

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ФРАНЧУК ТЕТЯНА АНАТОЛІВНА

УДК 351.746.1

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИЙ ПРОВАДЖЕННЯ В
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 081 Право
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Т. А. Франчук

Науковий керівник:
СУББОТ Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, професор

Хмельницький – 2022

АНОТАЦІЯ

Франчук Т. А. Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності Державної прикордонної служби України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 право за спеціальністю 081 «Право». – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова Хмельницької обласної ради, Хмельницький, 2022.

У дисертації здійснено комплексний аналіз процесу реалізації органами та посадовими особами Державної прикордонної служби України повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону України. У межах дослідження одержано результати, які мають наукову новизну.

Розроблено концепт адміністративно-деліктних обов'язків Державної прикордонної служби України як елемента системи забезпечення дотримання правового режиму державного кордону та реалізації комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня ефективності виконання завдань у сфері національної безпеки України. Доведено, що дотримання правового режиму державного кордону та недопущення його порушення виступає одним із напрямів підвищення рівня забезпечення державного суверенітету, окремим і самостійним елементом якого є здатність держави контролювати недоторканність власних кордонів.

У дослідженні запропоновано комплексне бачення організаційного складника процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. На рівні відповідних інструкцій та нормативно-правових актів деталізовано алгоритм розгляду вказаної категорії справ із розширенням можливостей у прийнятті рішень та повідомлення про скоєння злочину шляхом перекваліфікації протиправного діяння з проступку на злочин із відповідним направленням документів правоохоронним органам.

Представлено розширене та уточнене суб'єктне коло осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення від імені Державної прикордонної служби України із відповідною деталізацією

їхнього правового статусу в адміністративно-деліктних відносинах, а також уточнення правового режиму деяких процедур за їхньої участі.

Розроблено пропозиції щодо правового статусу Державної прикордонної служби України в частині реалізації адміністративно-деліктних відносин та притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб.

Деталізовано теоретичні аспекти та практичні заходи реалізації правового режиму використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні. Визначено особливості деяких доказів, зокрема в частині необхідності залучення доказів, отриманих засобами стеження за цілісністю державного кордону, а також отриманих за допомогою спеціальних засобів (космічного фотографування; теплових засобів та іншої апаратури) без попереднього зазначення засобів їх отримання через режим секретності застосування таких засобів в охороні державного кордону.

Розроблене удосконалення організаційно-правове забезпечення процесу складання протоколів Державною прикордонною службою України із внесенням відповідних змін до законодавства, зокрема шляхом уточнення окремих процедур та особливостей реалізації адміністративно-деліктних відносин за участі іноземців. Також на доктринальному рівні опрацьовано особливості правового режиму протоколу про адміністративне правопорушення, який складається посадовими особами та військовослужбовцями Державної прикордонної служби України.

Дістали подальшого розвитку теоретичні пошуки у сфері вдосконалення правозастосовного механізму реалізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. Сформульовано та обґрунтовано авторську позицію стосовно правової природи деяких заходів, їхньої виключної значущості та необхідності запровадження. Обґрунтування теоретико-методологічних засад реалізації адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України. Формується новий концепт сприйняття ролі адміністративно-деліктних відносин як елемента системи забезпечення національної безпеки у зв'язку із охороною державного кордону як одного з елементів такої системи.

Вивчення зарубіжного досвіду розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами країн Грузії, Молдови, Польщі, Великої Британії та США дозволяє запропонувати такі зміни у вітчизняній практиці діяльності ДПС України в цій сфері: розширити законодавчі можливості з більш жорсткої кваліфікації протиправних діянь у сфері порушення режиму державного кордону в бік запровадження в більшості випадків кримінальної відповідальності (досвід США, Франції та Великобританії); розмежування повноважень військовослужбовців ДПС України (в частині виявлення та доставлення правопорушників) та посадових осіб ДПС України в частині оформлення матеріалів та вирішення справи про притягнення до адміністративної відповідальності по суті, що суттєво оптимізує витрати часу та підвищить ефективність самого провадження (США, Великобританія); розширення правомочностей у частині порушення адміністративних (кримінальних) справ про порушення режиму державного кордону не лише військовослужбовців та посадових осіб ДПС України, а всіх представників правоохоронних органів, що належать до юрисдикції МВС України (Польща, Франція).

