



А. Ф. Мота*

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ПРОТИДІІ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Реформування Прикордонних військ України в правоохоронний орган спеціального призначення — Державну прикордонну службу України (надалі — ДПС України) зумовлює суттєве розширення відповідних повноважень щодо виконання завдань із захисту державного кордону України та охорони її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні. Це особливо стосується можливості розгляду органами прикордонного відомства України справ про адміністративні правопорушення, що посягають на порядок управління у сфері охорони державного кордону України, застосування до порушників адміністративних стягнень та здійснення інших адміністративно-процесуальних дій. Вказане обумовлює суттєву прикладну необхідність дослідження відповідних нормативних положень про адміністративну відповідальність та порядок її реалізації, а також ретроспективного аналізу розвитку таких правоохоронних повноважень. Такі наукові пошуки є актуальними, оскільки спрямовані на з'ясування можливості і доцільності передбачення за органами охорони державного кордону процесуальних повноважень у протидії адміністративним правопорушенням за новим адміністративним законодавством.

Відповідні дослідження, що стосуються адміністративно-процесуальних повноважень органів охорони державного кордону, проводили такі вчені і практики, як: Ю. В. Білоусов, М. М. Михеєнко, В. О. Хома та деякі інші. Історичні аспекти становлення Прикордонних військ України детально вивчені у монографії М. І. Кабачинського. Проте, історико-правовий аспект розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, що передбачає участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення посадових осіб органів охорони державного кордону, залишився поза увагою.

Дослідження розвитку правової регламентації діяльності органів і підрозділів ДПС України в боротьбі з адміністративними проступками має за мету встановлення місця цих правоохоронних утворень у загальній системі протидії адміністративній деліктності.

Виконання правоохоронних функцій органами охорони державного кордону характерним було ще в Російській імперії, до складу якої входило більшість українських земель. До 1917 року на діючій тоді Окремий корпус прикордонної варті покладалися в основному обов'язки по боротьбі з контрабандною діяльністю. Однак комплекс обов'язків цього утворення стосувався також протидії незаконному перетинанню державного кордону і нагляду за дотриманням відповідного режиму поблизу державного кордону. Відповідно посадові особи Окремого корпусу прикордонної варті мали повноваження правоохоронного характеру. Зокрема, за ст. 319 Правил про Окремий корпус прикордонної варті “чины Отдельного корпуса пограничной стражи, при отправлении служебных



обязанностей по пограничному надзору” (стиль і мова збережені — А. М.), могли застосовувати зброю¹.

У добу Центральної Ради УНР за ухвалою Ради Народних Міністрів від 6 квітня 1918 року Окремий корпус кордонної охорони організовано було під керівництвом Департаменту митних зборів², що свідчить про збереження пріоритету в правоохоронній діяльності тогочасних органів охорони державного кордону в протидії контрабанді.

Радянська доба ознаменувалася підпорядкуванням військ Червоної Армії, які несли прикордонну службу Всеросійській Надзвичайній Комісії (ВНК). Так, 24 листопада 1920 року Рада Праці та Оборони вирішила всю відповідальність за охорону кордону покласти на особливі відділи ВНК, яким і були підпорядковані вказані війська. “Наркомату зовнішньої торгівлі залишався тільки митний нагляд”³. Комплекс завдань правоохоронного характеру щодо боротьби з бандитизмом, шпигунством, контрабандою виконувався у взаємодії органів особливих відділів ВНК з охорони кордону з військами Червоної Армії.

У подальшому органи охорони державного кордону підпорядковувалися відповідним правоохоронним утворенням Радянської влади — органам внутрішніх справ або органам державної безпеки і відповідно переважно протидіяли злочинним проявам — контрабанді, бандитизму, шпигунству.

У період Другої світової війни на прикордонні війська покладалося і виконання суто військових завдань:

- знищення дрібних груп ворога, що проникали в тил діючих частин;
- надання допомоги військовому командуванню у підтриманні порядку на основних фронтових комунікаціях;
- проведення контрольно-пропускної та загороджувальної служби⁴.

