

*Ксензюк А. Я.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
ВНЗ «Національна академія управління»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті охарактеризовано систему нормативно-правових актів, що вміщують у собі положення в частині виявлення, припинення та документування адміністративних правопорушень, які посягають на прикордонну безпеку України. Відзначено, що прикордонна сфера і правовідносини, що виникають у ній, мають тенденцію до поступового розвитку та вдосконалення адміністративно-деліктного регулювання. Питання вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України за нинішніх суспільно-політичних умов є на часі, а інституційні зміни та процеси реформування системи влади вимагають рішучих дій у забезпеченні правопорядку.

На основі аналізу доктринальних джерел і нормативно-правових актів України у відповідній сфері констатовано, що адміністративно-деліктна діяльність уповноважених державних органів у системі забезпечення прикордонної безпеки України багато в чому визначається наявністю чіткої й ефективною законодавчої бази.

Установлено, що прикордонна сфера включає у себе нормативно-правові акти різних рівнів, базовими з яких є окремі, а подекуди специфічні суто для цієї сфери положення Кодексу України про адміністративні правопорушення. У правовому регулюванні прикордонної сфери існує низка інших законів, які безпосередньо впливають на прикордонну безпеку України.

Важливу роль в адміністративно-деліктному забезпеченні прикордонної безпеки України відіграють закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», а також Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, яка затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18.09.2013 № 898.

Ключові слова: адміністративна деліктологія, прикордонна безпека, законодавство, правове регулювання.

Постановка проблеми. Питання вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України за нинішніх суспільно-політичних умов є на часі, а інституційні зміни та процеси реформування системи влади вимагають рішучих дій у забезпеченні правопорядку.

Сучасна правова система передбачає різні засоби забезпечення правопорядку, серед яких однією з основних є адміністративна деліктологія. Це пояснюється тим, що ефективно запобігання адміністративним правопорушенням є базою для запобігання кримінальним правопорушенням, адже «заходи, які рекомендуються кримінологією для превенції злочинності, можуть бути застосовані для запобігання адміністратив-

ній деліктності, а превенція останньої може вплинути на стан і рівень злочинності у відповідних сферах» [1, с. 26].

Проблемі деліктології, у тому числі адміністративної деліктології у прикордонній сфері, присвятили свої дослідження такі вітчизняні науковці, як: Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, О.А. Заярний, В.Л. Зьолка, В.К. Колпаков, Ю.Б. Курилюк, Б.М. Марченко, А.Ф. Мота, О.І. Остапенко, С.В. Петков, Л.В. Серватюк, В.О. Хома та ін. Водночас, на жаль, проблема адміністративно-деліктного забезпечення прикордонної безпеки України не знайшла свого комплексного дослідження, а тому потребує більш ґрунтовного розгляду та обґрунтування.

Метою статті є розкриття особливостей законодавства України, що містить положення щодо забезпечення прикордонної безпеки держави засобами адміністративної деліктології.

Виклад основного матеріалу дослідження. Соціальна природа адміністративної деліктології не лише зумовила її виникнення і розвиток як єдиної сукупності суспільних зв'язків і відносин, а й визначила її основне призначення, суть якого полягає у ліквідації причин, під впливом яких виникають адміністративно-деліктні відносини. Адміністративна деліктологія і адміністративне законодавство України сьогодні до певної міри відображають існуючі реальності, рівень розвитку виробничих сил і відносин у нинішній суспільно-політичній системі та у певний історичний період [2, с. 154].

Адміністративно-деліктні правовідносини є складними і виникають із приводу вчинення адміністративних проступків, порядку притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, процесуальних аспектів провадження у справах про адміністративні проступки, заходів із профілактики та запобігання вчиненню адміністративних проступків щодо ефективності адміністративно-деліктного законодавства [3, с. 160].

Дотепер одним із базових нормативно-правових актів із правового регулювання адміністративно-деліктних правовідносин у нашій державі вважається Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), ухвалений ще в 1984 р. [4]. Аналіз КУпАП, проведений В.К. Колпаковим і О.К. Волохом, показав, що до нормативних актів, з яких складається адміністративно-деліктне законодавство, належать: а) КУпАП; б) закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до КУпАП, які закони застосовують безпосередньо; в) Митний кодекс України; г) рішення сільських, селищних, міських, обласних рад, якщо за їх порушення КУпАП передбачена адміністративна відповідальність [5, с. 43–44].

Законодавство, у тому числі положення статей 2–5 КУпАП, якими розкривався зміст законодавства України про адміністративне правопорушення, за роки незалежності піддалося

певним змінам, схвалено низку інших нормативно-правових актів, що передбачають відповідальність за вчинення низки адміністративних проступків. Проте, як відзначає більшість дослідників, наприклад О.А. Банчук, «чинне адміністративно-деліктне законодавство характеризується розпорошеністю та несистемністю й потребує реформування» [6, с. 183].

