

Анатолій ПРИТУЛА,

кандидат юридичних наук, доцент,
Адміністрація Державної прикордонної служби України, м. Київ

ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

В статті розглядається статус Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу. Визначається поняття й ознаки правоохоронного органу з огляду на законодавчі акти, якими врегульована діяльність Державної прикордонної служби України. Дається поняття правоохоронного органу через розуміння правоохоронної діяльності. Звертається увага на розвідувальну та контррозвідувальну діяльність Державної прикордонної служби України, на повноваження служби в секторі безпеки и оборони. Робиться висновок на необхідність перегляду статусу Державної прикордонної служби України як військового формування спеціального призначення з правоохоронними функціями.

Ключові слова: правоохоронний орган, Державна прикордонна служба України, правоохоронна діяльність, сектор безпеки й оборони.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні в Україні нестабільна як соціально-політична внутрішня, так і зовнішня безпекова обстановка. На Сході України проводиться операція Об'єднаних сил – фактично ведуться бойові дії. Державний кордон України на Донбасі не перебуває під контролем Державної прикордонної служби України. Контроль за переміщенням осіб, транспортних засобів через лінію зіткнення та/або в її межах здійснюється на таких засадах: протидії тероризму; протидії розвідувально-підривній діяльності іноземних структур; забезпечення права громадян України виїхати з тимчасово неконтрольованої території; посилення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів на тимчасово неконтрольовану територію. Все це актуалізує питання не лише правового фундаменту діяльності Державної прикордонної служби України, а чіткого визначення її правового статусу як правоохоронного органу спеціального призначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення зазначеної проблеми та на які опирається автор. За роки незалежності України в точу чи іншому ступені присвятили наукові праці О. М. Бандурка, В. М. Білик, І. В. Бондаренко, Ю. А. Ведерніков, А. П. Гель, К. Ф. Гуценко, Й. І. Горінецький, Є. О. Гіда, І. А. Григоренко, В. М. Дубінчак, І. В. Зозуля, А. М. Куліш, А. М. Кучук, М. І. Мельник, В. І. Осадчий, О. С. Передерій, О. С. Проневич, І. В. Солов'євич, В. Г. Фатхутдінов, М. І. Хавронюк, О. В. Шмоткін, Н. С. Юзікова і т. д.

Разом із тим, не оглядаючись на багатовекторність наукових поглядів на розуміння правоохоронних органів та правоохоронної діяльності, її мети, функцій та структури як окремий предмет дослідження правовий статус, види діяльності, в тому числі потенційна кримінально-процесуальна діяльність майбутніми слідчими Державної прикордонної служби України в науковій літературі не досліджувався. Проте умови бойової обстановки на Сході України, як ніколи за період незалежності країни актуалізують ці проблеми.

Зважаючи на окреслене, **метою нашого дослідження** є створення концептуальної моделі розуміння Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу зі специфічними функціями, включаючи можливість бойового застосування її сил та засобів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до статті 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» Державна прикордонна служба України віднесена до правоохоронних органів спеціального призначення. Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726/2012 у розділі IV внесені зміни, відповідно до яких Адміністрація Державної прикордонної служби України координується через Міністра внутрішніх справ України. Адміністрація Державної прикордонної служби України (Адміністрація Держприкордонслужби) відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, є центральним органом виконавчої влади, діяльність

якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Основними завданнями Адміністрації Держприкордонслужби є:

- 1) реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону;
- 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері;
- 3) участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- 4) здійснення управління територіальними органами – регіональними управліннями, Морською охороною, органами охорони державного кордону, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами (далі – органи Держприкордонслужби).

Тобто, вказане Положення окреслює лише управлінські функції Адміністрації Державної прикордонної служби України відносно структурних підрозділів Державної прикордонної служби України.

Стаття 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначає основні функції Державної прикордонної служби, якими є:

охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»;

участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

охорона закордонних дипломатичних установ України;

координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду.