Ключові слова: адміністративне правопорушення, Державна прикордонна служба України, юрисдикційне адміністративне провадження, державний кордон, прикордонні служби.

ANNOTATION

Administrative and Jurisdictional Proceedings in the Activities of the State Border Guard Service of Ukraine. — Qualifying Research Paper. Manuscript copyright.

The dissertation for Ph.D. thesis undertaken in research specialization 081 «Law» (08 – Law).— Khmelnytskyi University of Management and Law under the Khmelnytskyi Regional Council, Khmelnytskyi, 2022.

The dissertation provides a comprehensive analysis of the process of exercise by the bodies and officials of the State Border Guard Service of Ukraine of powers in the field of bringing to administrative responsibility for violation of the procedure for crossing the state border of Ukraine. The research results represent scientific novelty.

The concept of administrative and tort duties of the State Border Guard Service of Ukraine is developed as an element of the system of ensuring compliance with the legal regime of the state border and the implementation of a set of measures aimed at improving the efficiency of assignments in the field of national security of Ukraine. It is proved that the observance of the legal regime of the state border and prevention of its violation is one of the ways to improve guarantees of state sovereignty. A separate and independent element of the latter is the ability of the state to control the inviolability of its borders.

The study offers a comprehensive vision of the organizational component of the consideration of cases on administrative offenses by the State Border Guard Service of Ukraine. The algorithm of consideration of the specified category of cases with expansion of possibilities in decision-making and notification on commission of a crime by reclassification of an illegal act from a misdemeanour into an offence followed by the submission of documents to law enforcement agencies is detailed at the level of the corresponding instructions and regulations.

An expanded and clarified subject range of persons involved in administrative proceedings on behalf of the State Border Guard Service of Ukraine with the appropriate detailing of their legal status in administrative and tort relations, as well as clarification of the legal regime of some procedures with their participation are presented. The legal status of the State Border Guard Service of

Ukraine was improved in terms of the realization of administrative and tort relations, and bringing the perpetrators to justice.

Theoretical aspects and practical measures of realization of the legal regime of use of evidence by the State Border Guard Service of Ukraine in administrative proceedings are detailed. Peculiarities of some evidences are determined, in particular as regards necessity for proofs recorded by means of tracking of integrity of the state border, and also by special means (space photography; thermal stellar and other equipment) without preliminary indication of means of their reception through information security procedures and the use of such means in borderline surveillance.

The organizational and legal support of the drafting process by the State Border Guard Service of Ukraine with the introduction of appropriate amendments to the legislation, including by clarifying certain procedures and features of the realization of administrative and tort relations with the participation of foreigners. The peculiarities of the legal regime of the protocol on administrative offense drawn up by officials and servicemen of the State Border Guard Service of Ukraine are also worked out at the doctrinal level.

Theoretical research in the field of improving the law enforcement mechanism for the implementation of measures to ensure proceedings in cases on administrative offenses by the State Border Guard Service of Ukraine was further developed. The author's position on the legal nature of some measures, their exceptional significance and the need for implementation is formulated and substantiated. Theoretical and methodological background of realization of administrative proceedings in the system of guaranteeing the legal regime of crossing the state border of Ukraine is grounded. A new concept of perception of the role of administrative and tort relations as an element of the system of national security in connection with the protection of the state border as one of the elements of such a system is formed.

Studying the foreign experience of administrative offenses in the border services of Georgia, Moldova, Poland, Great Britain and the United States suggests the following changes in the domestic practice of the State Tax Service of Ukraine in this area: expand legislative opportunities towards the introduction criminal liability in most cases of (the experience of the United States, France and the United Kingdom); delimitation of powers of servicemen of the State Tax Service

of Ukraine (in terms of detection and delivery of offenders) and officials of the State Tax Service of Ukraine in terms of processing materials and resolving cases of bringing to administrative responsibility on the merits, which significantly optimizes time and efficiency (USA, UK); expansion of powers to initiate administrative (criminal) cases of violation of the state border regime not only by servicemen and officials of the State Tax Service of Ukraine, but also by all law enforcement officials under the jurisdiction of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (as in Poland, France).