Прикордонна сфера і правовідносини, що виникають у ній, також мають тенденцію до поступового розвитку та вдосконалення адміністративно-деліктного регулювання. Як відзначає В.Л. Зьолка, «правові основи адміністративно-юрисдикційних повноважень органів і посадових осіб Державної прикордонної служби України характеризуються множинністю джерел» [7, с. 288].

Звісно, що основним джерелом, яке встановлює відповідальність за адміністративні правопорушення (проступки) проти прикордонної безпеки України, є КУпАП. Передусім Кодексом передбачено склади низки адміністративних правопорушень, що безпосередньо посягають на прикордонну безпеку держави, а також санкції за їх учинення (статті 185-10, 202, 204-1, 204-2, 204-3 і 204-4 КУпАП).

Проте, окрім певних загальних положень, характерних для багатьох правовідносин різних сфер (склади правопорушень і санкції, а також повноваження щодо складання протоколів та їх розгляду), положення КУпАП також передбачають окремі особливості адміністративного провадження, що притаманні суто правопорушенням у прикордонній сфері. До них варто віднести положення:

- частини четвертої статті 38 КУпАП, якою врегульовано особливі строки накладення стягнень за статтями 204-1 і 204-2 КУпАП (три місяці зі дня виявлення, але не пізніше року зі дня вчинення);

- частини першої статті 258 КУпАП, якою надано право не складати протоколи про адміністративне правопорушення за статтями 202, 203, 203-1, 204-2 і 204-4 КУпАП (за умови їх виявлення у пунктах пропуску, пунктах контролю або контрольних пунктах в'їзду-виїзду та визнання особою правопорушення);

- частини шостої статті 276 КУпАП, якою врегульовано особливості територіальної підсудності справ про адміністративні правопорушення за статтями 203, 203-1, 204-1, 204-2 і 204-4 КУпАП (розглядаються за місцем виявлення).

Іншим нормативно-правовим актом, що врегулює деякі адміністративно-деліктні аспекти посягання на прикордонну безпеку України, слід визнати Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [8], що встановлює відповідальність за «специфічні порушення за перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень та пов'язана з органами, які можуть порушувати такі справи, а також з особами, винними у вчиненні таких правопорушень, що є юридичними особами» [9, с. 8].

Ще одним нормативно-правовим актом, який науковці та практики [7; 10; 11 та ін.] часто наводять як приклад частини українського адміністративно-деліктного законодавства у прикордонній сфері, є Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» [12]. Відповідно до його положень, посадові особи Морської охорони Державної прикордонної служби України мають право документувати порушення зако-

нодавства про виключну (морську) економічну зону України (припиняти правопорушення та складати відповідні акти), а також розглядати справи та накладати штрафи за незаконне ведення морських наукових досліджень. Проте, на нашу думку, норми Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» покликані здійснювати правову охорону екологічної безпеки, оскільки положеннями цього Закону передбачено відповідальність за вчинення шкоди навколишньому природному середовищу, а саме: незаконна промислова діяльність (ст. 22), порушення правил безпечної експлуатації споруд (ст. 23), незаконна експлуатація природних ресурсів (ст. 24), незаконне проведення морських наукових досліджень (ст. 25), а також забруднення морського середовища (ст. 26).

Важливим є також Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», ст. 30 якого врегульовано порядок та підстави прийняття рішень про примусове видворення особи [13], адже ч. 3 ст. 24 КУпАП передбачає, що «законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок» [4]. З огляду на те, що однією з підстав примусового видворення іноземців або осіб без громадянства є незаконне перетинання державного кордону України, а тому має тісний зв'язок із санкціями, передбаченими КУпАП та адміністративно-деліктним забезпеченням прикордонної безпеки держави.

Правове регулювання прикордонної сфери передбачає низку інших законів, які безпосередньо впливають на прикордонну безпеку України, проте вони лише опосередковано стосуються адміністративно-деліктної діяльності у прикордонні.

Так, ст. 25 Закону України «Про державний кордон України» визначено, що особи, винні в порушенні або спробі порушення режиму державного кордону України, прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, у незаконному переміщенні або спробі незаконного переміщення через державний кордон України вантажів, матеріалів, документів та інших предметів, а також в інших порушеннях законодавства про державний кордон України, несуть кримінальну, адміністративну або іншу відповідальність згідно з законодавством України [14]. Поряд із цим, ст. 34 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» встановлено, що непокоря або опір законним вимогам військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України, неправомірне втручання в їхню законну діяльність тягне за собою відповідальність, передбачену законом [15].

