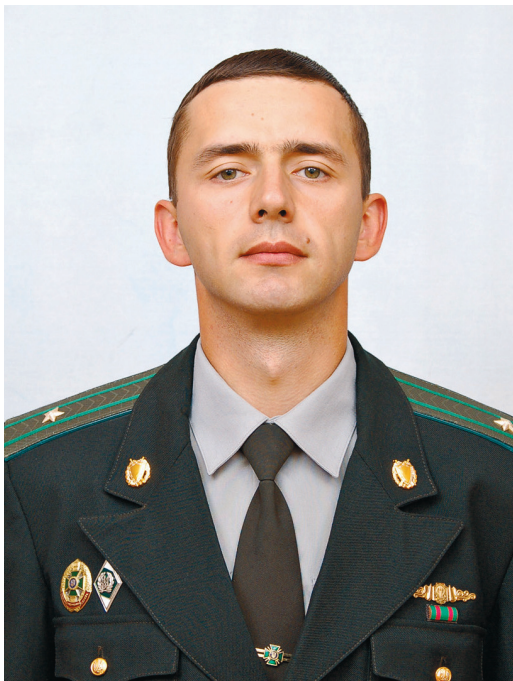


Окремі аспекти вдосконалення

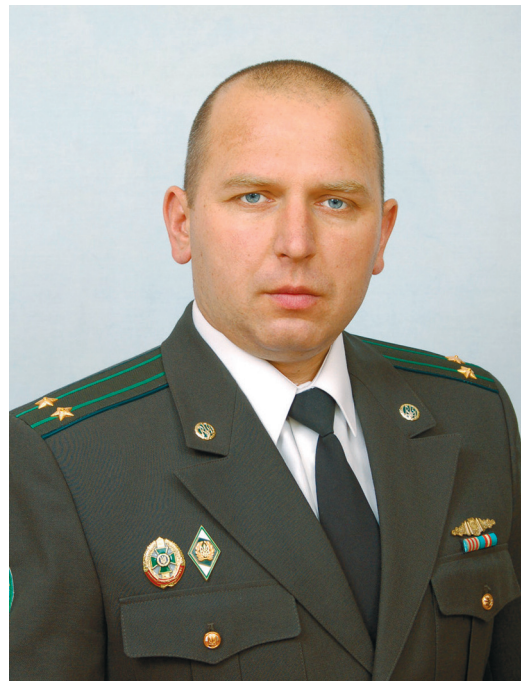
поняття «прикордонний контроль»



Р. М. Ляшук

кандидат юридичних наук, професор кафедри теорії та історії держави і права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

У статті розглядаються поняття та зміст прикордонного контролю, як однієї з форм оперативно-службової діяльності відділів прикордонної служби. Проаналізовано природу прикордонного контролю як особливої системи державно-владних дій. Внаслідок дослідження законодавства та наукових



С. П. Гетманюк

кандидат військових наук, доцент кафедри прикордонного контролю Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

праць авторами запропоновано вдосконалення поняття прикордонного контролю.

Ключові слова: *прикордонний контроль, відділи прикордонної служби, Державна прикордонна служба України, правоохоронна діяльність, охорона державного кордону.*

В статье рассматриваются понятие и содержание пограничного контроля, как одной из форм оперативно-служебной деятельности отделов пограничной службы. Проанализировано природу пограничного контроля как особой системы государственно-властных действий.

В результате исследования законодательства и научных трудов авторами предложено усовершенствование понятия пограничного контроля.

Ключевые слова: пограничный контроль, отделы пограничной службы, Государственная пограничная служба Украины, правоохранительная деятельность, охрана государственной границы.

The article reviews is about the term and matter of the border control as one of the form of operational and official activities of the border-guard departments. Border control analysis as specific system in the state power activity. As the result of scientific research the improvement of the term border control adopted.

Keywords: border control, Border Service Departments, State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement, border protection.

Забезпечення безпеки на державному кордоні вимагає виконання правоохоронними органами особливих функцій. Однією із основних функцій відділів прикордонної служби (далі – ВПС) Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) є здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення [1, с. 5]. Від рівня забезпечення даної діяльності юридичними, організаційними та матеріально-технічними ресурсами залежить як ступінь захищеності

суспільства від загроз національній безпеці на кордоні, так і значною мірою, перспективи розвитку самої держави. Тому визначення та розкриття прикордонного контролю має важливе значення для комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності ВПС.