В умовах посилення ідеологічної боротьби на міжнародній арені у повсенний період перед прикордонниками одним з найважливіших було поставлено завдання боротьби з “ідеологічними диверсіями” на кордоні. Основна вага виконання даних рішень лягла на контрольно-пропускні пункти (КПП). Вони “зобов’язувалися не допускати перевезення через кордон друкованих творів, кліше, рукописів, документів, матеріалів, відеозаписів, звукозаписів, фото- і кіноматеріалів, які містили відомості, що могли нашкодити політичним і економічним інтересам країни”⁵. За 1966 — 1982 роки на КПП “було вилучено біля 3 млн. примірників різних видань”⁶. Ввіз антирадянської та “ідеологічно шкідливої” літератури на той час визнавався злочинною діяльністю. Лише у жовтні 1988 року “контроль за друкованими виданнями в пунктах пропуску через кордон з прикордонних військ був знятий і покладений на органи митної служби”⁷.

За Кодексом Української РСР про адміністративні правопорушення 1984 року було закріплено на рівні кодифікованого нормативно-правового акту певні процесуальні повноваження Прикордонних військ КДБ СРСР щодо протидії адміністративним проступкам. Проте встановлювалися повноваження щодо застосування лише заходів процесуального забезпечення в справах про незначну кількість адміністративних правопорушень, які безпосередньо пов’язані з

¹ Виписка з правил про Окремий корпус прикордонної стражі // *Кабачинський М. І.* Історія кордонів та Прикордонних військ України: Монографія. — Хмельницький: Вид-во Хмельницької міської друкарні, 2000. — С. 191.

² *Кабачинський М. І.* Вказ. праця. — С. 134.

³ Там само. — С. 148.

⁴ Там само. — С. 164.

⁵ Там само. — С. 171-172.

⁶ Там само. — С. 176.

⁷ Там само. — С. 176.



виконанням службових обов'язків посадовими особами органів охорони державного кордону. Так, за п. 2 ч. 2 ст. 262 Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення адміністративне затримання провадилося прикордонними військами при порушенні прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон СРСР⁸. Крім того, прикордонні війська могли проводити особистий огляд і огляд речей, а також вилучення речей і документів. Слід, дещо завчасно, вказати, що такі повноваження для посадових осіб органів охорони державного кордону України передбачаються і зараз, але застосовуватися вони можуть у протидії значно більшій кількості адміністративних проступків.

З набуттям незалежності Україна опинилася перед новими загрозами, пов'язаними з новоутвореними та існуючими в 1991 році державними кордонами. Так, якщо у 1991 році Прикордонними військами України (надалі — ПВУ) було затримано 885 порушників кордону, з яких 148 незаконних мігрантів, то вже у 1994 році ПВУ було затримано 20 529 порушників кордону, з яких 11 444 незаконні мігранти⁹. В наступному кількість затриманих незаконних мігрантів так і не знизилася до рівня показників 1991 року.

Проте, за законодавством незалежної України не відразу склалося нормативне регулювання спрямоване на удосконалення механізму протидії незаконній міграції, в якому би визначалися адміністративно-юрисдикційні повноваження органів охорони державного кордону. Так, посадові особи прикордонних військ мали право здійснювати адміністративне затримання осіб, які:

- порушили режим державного кордону, прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон;
- порушили державний кордон, за відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ (п.п. 3, 4 ст. 7 Закону України “Про Прикордонні війська України”)¹⁰.

Лише у 1999 році згідно змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі — КУпАП) було передбачено повноваження посадових осіб органів охорони державного кордону щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення і розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також щодо накладення адміністративних стягнень. Відповідно органи і підрозділи ПВУ набули права розгляду справ про порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон (ст. 202 КУпАП, яка була викладена в новій редакції), а також права складення протоколу про такі правопорушення та про злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця ПВУ або члена громадського формування з охорони державного кордону (ст. 185¹⁰ КУпАП)¹¹.

Крім того, ще раніше за Законом України “Про виключну (морську) економічну зону України” від 16 травня 1995 року до компетенції органів та підрозділів охорони державного кордону України було віднесено розгляд справ про незаконне ведення морських наукових досліджень (ст. 25 цього закону)¹². Така регламентація відповідала радянській нормативній практиці. 6 лютого 1968 року Президія Верховної Ради СРСР видала указ “Про континентальний шельф

⁸ Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення: Офіц. текст. — К.: Політвидав України, 1985. — С. 121-122.

