правової природи адміністративного провадження в системі функцій ДПСУ пояснюється складною природою функцій самого адміністративного провадження. останнє виконує зокрема наступні функції: правоохоронну (охорона правового режиму державного кордону; охорона громадського порядку; охорона працівників ДПСУ); превентивну (запобігання порушення правового режиму державного кордону та громадського порядку); організаційно-розпорядча (елемент процедури перетину державного кордону, який настає у випадку порушення особами такого порядку).

#### **Література**

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-21): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
2. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спеціальність – 12.00.07. – Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. 39 с.
3. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: дис. д.ю.н.; спеціальність - 12.00.07. – Хмельницький. 2019. 519 с.
4. Особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України: науково-методичні рекомендації [К.Л. Бугайчук, В.В. Корнієнко, А.М.Шульга та ін.]. – Харків: ХНУВС. 2016. 103 с.
5. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 №

661-IV. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

6. Про затвердження Інструкції про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України: Наказ МВС України від 19.10.2015 № 1261. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-15>.

7. Серватюк Л.В. Державна прикордонна служба України як суб'єкт профілактичної діяльності щодо адміністративних правопорушень та злочинів на державному кордоні України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 2 (2). С. 120-131.

8. Філіппов М., Пугачов О. Щодо питання здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення в прикордонній сфері. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. 2016. Вип. 1.

*Franchuk Tatyana postgraduate Khmelnytsky University of Management and rights named after Leonid Yuzkova*

#### **THE PLACE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE SYSTEM OF ACTIVITY OF THE BODIES OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE**

It was disclosed the essence of administrative proceedings as a separate function of the State Border Guard Service of Ukraine. There were determined the legal nature and peculiarities of the process of bringing to administrative responsibility, which are implemented by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine. The peculiarity of administrative proceedings in the field of counteraction to violation of the legal regime of the state border of Ukraine was investigated. There were established the main peculiarities of realization of powers in the sphere of bringing to administrative responsibility by officials and officials of the State Border Guard Service of Ukraine.

**Key words:** administrative proceedings, administrative responsibility, state border of Ukraine, State Border Guard Service of Ukraine, functional responsibilities.