Key words: administrative offense, State Border Guard Service of Ukraine, legal administrative proceedings, state border, border services.

Список публікацій здобувача

*Публікації, що відображають основні наукові результати дисертації
Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та у виданнях
України, які включено до міжнародних наукометричних баз.*

1. Франчук Т. А. Адміністративне провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України. *Право. ua*. 2020. №2. С. 191- 198.

2. Франчук Т. А. Місце адміністративного провадження в системі діяльності органів Державної прикордонної служби України. *Наше право*. 2020. №2 С. 181- 187.

3. Франчук Т.А. Адміністративно-правове забезпечення складання Державною прикордонною службою України протоколу про адміністративне правопорушення . *Наше право*. 2018. №3. С. 201- 207.

4. Франчук Т. А. Впровадження закордонного досвіду в сферу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. *Юридичний науковий електронний журнал* 2021. № 2. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/50.pdf (звернення: 01.04.2021)

5. Франчук Т. А. Проблеми визначення правового статусу посадових осіб державної прикордонної служби, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративне правопорушення. *The scientific heritage*. Vol. 4. No 69 (69). URL: <http://www.scientific-heritage.com/wp-content/uploads/2021/07/The-scientific-heritage-No-69-69-2021-Vol-4.pdf>

6. Особливості організаційно-правового забезпечення використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. №7/1'2021. С.18-23. [Випуск: № 7/1, 2021 \(efp.in.ua\)](http://efp.in.ua)

7. Франчук Т. А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. *Європейські перспективи*. 2021 №3. С.59-65. [Європейські Перспективи. 2021. №3 - ЄВРОПЕЙСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ \(unesco-socio.in.ua\)](http://unesco-socio.in.ua)

Апробація результатів дослідження:

1. Франчук Т.А. Державна прикордонна служба України як суб'єкт адміністративно-юрисдикційних проваджень. *«Літні наукові дискусії-2019»*: матеріали XXXII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 24 червня 2019 р.). Вінниця, 2019. С. 99–102.

2. Франчук Т.А. Адміністративне провадження в діяльності Державної прикордонної служби України. *«Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку економіки, обліку, фінансів і права»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 12 липня 2019 р.). Полтава, 2019. С. 40–41.

3. Франчук Т.А. Порядок складання адміністративних справ державною прикордонною службою України. *«Стратегічні пріоритети розвитку економіки, фінансів, обліку та права в Україні та світі»*: матеріали

Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 03 жовтня 2019 р., частина 6). м.Полтава, 2019. С. 42–44.

4. Франчук Т.А. Використання доказів державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні. *«Інновації в науці: сучасні виклики»*: матеріали XXXIV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 07 жовтня 2019 р.). м.Вінниця, 2019. С. 70–72.

5. Франчук Т.А. Злісна непокора на державному кордоні України. *«Світові тенденції сучасних наукових досліджень»*: матеріали XXXV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 28 жовтня 2019 р.). Вінниця, 2019. С. 78–81.

6. Франчук Т.А. Оскарження постанови державної прикордонної служби України по справі про адміністративне правопорушення. *«Інновації в науці: сучасні виклики»*: матеріали XXXVI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 18 листопада, 2019 р.). Вінниця, 2019. С.86–89.

7. Франчук Т.А. Адміністративний примус в діяльності ДПСУ. *Інновації XXI століття»*: матеріали XLVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 10 серпня 2020 р.). Вінниця, 2020. С.90–94.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ	23
1.1. Сутність та значення адміністративного провадження, його місце в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України.....	23
1.2. Правовий статус Державної прикордонної служби України.....	40
1.3. Місце адміністративного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України.....	63
Висновки до розділу 1.....	79
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	81
2.1. Правовий статус осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення.....	81
2.2. Правовий режим використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні.....	99
2.3. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України.....	117
Висновки до розділу 2.....	133
РОЗДІЛ 3 ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ.....	136
3.1. Особливості правового режиму протоколу про адміністративне правопорушення.....	136

3.2. Адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України.....	154
3.3.Закордонний досвід розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами країн Грузії, Молдови, Польщі, Великої Британії та США.....	171
Висновки до розділу 3.....	187
ВИСНОВКИ.....	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	201
ДОДАТКИ.....	216