⁹ Кабачинський М. І. Вказ. праця. — С. 9.

¹⁰ Про Прикордонні війська України: Закон України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 7.

¹¹ Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України від 02.07.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 34. — Ст. 285.

¹² Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. // ВВР. — 1995. — № 21. — Ст. 152.



СРСР”, за яким прикордонні війська отримали завдання на охорону природних багатств¹³. Комплекс завдань з охорони виключної (морської) економічної зони визначався також Законом України “Про Прикордонні війська України”.

Ситуація змінилася, коли було переосмислено підстави заборони незаконного перетинання державного кордону України і відповідно це діяння було декриміналізовано. За Законом України від 18 січня 2001 року “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією” встановлювалася адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України (ст. 204¹ КУпАП) і можливість притягнення до кримінальної відповідальності за таке правопорушення виникала лише за умови адміністративної преюдиції (ст. 75 Кримінального кодексу України 1960 року). Посадові особи ПВУ наділялися повноваженнями із складення протоколів про такі адміністративні правопорушення¹⁴.

Обрана модель протидії незаконній міграції за допомогою адміністративної преюдиції проіснувала недовго. 5 квітня 2001 року було прийнято чинний Кримінальний кодекс України (надалі — КК України). Зі вступом його у дію 1 вересня 2001 року склалася ситуація, коли на аналогічні діяння — незаконне перетинання державного кордону України — встановлювалася одночасно адміністративно-правова та кримінально-правова заборони¹⁵. Очевидно, що така законодавча регламентація не могла сприяти однозначній правозастосовчій практиці. Для її уніфікації Держкомкордон України змушений був надавати рекомендації щодо застосування норм про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України. Але остаточно вирішити питання про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України вдалося лише з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання державного кордону України” від 18 травня 2004 року. Відповідно до цього Закону було декриміналізовано незаконне перетинання державного кордону України і поряд з цим враховано в новій редакції ст. 204¹ КУпАП ті переваги, які надавала кримінально-правова заборона такого діяння — передбачено адміністративну відповідальність не лише за закінчене правопорушення, але й за спробу його вчинення¹⁶ (що можна вважати певною новелою¹⁷).

Таким чином не тільки було враховано позицію багатьох вчених, які вказували на необхідність декриміналізації діянь, боротьба з якими вважається достатньою шляхом застосування заходів не кримінально-правового впливу, але й реальний стан боротьби з незаконним перетинанням державного кордону України.

2003 року нарешті було законодавчо оформлено процес трансформації ПВУ у правоохоронний орган спеціального призначення — Державну прикордонну службу України. Було ліквідовано правову колізію на виконання усіх вимог Конституції України 1996 року.

Така необхідність постала ще й у зв’язку з обраним нашою державою євроінтеграційним курсом, що обумовлює приведення українського законодавства до стандартів Європейського Союзу. Не вдаючись до аналізу змісту правових новацій стосовно реформування відповідних військових структур, що

¹³ Кабачинський М. І. Вказ. праця. — С. 171.

¹⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією: Закон України від 18.01.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 13. — Ст. 66.

¹⁵ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ВВР. — 2001. — № 25-26. — Ст. 131.

¹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання державного кордону України: Закон України від 18.05.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 36. — Ст. 430.

¹⁷ У Кодексі України про адміністративні правопорушення раніше така регламентація щодо встановлення відповідальності за замах на вчинення правопорушення передбачена була лише в одній статті (ст. 188).



забезпечували охорону державного кордону у правоохоронне утворення, варто зупинитися на правовому механізмі протидії адміністративній деліктності, який передбачалося використовувати і вже використовується у діяльності ДПС України.

Оснoву дії такого механізму склали повноваження ДПС України із застосування заходів адміністративного примусу. Такий підхід фактично було започатковано відповідно до вже згаданого Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією” від 18 січня 2001 року. В подальшому комплекс відповідних повноважень постійно розширювався. Певним чином на ситуацію повпливало й те, що у процесі реформування органів охорони державного кордону відмовилися від слідчого апарату в структурі прикордонного відомства, і зараз, так як і раніше, прикордонники здійснюють лише функцію дізнання у кримінальних справах за ст. 332 КК України.

