



## АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

А. Ф. Мота\*

### ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ПРОТИДІІ ПРАВОПОРУШЕННЯМ: ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ

Державна політика в сфері охорони державного кордону спрямована на створення сучасної прикордонної служби європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні<sup>1</sup>. Правоохоронний характер діяльності такого органу не викликає сумнівів і зумовлюється в першу чергу суттєвими повноваженнями з протидії правопорушенням. Так, у 2007 році органами охорони державного кордону порушено 72 кримінальні справи щодо 64 осіб (2006 р. — 72 справи відносно 52 осіб), з них за підслідністю до слідчих підрозділів направлено 51 справу, закрито 2 справи, у провадженні знаходиться 20 кримінальних справ (2006 р. — 35). За цей же період посадовими особами Державної прикордонної служби України (надалі — ДПС України) винесено понад 32 тис. постанов про притягнення до адміністративної відповідальності (2006 р. — 29,8 тис.). На 67 % збільшилось виявлення правопорушень, пов'язаних з перевезенням авіакомпаніями пасажирів через державний кордон без належних документів для в'їзду в Україну. Така правозастосовча практика засвідчує актуальність ґрунтовних наукових досліджень процесуального статусу ДПС України як правоохоронного органу спеціального призначення.

У вітчизняній юридичній науці загалом сформовані теоретичні уявлення щодо процесуальних повноважень правоохоронних органів. Спеціальні дослідження такого змісту, що стосуються діяльності ДПС України проводили О. В. Андрушко, М. М. Михеєнко, В. В. Половніков та інші. На сьогодні, важливим є встановити коло можливих протиправних проявів, боротьба з якими покладатиметься саме на ДПС України, адже це утворення не повинно мати універсальних процесуальних повноважень у протидії будь-яким правопорушенням, що зумовлюється його правовим статусом правоохоронного органу спеціального призначення.

Ще до створення ДПС України органи та підрозділи Прикордонних військ України (надалі — ПВ України) вели боротьбу з багатьма правопорушеннями різними за ступенем суспільної небезпеки. Державний комітет у справах охорони державного кордону України, враховуючи велику кількість затриманих ПВ України, у зв'язку із вчиненням різних за сутністю правопорушень пропонував виділяти такі основні категорії порушників:

— порушники державного кордону, тобто особи, які вчинили незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону і притягнуті до кримінальної відповідальності за ст. 331 Кримінального кодексу України (надалі — КК України);

© Мота А. Ф., 2008

\* заступник начальника кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Національної академії Державної прикордонної служби України (м. Хмельницький), кандидат юридичних наук

<sup>1</sup> Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року. Схвалено Указом Президента України від 19.06.2006 р. // ОВУ. — 2006. — № 25. — Ст. 1807.



— організатори і пособники, тобто ті особи, які брали участь у незаконному переправленні осіб через державний кордон і притягнуті до кримінальної відповідальності за ст. 332 КК України;

— порушники державного кордону, тобто особи, які вчинили незаконне перетинання державного кордону і притягнуті до адміністративної відповідальності за ст. 204<sup>1</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі — КУпАП);

— порушники прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, тобто особи, які вчинили зазначені правопорушення і притягнуті до відповідальності за ст. 202 КУпАП;

— особи, які вчинили злісну непокору військовослужбовцям ПВ України або членам громадських формувань з охорони державного кордону і притягнуті до відповідальності за ст. 185<sup>10</sup> КУпАП;

— особи, які вчинили інші порушення законодавства про державний кордон України і передані заінтересованим правоохоронним органам, тобто:

- особи — порушники митних правил, які затримані ПВ України в адміністративному порядку за незаконне переміщення через кордон товарів і вантажів і передані для подальшого розгляду органам Держмитслужби;

- особи — порушники податкового законодавства, які затримані ПВ України в адміністративному порядку і передані для подальшого розгляду органам Державної податкової адміністрації;

- особи — порушники правил перебування іноземців в Україні і передані для подальшого розгляду органам МВС України;

- особи, які вчинили підробку документів і передані для подальшого розгляду органам МВС України;

- особи — порушники інших вимог законодавства, передані у порядку взаємодії іншим правоохоронним органам.

Це була одна із спроб відмовитися від помилкового уявлення про те, що як “порушник кордону” можна вважати будь-яку особу, яка затримана органами охорони державного кордону.