Різні види державного контролю були предметом наукових пошуків багатьох вчених, серед них В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, С. О. Дмитров, О. Ю. Костин, А. Є. Лавриниць, Б. М. Марченко, В. М. Серватюк, А. В. Першина та ін. Все ж поняття прикордонного контролю в контексті діяльності ВПС не отримало достатньої наукової розробки.

Метою статті є вдосконалення дефініції прикордонного контролю на основі розкриття властивостей системи прикордонного контролю та аналізу його складових.

О. Ю. Костин розуміє прикордонний контроль як вид державного контролю, який полягає в застосуванні системи засобів та способів уповноваженими на те суб'єктами органів публічного управління по відношенню до підконтрольних об'єктів, які перетинають державний кордон України з метою визначення законних підстав для здійснення такої операції відповідно до вимог законодавства України [2, с. 293; 3, с. 141].

Абстрагуючись від дійсності, відповідно до вищезазначеного трактування можна прийти до висновку, що прикордонний контроль є системою засобів і способів, застосованих до підконтрольних об'єктів. Таке тлумачення є досить узагальненим, оскільки не розкриває характер засобів і способів, взаємозв'язку між ними та правову основу їх застосування.

А. В. Першина вважає, що прикордонний контроль полягає у здійсненні контролю порядку перетину державного кордону особами, транспортними засобами, вантажами, товарами та тваринами, а також захисті інтересів особи, суспільства та держави у пунктах пропуску через державний

кордон, змістом якого є оперативно-служба та управлінська складові [4, с. 57].

У наведеному визначенні суть прикордонного контролю зводиться до контролю порядку перетину кордону, як упорядкованого технологічного процесу руху. До того ж, тут не вистачає трактування встановлення законних підстав перетинання державного кордону, що вимагається правовими нормами [5, ст. 2].

На думку С. О. Дмитрова, суть прикордонного контролю полягає у «створенні тісної взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях такої системи заходів, яка дозволяє забезпечити в пунктах пропуску гарантоване приймання одиниць закордонного прямування під прикордонний контроль для виявлення законних підстав до пропуску через кордон транспортних засобів і прямуючих на них осіб, вантажу, багажу та іншого майна, а також забезпечити виконання інших завдань в межах, наданих законодавчими актами прав» [6, с. 164].

У вищезазначеному трактуванні ключовим аспектом є гарантоване приймання одиниць закордонного прямування, тоді як основною метою прикордонного контролю є встановлення законних підстав для перетинання державного кордону, а також протидія незаконному переміщенню через державний кордон осіб, зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів та торгівлі людьми [5, ст. 2].

В. М. Серватюк розглядає прикордонний контроль як систему, що виконує специфічні функції в загальній системі охорони державного кордону. На основі цього вчений виділяє спеціальні, оперативні, технічні, управлінські (адміністративні) та інформаційні компоненти системи прикордонного контролю [7, с. 209].

А. Є. Лавринцев, характеризуючи прикордонний контроль, виокремлює такі його ознаки: 1) є видом державного контролю;

2) реалізується шляхом застосування системи засобів та способів; 3) здійснюється уповноваженими на те органами публічного управління; 4) має визначені підконтрольні об'єкти; 5) метою є перевірка законних підстав перетину державного кордону; 6) за порушення встановленого законом порядку здійснення даного виду контролю настає юридична відповідальність [8, с. 8].

На етапі становлення незалежної України поняття прикордонного контролю дещо відрізнялось від актуального на сьогодні. Згідно з Порадником з організації здійснення прикордонного контролю (Наказ Голови Державного комітету у справах охорони державного кордону України від 11.08.1998 р. № 333), він трактувався як комплекс фізичних, оперативних, технічних, режимних, адміністративно-правових і кримінально-процесуальних дій Прикордонних військ України у пунктах пропуску, спрямованих на захист політичних, економічних та інших інтересів України на державному кордоні [9, с. 40].

На сьогодні Закон України «Про прикордонний контроль» визначає прикордонний контроль як державний контроль, що здійснюється ДПСУ, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів [5, ст. 2].

Виходячи з визначення, окремою складовою прикордонного контролю визнається система різних заходів. Системою є «сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові (інтегральні, системні) якості», які не властиві для елементів, що її утворюють [10, с. 8].

Система характеризується наявністю характерних властивостей, таких, як однонаправленість, пов'язаність, емерджентність, цілісність та історичність [11, с. 11].

Однонаправленість складових прикордонного контролю проявляється в тому, що вони призначені для встановлення за-

конних підстав перетину кордону [5, ст. 2]. Така інтеграція зусиль елементів в системі сконцентровується на здобутті якісного кінцевого результату – здійснення прикордонного контролю.