ВСТУП

Актуальність теми. Державний кордон України завжди виступав складовим елементом зовнішнього прояву державного суверенітету, спроможності України бути повноцінним суб'єктом міжнародних відносин. З цих позицій захист державного кордону у всіх формах, видах та за всіма напрямками об'єктивується як провідний напрям у сфері забезпечення національної безпеки. Особливо це актуалізується наявною перманентною загрозою з боку РФ, яка на сьогодні вже продемонструвала зневагу до міжнародно-правових обов'язків у частині дотримання суверенітету сусідніх держав та взаємної поваги до дотримання недоторканності державних кордонів. За таких умов Державна прикордонна служба України опиняється в нових реаліях необхідності розширення потенціалу захисних інструментів та механізмів виконання завдань з недопущення порушень державного кордону, порядку пропуску через нього та перетину вантажів, товарів через державний кордон. У таких обставинах функція притягнення до адміністративної відповідальності за порушення режиму державного кордону посадовими особами Державної прикордонної служби набуває нової актуальності та стає елементом системи заходів з підтримки цілісності та недоторканності кордонів України. Сама по собі адміністративна відповідальність, незважаючи на порівняно із кримінальною м'якість покарань, демонструє розширені можливості держави для застосування владного припису та імперативного державного примусу до осіб, що своїми діями порушують встановлений порядок реалізації відносин з приводу перетину державного кордону, але суспільні наслідки від яких не мають такого рівня негативного ефекту, як від кримінально караних діянь.

Разом з тим, актуалізація участі органів Державної прикордонної служби в процесах застосування державного примусу підвищує їхню правоохоронну значущість та функційну спроможність у викритті правопорушень у сфері відносин з приводу перетину державного кордону особами та переміщення через нього товарів та вантажів. У цьому контексті потребують удосконалення процедурні аспекти забезпечення реалізації відповідних функцій, зокрема, шляхом удосконалення нормативно-правових актів, якими регулюються адміністративно-деліктні відносини. Загалом

актуальність наряду дослідження виходить за межі суто компетенційного наповнення адміністративно-деліктних функцій Державної прикордонної служби України та виступає елементом забезпечення національної безпеки, що у свою чергу ставить необхідність вирішення питання щодо криміналізації окремих складів протиправної поведінки, які на сьогодні визначаються як адміністративні правопорушення. Крім того, видається необхідним перегляд наявного правового статусу суб'єктів, які беруть участь в адміністративному провадженні з боку відповідної служби, що значно підвищить оперативність та ефективність усього процесу притягнення до адміністративної відповідальності.

Таким чином, дослідження теоретико-методологічного обґрунтування та організаційно-правових засад реалізації органами Державної прикордонної служби повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону України, а також пошук шляхів удосконалення законодавчого регулювання вказаної функції вбачається своєчасним, а його результати – цінними з погляду продовження реформи системи забезпечення національної безпеки.

Доцільність дисертаційної роботи підтверджується й тим, що на сьогодні Україна перебуває в процесі інтеграції до європейської торговельно-економічної спільноти, що передбачає одночасну уніфікацію законодавства та впровадження європейських принципів і стандартів у всі державницькі процеси, зокрема і в процес здійснення захисту державного кордону.

Ступінь наукової розробки теми. Організаційно-правове забезпечення повноважень Державної прикордонної служби України у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону вбачається доволі новим напрямом досліджень та лише нещодавно набуло відповідної актуальності в науковому середовищі.

Теоретичні засади реалізації повноважень Державної прикордонної служби України у сфері адміністративного провадження та її адміністративно-деліктну правосуб'єктність досліджували такі вчені, як Л. М. Белкін, В. Т. Білоус, К. Л. Бугайчук, Г. В. Грянка, В. В. Іщенко, А. Б. Калюта, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Ф. Корж, М. О. Король, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, А. Ф. Мота, О. В. Пугачов, Л. В. Серватюк, О. Л. Соколенко, Р. Є. Строцький, О. В. Фазикош, М. О. Філіппов та ін.

Проблеми забезпечення дотримання правового режиму державного кордону та правовий статус Державної прикордонної служби України досліджено, зокрема, в роботах В. В. Березенка, Г. А. Магася, Ю. О. Михайлової, Т. П. Мінки, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, А. М. Притули, Н. П. Харченко, В. І. Царенка, С. С. Шоптенка та ін.