Важливою ланкою вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства щодо забезпечення прикордонної безпеки, на нашу думку, є відомчі нормативно-правові акти, що визначають порядок здійснення адміністративного провадження у прикордонній сфері. Зокрема, без сумніву, до них можна віднести Інструкцію з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджену Наказом МВС від 18.09.2013 № 898 та зареєстровану в Мін'юсті 09.10.2013 за № 1729/24261. Передусім, така позиція ґрунтується на тому, що саме цим нормативно-правовим актом визначається порядок оформлення, розгляду та обліку матеріалів справ про адміністративні правопорушення, протидію яким відповідно до ст. 222-1, п. 1 ч. 1 та п. 16 ч. 2 ст. 255 КУпАП віднесено до

компетенції Державної прикордонної служби України, а також особливості провадження у справах про правопорушення, передбачені ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [16].

У цьому контексті варто пригадати положення Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 № 8, якою наголошено на тому, що «під час розгляду справ про проступки судді зобов'язані перевіряти правильність складання протоколу, наявність пояснень особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, та свідків протиправного діяння, даних, що характеризують цю особу, зокрема чи притягалася вона раніше до адміністративної відповідальності протягом року, а в разі відсутності зазначених даних матеріал підлягає поверненню для належного оформлення» [17].

Висновки. Підсумовуючи зазначене, варто відзначити, що адміністративно-деліктна діяльність уповноважених державних органів у системі забезпечення прикордонної безпеки України багато в чому визначається наявністю чіткої й ефективної законодавчої бази.

Зазначена сфера включає у себе нормативно-правові акти різних рівнів, базовими з яких є окремі, а подекуди специфічні суто для прикордонної сфери положення КУпАП. Важливу роль в адміністративно-деліктному забезпеченні прикордонної безпеки відіграють також закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», а також Інструкція, затверджена Наказом МВС від 18.09.2013 № 898.

Література:

1. Курилюк Ю.Б. Державний кордон і правопорядок (законодавство, теорія, практика) : монографія. Київ : Дакор, 2020. 446 с.
2. Дембіцька С.Л. Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 153–156.
3. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку : монографія. Львів : ЛІВС при УАВС, 1995. 312 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 21.12.2021).
5. Колпаков В.К., Волох О.К. Функції адміністративно-деліктної законотворчості. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ України*. 2007. № 3. С. 42–52.
6. Банчук О.А. Доповідь «Адміністративно-деліктне законодавство в європейських державах і пропозиції щодо його реформування в Україні». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 183–185.
7. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : НАДПСУ, 2015. 672 с.
8. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень : Закон України від 10.01.2002 № 2920-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14> (дата звернення: 21.12.2021).
9. Василик Ю.Б. Особливості порушення справ про перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Повітряне і космічне право*. 2014. № 4. С. 5–10.

10. Мота А.Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький : НАДПСУ, 2018. 492 с.
11. Курилюк Ю.Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.
12. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-вр> (дата звернення: 21.12.2021).
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
14. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
15. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
16. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення : Наказ МВС від 18.09.2013 № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13> (дата звернення: 21.12.2021).
17. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92> (дата звернення: 21.12.2021).

Ksenziuk A. Administrative and tort legislation on ensuring border security of Ukraine

Summary. The article characterizes the system of regulations, which contain provisions in part of detection, termination and documentation of administrative offenses that encroach on the border security of Ukraine. It is noted that the border sphere and the legal relations arising in it have a tendency to gradual development and improvement of administrative-tort regulation. The issue of improvement of the administrative and tort legislation of Ukraine in the current socio-political conditions is on time, and institutional changes and processes of reforming the system of government require decisive action to ensure law and order.

Based on the analysis of doctrinal sources and regulations of Ukraine in the relevant field, it is stated that the administrative and tort activity of authorized state bodies in the system of ensuring border security of Ukraine is largely determined by the presence of a clear and effective legal framework.

It is established that the border area includes regulations of different levels, the basic of which are separate and sometimes specific purely in this area, the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. There is a set of other laws in the legal regulation of the border sphere that directly affect the border security of Ukraine.

The laws of Ukraine "On liability of air carriers in international carriage of passengers", "On Legal Status of Foreigners and Stateless Persons", "On State Border of Ukraine", "On State Border Service of Ukraine" and also Instruction on registration by officials of the State Border Guard Service of Ukraine of materials of cases on administrative offenses, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as of 18 September 2013, № 898, play an important role in the administrative and tort ensuring of the border security of Ukraine.

Key words: administrative delictology, border security, legislation, legal regulation.