На сьогодні, простежується тенденція визначення комплексу процесуальних повноважень ДПС України в боротьбі з тими чи іншими правопорушеннями в спеціально призначеному правоохоронному законодавстві. Відповідно до Закону України від 3 квітня 2003 року “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Державну прикордонну службу України”<sup>2</sup> посадові особи ДПС України отримали значні процесуальні повноваження за КУпАП (зокрема, і цей нормативно-правовий акт зазнав змін) щодо протидії адміністративним проступкам. І, що характерно, комплекс таких повноважень визначений був у справах про адміністративні правопорушення, які могли і безпосередньо не посягати на встановлений порядок охорони державного кордону, а лише виявлятися в службовій діяльності органів і підрозділів ДПС України. Так, на сьогодні, посадові особи ДПС України відповідно до ст. 255 КУпАП вправі складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені тринадцятьма статтями цього кодексу. Одна з цих статей розміщена в гл. 7 КУпАП “Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам’яток історії та культури”, одна — в гл. 10 КУпАП “Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв’язку”, всі решта — в гл. 15 КУпАП “Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління”<sup>3</sup>.

Крім того, за вказаним вище законом виключено ст. 20 Закону України “Про державний кордон України”, якою визначалося поняття порушника державного кордону.

Термін “порушення державного кордону” збережено в Кримінально-процесуальному кодексі України, відповідно до п. 7 ст. 101 якого органи прикордонної служби є органами дзнання у справах про порушення державного кордону<sup>4</sup>, що певним чином не відповідає

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Державну прикордонну службу України”: Закон України від 03.04.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 209.

<sup>3</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення. — Х.: Ксилон, 2007.

<sup>4</sup> Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р. // ВВР УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.



нормам матеріального права. Адже, за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України<sup>5</sup> передбачено виключно адміністративну відповідальність. Тому процесуальні повноваження щодо здійснення дізнання органами ДПС України можуть здійснюватися лише в кримінальних справах про злочини, передбачені ст. 332 КК України (незаконне переправлення осіб через державний кордон України).

Хоча перспективно комплекс процесуальних повноважень органів ДПС України з протидії злочинним діянням може бути розширено за аналогією з тим як це відбулося в провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Так, за законопроектом “Про внесення зміни до статті 101 Кримінально-процесуального кодексу України” пропонувалося<sup>6</sup> надати повноваження із провадження дізнання в справах про використання завідомо підроблених документів при перетинанні державного кордону, тобто про злочини, передбачені ст. 358 КК України “Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів”, оскільки дедалі частіше в оперативно-службовій діяльності органів і підрозділів охорони державного кордону виявляються такі правопорушення. Цілком можливо наділення такими повноваженнями органів ДПС України в процесуальній діяльності і щодо розслідування інших злочинів, вчинення яких пов’язано із перетинанням державного кордону, перебуванням у прикордонній смузі, контрольованому прикордонному районі або пункті пропуску через державний кордон України.

Окремі правопорушення, в справах про які наділені процесуальними повноваженнями посадові особи ДПС України, не отримали галузевої визначеності за тими нормативно-правовими актами, в яких передбачається відповідальність за них. Так, за Законом України “Про виключну (морську) економічну зону України” від 16 травня 1995 року передбачено відповідальність (юридичну природу такої відповідальності за законом не визначено<sup>7</sup> юридичних осіб за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України. Саме за цим законом до компетенції органів охорони державного кордону України вперше було віднесено розгляд справ про незаконне ведення морських наукових досліджень (ст. 25 Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України”). Крім того, посадові особи ДПС України складають акти про вчинення будь-якого порушення, визначеного цим законом<sup>7</sup>.

Також, за Законом України “Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну” встановлено відповідальність, у вигляді штрафу, підприємств (іх об’єднань), установ та організацій, незалежно від форм власності, які здійснюють міжнародні пасажирські повітряні перевезення (далі — повітряні перевізники), за переміщення через державний кордон України пасажирів-іноземців чи осіб без громадянства без документів для в’їзду в Україну або з документами, оформленими з порушенням вимог, установлених законодавством України<sup>8</sup>. Вид юридичної відповідальності за цим законом також не визначено, хоча процедура притягнення до неї свідчить про те, що вона є адміністративною. Справи про переміщення через державний кордон України повітряними перевізниками пасажирів-іноземців чи осіб без громадянства без документів для в’їзду в Україну або з документами, оформленими з порушенням вимог, установлених законодавством України, розглядають відповідні органи охорони державного кордону України. Від імені органів охорони державного кордону України розглядати справи про правопорушення та накладати штрафи мають право начальники органів охорони державного кордону України, що здійснюють прикордонний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України, відкритих для міжнародного повітряного сполучення. Посадовою особою відповідного органу охорони державного кордону України, яка виконує функції із здійснення прикордонного контролю, про вчинення правопорушення складається протокол.