Виконання зазначених у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» функцій є оперативно-службовою діяльністю

Державної прикордонної служби України, що і відносить її саме до правоохоронного органу країни. Так, органи Держприкордонслужби, виходячи з їхніх повноважень (компетенції), виконують функції розвідувальної й оперативно-розшукової діяльності, беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, протидіють незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також мають припиняти діяльність незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України.

Правнича наука та практика розробила (виробила) певні критерії (риси, ознаки), на підґрунті яких можна віднести той або інший орган до органу правоохорони:

правоохоронні органи – це винятково державні органи. Всі правоохоронні органи створюються й фінансуються державою. Комплектуються фахівцями, що відповідають певним вимогам, що мають спеціальну підготовку й освіта (зазвичай, юридичну). Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» до особового складу Державної прикордонної служби України входять військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України. Стосовно осіб, які претендують на службу в Державній прикордонній службі України, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції». Особи, які претендують на службу в Державній прикордонній службі України, до призначення на відповідну посаду подають за місцем майбутньої служби декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку та на умовах, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції», та зобов'язані повідомити керівництву органу чи підрозділу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи підрозділі близьких їм осіб. На службу в Державній прикордонній службі України не може бути прийнята

особа, яка має не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Комплектування Державної прикордонної служби України військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюються на підставі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Уповноважені посадові особи Державної прикордонної служби України попередньо вивчають склад призовників та здійснюють їх добір у військових комісаріатах. Трудові відносини працівників Державної прикордонної служби України регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). Перелік посад працівників Державної прикордонної служби України, які відповідно до їх службових повноважень можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, визначається Головою Державної прикордонної служби України. На військовослужбовців Державної прикордонної служби України, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції». Військовослужбовці Державної прикордонної служби України, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, а також військових посадових осіб з числа військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового складу, військової служби за контрактом осіб сержантського і старшинського складу, військовослужбовців молодшого офіцерського складу військової служби за контрактом осіб офіцерського складу, зобов'язані подавати щороку до 1 квітня декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, в порядку та на умовах, що встановлені Законом України «Про запобігання корупції»;

правоохоронні органи здійснюють свою діяльність на підставі закону та відповідно до нього. Діяльність правоохоронних органів регулюється спеціальними законами. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» правовою основою діяльності Державної прикордонної служби України є Конституція України, Закон «Про державний кордон України», цей Закон, інші закони України, видані на їх виконання акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

правоохоронні органи створюються для виконання покладених на нього державою завдань. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» на Державну прикордонну службу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

правоохоронні органи під час здійснення своєї діяльності мають право застосовувати заходи юридичного впливу, примусові заходи. Так, відповідно до ст. 21 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» військовослужбовці, а також працівники Державної прикордонної служби України, які відповідно до їх службових повноважень можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, під час виконання завдань з охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні в межах повноважень, визначених цим Законом, законами України «Про державний кордон України», «Про виключну (морську) економічну зону України», мають право в порядку і випадках, передбачених Законом України «Про Національну поліцію», військовими статутами Збройних Сил України та іншими нормативно-правовими актами, застосовувати фізичну силу, використовувати службових собак, а також зберігати, носити спеціальні

засоби і зброю, використовувати і застосовувати їх самостійно або у складі підрозділів.

Багато вчених і авторів підручників визначають поняття «правоохоронні органи» через категорію «правоохоронна діяльність». К. Ф. Гуценко та М. О. Ковальов вказують на те, що правоохоронні органи забезпечують реалізацію основних напрямів (функцій) правоохоронної діяльності, тобто для виконання основних функцій (напрямів) правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які відповідно і називаються «правоохоронними» [1, с. 13–17]. Н. Клименко стверджує, що правоохоронними органами є такі, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави [2, с. 193–194]. Так, Д. П. Фіолевський визначає, що правоохоронним визнається орган, передбачений Конституцією та створений у встановленому Законом порядку як спеціальний орган, установа, організація та підрозділ, на які покладено правоохоронну діяльність у державі [3, с. 251–253].