Сучасний стан та особливості організаційно-правового забезпечення провадження Державною прикордонною службою України в справах про адміністративні правопорушення розглядалися у працях таких науковців, як О. М. Бандурка, С. Ю. Беньковський, В. В. Богуцька, В. В. Богуцький, С. С. Гнатюк, Н. П. Демчик, Д. В. Іщенко, А. М. Ключко, М. В. Ковалів, В. В. Косик, А. П. Курашкевич, А. Є. Лавринець, В. В. Лемешко, С. Мотрич, О. М. Музичук, О. М. Олицький, С. А. Петrenchенко, М. М. Тищенко, І. М. Савенко та ін.

Аналіз теоретичних та методологічних засад реалізації органами Державної прикордонної служби окремих процедур під час здійснення адміністративного провадження було проведено на підставі вивчення нормативно-правових документів, а також результатів наукових пошуків таких авторів як О. Ф. Бантишев, Н. В. Берестецька, П. М. Бурлака, Я. С. Галанюк, О. В. Ільченко, О. П. Кривецький, М. М. Литвин, Р. М. Ляшук, Б. М. Марченко, О. Г. Мельников, А. А. Олійник, А. М. Ухаль, С. Л. Фальченко, О. М. Ярмач та ін.

Разом з тим на сьогодні відсутні комплексні наукові дослідження з проблеми підвищення ефективності реалізації Державною прикордонною службою України повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правового режиму державного кордону України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в відповідно до плану наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права “Правові засади організації та здійснення публічної влад”, що є складовою наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова на 2013-2016 роки та “Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави” (номер державної реєстрації 0108U008927) на 2017-2026 роки (державний реєстраційний номер

01178U000103). За участю дисертанта було підготовлено пропозиції щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення; Закону України «Про Державну прикордонну службу України»; інструкцій, положень та порядків, якими регулюються окремі аспекти здійснення нею діяльності у сфері притягнення до адміністративної відповідальності.

Зміст і основні положення дисертаційної роботи відповідають основним завданням здійснення судової реформи в Україні.

Тему дисертаційної роботи затверджено Вченою радою Хмельницького університету управління та права (протокол № 3 від 29.10.2018 р.)

Мета дослідження. Метою дисертаційної роботи є аналіз сучасного стану організаційно-правового забезпечення та практики реалізації повноважень органами Державної прикордонної служби України у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону, а також пошук шляхів удосконалення цього комплексу повноважень.

Досягнення поставленої мети передбачає необхідність вирішення низки **завдань:**

- визначити сутність та значення адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України;
- дослідити правовий статус Державної прикордонної служби України;
- встановити місце адміністративного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України;
- розкрити організаційно-правове забезпечення правового статусу осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення;
- детермінувати правовий режим використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні;
- провести аналіз змісту та особливостей реалізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України;

- виокремити особливості складання Державною прикордонною службою України та правовий режим протоколу про адміністративне правопорушення;
- розробити шляхи підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України;
- вивчити зарубіжний досвід розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами.

Об’єкт дослідження. Об’єктом дослідження виступає система організаційно-правового забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України у сфері притягнення до адміністративної відповідальності.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є механізм практичного застосування Державною прикордонною службою України у сфері притягнення до адміністративної відповідальності.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стали загальні і спеціальні наукові методи, найбільш ефективні для пізнання правової сфери, зокрема функціонування судової системи та механізмів правозастосування.

Найбільшої ефективності в рамках дисертаційної роботи було досягнуто завдяки вдалому поєднанню різних методів наукового пізнання, здійсненого за допомогою системного підходу, який своїм методологічним інструментарієм дав змогу найбільш комплексно та всебічно підійти до проблематики організаційно-правового забезпечення реалізації Державною прикордонною службою України повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності.

Методи діалектики та системного аналізу дали змогу визначити сутність та значення адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України (підрозділ 1.1), а також визначити місце адміністративного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України (підрозділ 1.3).