В окремих випадках залишається нормативно-правова регламентація, відповідно до якої на органи і підрозділи охорони державного кордону України покладаються обов’язки

<sup>5</sup> Саме “незаконне перетинання державного кордону” можна пов’язувати з поняттям “порушення державного кордону”.

<sup>6</sup> Про внесення зміни до статті 101 Кримінально-процесуального кодексу України: проект Закону України від 12.03.2007 р., № 3285 (на сьогодні, цей законопроект відкликано).

<sup>7</sup> Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 21. — Ст. 152.

<sup>8</sup> Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну: Закон України від 10.01.2002 р. // ВВР. — 2002. — № 16. — Ст. 113.



з протидії також іншим правопорушенням без закріплення процедури реалізації таких повноважень у спеціально призначених законах. Зокрема, за п. 19 ст. 19 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” протидія і запобігання корупційним діянням та злочинам у сфері службової діяльності особового складу ДПС України віднесено до обов’язків цього правоохоронного органу<sup>9</sup>. І якщо, в останньому випадку (протидія злочинам) можливість виконання такого обов’язку пов’язується з комплексом процесуальних повноважень<sup>10</sup>, то протидіяти корупційним діянням у ДПС України доводиться шляхом здійснення інших заходів — виховного, організаційного, фінансового, але не процесуального характеру.

Також невизначеною виглядає ситуація, коли в підзаконних нормативно-правових актах визначається комплекс завдань для органів охорони державного кордону України, виконання яких передбачає законодавчої регламентації повноважень таких органів та їх підрозділів і посадових осіб щодо процесуальної реакції на певні види правопорушень. Так, згідно з п. 29 Положення про пункти пропуску через державний кордон додержання громадського порядку в пунктах пропуску забезпечується органами охорони державного кордону<sup>11</sup>. Очевидним є те, що забезпечення додержання громадського порядку передбачає адекватну реакцію, яка, і що головне, повинна мати правове підґрунтя на відповідні порушення, що посягають на громадський порядок<sup>12</sup>. Адже, відповідно до положень ч. 2 ст. 20 Закону України “Про Державну прикордонну службу України” посадові та службові особи ДПС України здійснюють інші повноваження, крім тих, що передбачені в цьому законі лише у випадках, передбачених законом<sup>13</sup> і це, в свою чергу, відповідає конституційно-визначеному принципу, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України)<sup>14</sup>.

Таким чином, на сучасному етапі реформування правоохоронного законодавства загалом сформована належна нормативно-правова регламентація процесуальних повноважень ДПС України. В наступному ревізія існуючих повноважень такого характеру пов’язана із встановленням відповідальності за окремі правопорушення, протидія яким пов’язана із виконанням завдань з охорони державного кордону України або наданням нових повноважень в реалізації відповідальності за вже існуючі правопорушення, що виявляються в оперативно-службовій діяльності органів охорони державного кордону. Так чи інакше комплекс таких повноважень повинен мати своє нормативне закріплення в спеціально призначеному правоохоронному законодавстві, що відповідатиме виконанням завдань із становлення сучасного прикордонного відомства як правоохоронного органу поліцейського типу, діяльність якого ґрунтуватиметься на базових стандартах ЄС у сфері управління кордоном.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 11 від 12 червня 2008 року)*



<sup>9</sup> Про Державну прикордонну службу: Закон України від 03.04.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

<sup>10</sup> За п. 3 ст. 101 Кримінально-процесуального кодексу України органами дізнання є командири (начальники) військових частин, з’єднань, начальники військових установ — у справах про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями. Відповідно начальники органів охорони державного кордону України є командирами військових частин.

<sup>11</sup> Положення про пункти пропуску через державний кордон. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2000 р., № 1203 // ОВУ. — 2000. — № 32. — Ст. 1350.

<sup>12</sup> Імовірно такими правопорушеннями можуть бути або злочини, відповідальність за які встановлена розділом XII КК України (злочини проти громадського порядку та моральності), або адміністративні правопорушення, відповідальність за які встановлена гл. 14 КУпАП (адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку).

<sup>13</sup> Про Державну прикордонну службу: Закон України від 03.04.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

<sup>14</sup> Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.