У сучасній правничій літературі можна знайти багато точок зору на визначення сутності та змісту правоохоронної діяльності. На думку окремих учених, правоохоронна діяльність – це державна правомірна діяльність, що полягає у впливі на поведінку людини або групи людей з боку уповноваженої державою посадової особи шляхом охорони права, відновлення припинення або розгляду справи про порушене право, його виявлення або розслідування з обов'язковим додержанням установлених у законі процедур для цієї діяльності [4, с. 22]. О. В. Тюріна вважає, що власне правоохоронна діяльність – це певний різновид правозастосовної діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [5, с. 7–11].

Згадані К. Ф. Гуценко та М. О. Ковальов до правоохоронної діяльності відносять таку державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально вповноваженими органами шляхом застосування юридичних

заходів впливу в суворій відповідності із законом і при неухильному дотриманні встановленого їм порядку [1, с. 9].

Аналізуючи точки зору вчених на розуміння правоохоронної діяльності, виокремимо такі її основні характеристики:

вона спрямована на охорону та захист прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, соціуму в цілому та держави й забезпечення виконання ними своїх обов'язків;

її початок пов'язаний, як правило, з юридичним фактом – повідомленням про правопорушення або необхідністю запобігання йому;

здійснюється вона тільки на підставі закону та відповідно до закону (тобто певний вид правоохоронної діяльності повинен бути передбачений чинним законодавством – Законами України «Про Державну прикордонну службу України», «Про державний кордон України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо), а в окремих випадках – винятково у встановлених правничих процедурах. Незаконні дії державних органів і їх посадових осіб є неприпустимими. Порушення вимог законів, допущені при здійсненні правоохоронної діяльності, може бути кваліфіковане як правопорушення, що тягнуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Щодо встановленої правничої процедури, під нею розуміється чітко регламентований процесуальним законом порядок провадження в певних категоріях справ у цілому, а також умови, послідовність, порядок виконання окремих процесуальних дій;

реалізується спеціально уповноваженими на те законом суб'єктами, що наділяються з цією метою визначеними нормативно правами й обов'язками (наприклад, Розділ IV «Повноваження Держприкордонслужби України» Закону України «Про Державну прикордонну службу України»). Особи, що здійснюють правоохоронну діяльність, як правило, повинні мати юридичну або іншу спеціальну освіту (саме для цього в системі Державної прикордонної служби України;

у випадках, передбачених законом, така діяльність пов'язана із можливістю застосування примусових засобів до осіб, які правопорушили існуючі правові відносини в тій або іншій сфері. Ці засоби різняться залежно від компетенції органа та тяжкості вчиненого правопорушення. Так, Держприкордонслужба України вправі: заборонити виліт і посадку повітряних суден з аеропортів (аеродромів), у яких відсутні пункти пропуску через державний кордон України, тимчасово обмежувати мореплавство та забороняти вихід у море українських невійськових суден і плавзасобів незалежно від форми власності, які допустили порушення встановленого порядку плавання і перебування у територіальному морі та внутрішніх водах України тощо;

законні й обґрунтовані рішення, прийняті суб'єктами такої діяльності, підлягають обов'язковому виконанню відповідними суб'єктами правовідносин. Невиконання цих рішень кваліфікується як самостійне правопорушення, що спричиняє можливість застосування додаткових засобів відповідальності.

Крім винятково правоохоронної діяльності Держприкордонслужба України зобов'язана здійснювати розвідувальну, інформаційно-аналітичну й оперативно-розшукову діяльність, а також здійснювати контррозвідувальні заходи в інтересах забезпечення захисту державного кордону України. Для цього в Держприкордонслужбі України створені спеціальні розвідувальні підрозділи, яким Законом України «Про розвідувальні органи України» дозволено здійснення розвідувальної діяльності в сферах прикордонної й імміграційної політики, а також в інших сферах, що стосуються питань захисту державного кордону України й її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні. При цьому вказаним законом розвідувальна діяльність розуміється діяльність, яка здійснюється спеціальними засобами та методами з метою забезпечення визначених законом органів державної влади розвідувальною інформацією, сприяння реалізації та захисту національних інтересів, протидії за межами України, в тому числі у кіберпросторі, зовнішнім загрозам національній безпеці України.