Формально логічний метод у поєднанні із методами герменевтики та аксіологічним підходом розкриває сутність правового статусу Державної прикордонної служби (підрозділ 1.2) та правового статусу осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення

(підрозділ 2.1). У свою чергу за допомогою структурно-функційного методу досліджено правовий режим використання доказів службою в адміністративному провадженні та особливості реалізації заходів забезпечення у справах про адміністративне правопорушення (підрозділи 2.2, 2.3).

Пошук шляхів підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України було здійснено за допомогою методу правого моделювання та формально-логічного методу. Вони у своєму поєднанні стали засобами аргументації наукових висновків і розроблення науково обґрунтованих пропозицій за результатами дисертаційної роботи (підрозділи 3.1, 3.2).

Застосування порівняльного методу зумовлено необхідністю виділити найкращі здобутки зарубіжного досвіду розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами (підрозділ 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена сукупністю поставлених завдань і засобами їх розв'язання. У дисертації здійснено комплексний аналіз процесу реалізації органами та посадовими особами Державної прикордонної служби України повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону України. У межах дослідження одержано результати, які мають наукову новизну.

вперше:

- розроблено концепт адміністративно-деліктних обов'язків Державної прикордонної служби України як елемента системи забезпечення дотримання правового режиму державного кордону та реалізації комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня ефективності виконання завдань у сфері національної безпеки України. Доведено, що дотримання правового режиму державного кордону та недопущення його порушення виступає одним із напрямів підвищення рівня забезпечення державного суверенітету, окремим і самостійним елементом якого є здатність держави контролювати недоторканність власних кордонів;

- запропоновано комплексне бачення організаційного складника процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною

прикордонною службою України. Деталізовано на рівні відповідних інструкцій та нормативно-правових актів алгоритм розгляду вказаної категорії справ із розширенням можливостей у прийнятті рішень та повідомлення про скоєння злочину шляхом перекваліфікації протиправного діяння з проступку на злочин із відповідним направленням документів правоохоронним органам;

– розширено та уточнено суб'єктне коло осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення від імені Державної прикордонної служби України, із відповідною деталізацією їхнього правового статусу в адміністративно-деліктних відносинах, а також уточнення правового режиму деяких процедур за їхньої участі;

удосконалено:

– правовий статус Державної прикордонної служби України в частині реалізації адміністративно-деліктних відносин та притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб;

– теоретичні аспекти та практичні заходи реалізації правового режиму використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні. Визначено особливості деяких доказів, зокрема в частині необхідності залучення доказів, отриманих засобами стеження за цілісністю державного кордону, а також отриманих за допомогою спеціальних засобів (космічного фотографування; телевізійної та іншої апаратури) без попереднього зазначення засобів їх отримання через режим секретності застосування таких засобів в охороні державного кордону;

– організаційно-правове забезпечення процесу складання Державною прикордонною службою України із внесенням відповідних змін до законодавства, зокрема, шляхом уточнення окремих процедур та особливостей реалізації адміністративно-деліктних відносин за участі іноземців. Також на доктринальному рівні опрацьовано особливості правового режиму протоколу про адміністративне правопорушення, який складається посадовими особами та військовослужбовцями Державної прикордонної служби України;

дістало подальшого розвитку:

- теоретичні пошуки у сфері вдосконалення правозастосовного механізму реалізації заходів забезпечення провадження у справах про

адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. Сформульовано та обґрунтовано авторську позицію стосовно правової природи деяких заходів, їхньої виключної значущості та необхідності запровадження;

- обґрунтування теоретико-методологічних засад реалізації адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України. Формується новий концепт сприйняття ролі адміністративно-деліктних відносин як елемента системи забезпечення національної безпеки у зв'язку з охороною державного кордону як одного з елементів такої системи;

- розробка перспективних напрямів запровадження в Україні окремих напрацювань зарубіжного досвіду розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами деяких країн, зокрема сусідніх із Україною.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні та прикладні висновки й рекомендації дисертаційної роботи можуть бути використані в:

- науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру щодо реалізації посадовими особами Державної прикордонної служби України повноважень у сфері адміністративного провадження;

- законотворчій діяльності для вдосконалення окремих норм законодавства України у сфері регулювання діяльності Державної прикордонної служби України та використання методів державного примусу в адміністративному провадженні;