Усі складові прикордонного контролю пов'язані та взаємодіють між собою в процесі виконання спільних завдань [11, с. 12]. Про пов'язаність як рису вищезазначеної системи свідчить той факт, що в ході перевірки документів, огляду осіб, транспортних засобів та вантажів персоналом ВПС забезпечується здійснення інших складових прикордонного контролю, а саме, – виконання доручень правоохоронних органів України, перевірка виконання іноземцями, особами без громадянства умов перетинання державного кордону у разі в'їзду в Україну, виїзду з України та транзитного проїзду територією України, реєстрація іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон та перевірка автомобільних транспортних засобів з метою виявлення викрадених.

Емерджентність – це властивість системи, яка на відміну від простого набору елементів, формує деяку нову якість і визначає її як саме дану, конкретну систему [11, с. 12]. В нашому випадку результатом емерджентності є отримання прикордонного контролю як нового виду державного контролю [5, ст. 2].

Під цілісністю системи прикордонного контролю розуміється злагоджене її функціонування, тобто її структурна та функціональна єдність [11, с. 12]. Цілісність системи заходів прикордонного контролю підкреслюється спільним правовим регулюванням порядку, умов, обмежень та правового статусу суб'єктів їх здійснення [5; 1].

Для кожної системи характерним є перебування на певному етапі свого життєвого циклу (зародження, зростання, насичення, спад, загибель тощо) [11, с. 14]. Безумовно, що з часів появи перших державних утворень та започаткування охорони

їх кордонів процес становлення прикордонного контролю до сьогодення є підтвердженням властивості історичності. Тільки за останні 5 років переpracьовано близько 90% нормативно-правових актів з питань прикордонного контролю, а підрозділи охорони кордону (відділення прикордонного контролю та прикордонні комендатури) реформовано у ВПС.

Розглядаючи за принципом системного підходу сукупність складових прикордонного контролю як систему, зрозумілішою уявляється природа її дії та окреслюються нові, малопомітні до цього, властивості.

Важливе значення для вивчення питання прикордонного контролю має визначення кола суб'єктів його здійснення. А. Є. Лавринєць використовує для цього поняття «суб'єкти адміністративно-правового регулювання прикордонного контролю», під якими розуміє «підрозділи і служби органів ДПСУ та інших органів публічної адміністрації, які беруть безпосередню участь в організації прикордонного контролю з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері охорони державного кордону» [8, с. 7]. В свою чергу, правове регулювання тлумачиться як процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою норм права [12, с. 524]. Оскільки адміністративно-правове регулювання прикордонного контролю реалізується через правові норми, що видаються уповноваженими державними органами, поняття «суб'єкти адміністративно-правового регулювання прикордонного контролю» є не зовсім коректним. Тому, з позиції здійснення прикордонного контролю, більш доцільно використати термін «суб'єкти здійснення прикордонного контролю».

Суб'єктів здійснення прикордонного контролю розділяють на суб'єктів загальної та спеціальної компетенції [8, с. 8]. До суб'єктів загальної компетенції належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національ-

ної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, військові формування, утворені відповідно до законів України, а також відповідні правоохоронні органи; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; підприємства, установи та організації; об'єднання громадян України [8, с. 17]. Суб'єкти загальної компетенції безпосередньо не беруть участі в процесі прикордонного контролю, а лише формують нормативно-правові вимоги до його організації та здійснення.

Суб'єкти спеціальної компетенції, до яких відносять структурні підрозділи ДПСУ, власне здійснюють прикордонний контроль. Відповідні повноваження їм надано Законом України «Про ДПСУ» [13, ст. 19; 5; 1].

Враховуючи вищевикладене, не можна погодитись з науковцями, які до суб'єктів спеціальної компетенції прикордонного контролю, поряд з ДПСУ, відносять Збройні Сили України, Службу безпеки України, Державну митну службу України, Міністерство внутрішніх справ України, громадські формування з охорони державного кордону [14, с. 17].

Крім того, не витримують критики й висновки інтерв'ювання про 60-тивідсоткову підтримку необхідності залучення до пропуску через державний кордон України громадських організацій [8, с. 8]. На наш погляд, достовірність такого опитування прямо пропорційна ступеню компетентності опитуваних стосовно змісту функції прикордонного контролю та порядку його здійснення.

На підставі аналізу прав та обов'язків ДПСУ можна стверджувати, що спеціальною компетенцією щодо здійснення прикордонного контролю наділені лише підрозділи охорони кордону – ВПС [13; 5; 1].