Контррозвідувальні заходи в інтересах забезпечення захисту державного кордону України спрямовані в першу чергу на виявлення шпигунів іноземних країн у мирний час, коли вони займаються збором інформації про економіку, боєздатність, безпеку держави. Зараз (в умовах збройного конфлікту) ця діяльність проводиться з метою недопущення збору інформації про озброєння та бойовий потенціал України. Інакше кажучи, контррозвідувальні заходи – це діяльність проти розвідувального отримання необхідної інформації. Розвідувальна інформація Законом України «Про розвідувальні органи України» визначається як усна та зафіксована на матеріальних носіях (у тому числі у зразках виробів і речовин) відомості, які неможливо отримати офіційним шляхом, про реальні та потенційні можливості, плани, наміри і дії іноземних держав, організацій та окремих осіб, що загрожують національним інтересам України, а також про події і обставини, що стосуються національної безпеки й оборони.

Враховуючи те, що Держприкордонслужба України за законодавством України є правоохоронним органом спеціального призначення, Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII вона віднесена і до сил безпеки (сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України), і до сил оборони (сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави).

Крім того, ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» до складу сектору безпеки і оборони безпосередньо відносить: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія

України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Все це обумовлює необхідність обговорення статусу Держприкордонслужби України як збройного формування спеціального призначення з правоохоронними функціями.

Висновки. Отже, виклики часу та прийняття Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII вимагає переосмислення статусу Держприкордонслужби України як збройного формування спеціального призначення з правоохоронними функціями, а не правоохоронного органу спеціального призначення, оскільки сьогодні відсіч збройної агресії разом з іншими органами і відомствами в складі сектору безпеки й оборони має бути пріоритетним.

Список використаної літератури

1. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы: учебник. Москва: Зерцало, 2007. 440 с., с. 13–17.
2. Клименко Н. І. Правоохоронні органи України : навч. посібник. Київ : Видавництво Європейського ун-ту, 2002. 194 с., с. 193–194.
3. Фиолевский Д. П. Судебная власть и правоохранительная система Украины : учеб. пособ. Донецк : Донеччина, 2003. 272 с., с. 251–253.
4. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підруч. / відп. ред. В. Т. Маляренко. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 376 с., с. 22.
5. Тюріна О. В. Сучасні системи судових і правоохоронних органів (порівняльно-правова характеристика) : навч. посіб. Київ : Скіф, 2008. 96 с., с. 7–11

Притула А. Определение статуса Государственной пограничной службы Украины

В статье рассматривается статус Государственной пограничной службы Украины как правоохранительного органа. Определяется понятие и признаки правоохранительного органа с учетом законодательных актов,

которыми урегулирована деятельность Государственной пограничной службы Украины.

Дается понятие правоохранительного органа через понимание правоприменительной деятельности. Обращается внимание на разведывательную и контрразведывательную деятельность Государственной пограничной службы Украины, на полномочия службы в секторе безопасности и обороны. Делается вывод о необходимости пересмотра статуса Государственной пограничной службы Украины как военного формирования специального назначения с правоохранительными функциями.

Ключевые слова: правоохранительный орган, Государственная пограничная служба Украины, правоохранительная деятельность, сектор безопасности и обороны.

Prytula A. Definition of the Status of the State Border Guard Service of Ukraine

The article highlights the status of the State Border Guard Service of Ukraine as a law enforcement body. The concept and features of the law enforcement body are determined in view of the legislative acts that regulate the activity of the State Border Guard Service of Ukraine. The concept of a law enforcement body is defined through the understanding of law enforcement activities. The article draws attention to intelligence and counterintelligence activities of the State Border Guard Service of Ukraine, as well as to the authorities of the Service in the security and defense sector. The conclusion is made on the need to review the status of the State Border Guard Service of Ukraine as a special purpose military unit with law enforcement functions.

Key words: law enforcement body, State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement activity, security and defense sector.