Так, за Законом України “Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну” 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 сполучення¹⁸.

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” 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, посадові особи ДПС України вправі складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 85 (“Порушення правил використання об’єктів тваринного світу”), 121¹ (“Експлуатація водіями транспортних засобів, номери агрегатів яких не відповідають записам у реєстраційних документах”), 185¹⁰ (“Злісна непокоря законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону”), 191 (“Порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів”), 195 (“Порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів”), 202 (“Порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України”), 203 (“Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію

¹⁸ 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.



України”), 204 (“Порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації, прописки або виписки іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів”), 204¹ (“Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України”), 205 (“Невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства”), 206 (“Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг”), 206¹ (“Незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України”) і 207 (“Неповернення капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу”) КУпАП¹⁹.

На теперішній час основні адміністративно-юрисдикційні повноваження ДПС України пов’язуються з механізмом протидії нелегальній міграції, основними елементами якого є:

- підвідомчість ДПС України справ про адміністративні правопорушення, передбачених ч. 2 ст. 203 КУпАП (Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України) та ст. 207 КУпАП (Неповернення капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу), а також Законом України “Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну”. Відповідні процесуальні норми надають можливість посадовим особам ДПС України розглядати таку категорію справ та як можливий наслідок застосовувати захід адміністративної відповідальності — штраф;

- посадові особи ДПС України у випадках, передбачених Законом України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” вправі приймати рішення про видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Адміністративно-правовий характер такого заходу не викликає сумнівів, хоча остаточно з’ясувати його місце у системі заходів адміністративного примусу складно. Передбачений він був ще набагато раніше в ст. 24 КУпАП, що має назву “Види адміністративних стягнень”. Виходячи з цього, його слід вважати адміністративним стягненням. Проте відповідна регламентація застосування видворення, передбачена ст. 32 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, коли воно допускається після відбуття кримінального покарання чи накладення адміністративного стягнення, виключає таку позицію;

- для посадових осіб органів охорони державного кордону України передбачено комплекс повноважень щодо застосування заходів процесуального забезпечення у справах про адміністративні правопорушення — доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративне затримання (ст. 262 КУпАП), особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП). Ці заходи носять примусовий характер і за своєю метою є, в першу чергу, забезпечувальними.

Також, як вже вказувалося вище, стосовно значної кількості правопорушень (вони передбачаються тринадцятьма статтями КУпАП) посадові особи ДПС України вправі складати протоколи про адміністративні правопорушення. Відносно правил перебування іноземців та осіб без громадянства такі правопорушення передбачаються у шістьох статтях КУпАП (ст.ст. 203, 204, 205, 206, 206¹, 207).

¹⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення. — К.: ПАЛИВОДА, 2005.



Перспективно комплекс описаних адміністративно-процесуальних повноважень зазнаватиме змін і передбачається, що обсяг завдань з протидії адміністративним правопорушенням збільшуватиметься і надалі для органів ДПС України.

Так, 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 органу²⁰. Проте за Законом України “Про боротьбу з корупцією” не встановлюються процесуальні повноваження посадових осіб ДПС України в справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією. Лише за проектом Кодексу України про адміністративні проступки визначалася можливість складення протоколів про такі правопорушення посадовими особами ДПС України.

Також концептуально пропонується надання ДПС України більш широких повноважень щодо розгляду справ про відповідальність за незаконну промислову діяльність, порушення правил безпечної експлуатації споруд, незаконної експлуатації природних ресурсів та забруднення морського середовища у виключній (морській) економічній зоні України²¹.

Таким чином, на сьогодні передбачена необхідна правова база і визначено адміністративно-процесуальні повноваження, що надають можливість ДПС України ефективно здійснювати свої функції в сучасних умовах. Проте не виключається в наступному законодавче закріплення нових повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення в протидії адміністративним правопорушенням як у контексті його розвитку, так і в межах реформування законодавства про адміністративну відповідальність.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права Національної академії державної
прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького
(протокол № 1 від 18 вересня 2007 року)*



²⁰ Про Державну прикордонну службу: Закон України від 03.04.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

²¹ Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року: схвалена указом Президента України від 19.06.2006 р. № 546/2006 // ОВУ. — 2006. — № 25. — Ст. 1807.