Варто зауважити, що одним із шляхів правового забезпечення якісного виконання суб'єктами обов'язків з прикордонного контролю є поєднання наявних механізмів захисту та юридичної відповідальності поса-

дових і службових осіб ВПС, які здійснюють пропуск через державний кордон [8, с. 8].

Норми забезпечення юридичного захисту персоналу ВПС під час здійснення ними прикордонного контролю містяться у прикінцевих розділах Закону України «Про прикордонний контроль». Зокрема, здійснення співробітниками розвідувальних та контрольно-розвідувальних органів України приводу, затримання, арешту, а також пов'язаного з цим обшуку чи особистого огляду та огляду речей прикордонника, під час виконання ним обов'язків з прикордонного контролю, провадиться після закінчення несення служби, або зміни його іншим військовослужбовцем, а у разі нагальної необхідності здійснюється лише в присутності уповноваженого представника органу охорони державного кордону [5; 15, с. 324].

Разом з тим, для підвищення відповідальності посадових осіб ВПС за здійснення прикордонного контролю пропонується Гл. 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити статтею: «Порушення правил перетину державного кордону особами, їх транспортними засобами, вантажами», «Порушення правил організації та здійснення прикордонного контролю посадовими особами Державної прикордонної служби України», а також передбачити певні санкції за вчинення таких порушень.

Резюмуючи вищезазначене, варто зробити висновок, що прикордонний контроль – це державний контроль, який полягає у здійсненні ВПС системи фізичних, оперативних, технічних, режимних, адміністративних, правових та процесуальних дій і заходів, спрямованих на встановлення законних підстав перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів.

В подальшому необхідно дослідити складові прикордонного контролю та зміст діяльності ВПС щодо їх здійснення.

Список використаної літератури

1. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Частина I : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 29.09.2009 р. № 1040. – Хмельницький, 2010. – 176 с.
2. *Костин О. Ю.* Місце прикордонного контролю в системі державного контролю / О. Ю. Костин // Держава і право (Юридичні і політичні науки) : зб. наук. праць / Гол. ред. І. О. Кресіна. – К. : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2010. – № 50. – С. 290-295.
3. *Костин О. Ю.* Природа прикордонного контролю України / О. Ю. Костин // Право і суспільство (Адміністративне право та адміністративна діяльність. Фінансове право) : зб. наук. праць / Гол. ред. М. В. Корнієнко. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, 2010. – № 6. – С. 138-142.
4. *Першина А. В.* Правові основи діяльності органів прикордонного контролю Федеральної служби безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 «Воєнне право; воєнні проблеми міжнародного права» / А. В. Першина ; Московський прикордонний інститут Федеральної служби безпеки Російської Федерації. – М., 2006. – 228 с.
5. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 6. – Ст. 46.
6. *Дмитров С. О.* Теоретичні основи та методи математичного моделювання службово-бойових дій угруповань військ (сил) у прикордонних районах України в мирний час : дис. ... д-ра техн. наук : 20.02.12 «Військова кібернетика, системи управління та зв'язок» / С. О. Дмитров ; Держ. комітет у справах охорони держ. кордону. – К., 2001. – 354 с.
7. *Серватюк В. М.* Методологічні основи розбудови Прикордонних військ України на нових ділянках державного кордону України : дис. ... д-ра військ. наук : 21.02.02 «Охорона державного кордону» / В. М. Серватюк ; Нац. академія Прикордонних військ України. – Хмельницький, 2000. – 341 с.
8. *Лавриниць А. Є.* Адміністративно-правове регулювання прикордонного контролю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. Є. Лавриниць ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
9. Тлумачний словник термінів прикордонного контролю. – Хмельницький : Вид-во Нац. академії ПВУ, 1999. – 56 с.
10. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом / В. Г. Афанасьев. – М., 1973. – 96 с.
11. *Крылатков П. П.* Системный анализ в управлении : учеб. пособ. / П. П. Крылатков. – Екатеринбург : УГТУ–УПИ, 2008. – 120 с.
12. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : ИНФА-М, 1998. – 790 с.
13. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
14. *Лавриниць А. Є.* Суб'єкти організації прикордонного контролю / А. Є. Лавриниць // Митна справа : зб. наук. праць. Ч. 1 / Гол. ред. С. В. Ківалов. – Львів, 2011. – № 4 (76). – С. 16-22.
15. *Литвин М. М.* Основи інтегрованого управління кордонами : курс лекцій / М. М. Литвин. – Хмельницький : Вид-во Нац. академії Державної прикордонної служби України, 2011. – 368 с.