- навчальному процесі – в юридичних та інших вищих навчальних закладах при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративного право та процесу» та спеціальних навчальних курсів, при написанні підручників, навчальних посібників, розробці методичних рекомендацій, доведення необхідності подальшого вдосконалення організаційного, правового та методичного забезпечення діяльності посадових осіб служби в частині реалізації функції притягнення до адміністративної відповідальності (Акт впровадження від 18.06.2021 року №31\40 та акт впровадження від 04.06.2021 року);

- навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктне право», «Організація діяльності органів державної влади», «Система правоохоронних органів України»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Дискусійні положення дисертаційної роботи можуть стати основою для подальших наукових розробок.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, містить отримані особисто автором нові результати, які дозволяють підвищити ефективність реалізації органами та посадовими особами Державної прикордонної служби повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правого режиму державного кордону. Усі сформульовані положення та висновки є результатами особистих досліджень автора.

Апробація результатів дисертаційної роботи. Основні висновки й положення роботи обговорено на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права, оприлюднено на 7 науково-практичних конференціях: *«Літні наукові дискусії-2019»*: матеріали XXXII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 24 червня 2019 р.); *«Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку економіки, обліку, фінансів і права»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 12 липня 2019 р.); *«Стратегічні пріоритети розвитку економіки, фінансів, обліку та права в Україні та світі»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 03 жовтня 2019 р.); *«Інновації в науці: сучасні виклики»*: матеріали XXXIV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 07 жовтня 2019 р.); *«Світові тенденції сучасних наукових досліджень»*: матеріали XXXV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 28 жовтня 2019 р.); *«Інновації в науці: сучасні виклики»*: матеріали XXXVI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 18 листопада, 2019 р.); *«Інновації XXI століття»*: матеріали XLVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 10 серпня 2020 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи було викладено у 7 публікаціях у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України, а також у тезах 7 доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація визначена предметом, метою і завданнями наукового дослідження та складається із анотації, поданої українською та англійською мовами, вступу, трьох розділів, які охоплюють дев'ять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи, списку використаної літератури (139 джерела) та додатків. Дисертація містить 5 таблиць. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінок, з них список використаних джерел, який налічує 139 найменування, викладено на 15 сторінках, три додатки розміщено на 9 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

1.1. Сутність та значення адміністративного провадження, його місце в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України

Охоронна функція є однією з основних функцій у діяльності органів державної влади, і зокрема тих, на які покладається обов'язок підтримувати та забезпечувати повноту та непохитність суверенітету держави, національну безпеку, громадський порядок тощо. Як практичний прояв охоронної функції таких органів серед іншого необхідно назвати їхню здатність реалізовувати функцію легального примусу, притягуючи винних осіб до адміністративної відповідальності. Держава наділяє свої інституції повноваженнями у сфері підтримання та забезпечення правопорядку шляхом диференціації та делегування функцій з адміністративно-правового переслідування правопорушників, що втілюється у спеціальній формі реалізації публічних функцій – адміністративному провадженні.

На сьогодні доктринальне забезпечення та змістовне наповнення такої категорії науки адміністративного права та процесу, як «адміністративне провадження», є неоднозначним, а процес її наукового обґрунтування – доволі дискусійним. Разом з тим є цілком очевидним, що суто семантичне значення цієї категорії полягає в забезпеченні динаміки певних відносин, і оскільки притягнення до адміністративної відповідальності – це процес, який вимагає оперативності реагування з боку відповідних органів, раціональності державно-управлінських витрат та швидкості притягнення до відповідальності (її настання), то цілком логічно передбачити наявність зв'язку між адміністративним провадженням і адміністративною відповідальністю. Цей зв'язок є забезпечувальним, а тому й розгляд такої процедури в системі функціонування Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) є об'єктивним у зв'язку з роллю, яку відіграє ДПСУ в

процесі забезпечення реалізації режиму перетину державного кордону України.

На думку В. Романюк, «інститут адміністративної відповідальності та заходи адміністративної відповідальності є важливим регулятором суспільних відносин, покликані забезпечувати та підтримувати правопорядок, підвищувати правосвідомість та правову культуру громадян. Стрімкий розвиток правовідносин потребує певних змін і в заходах, що їх забезпечують, і, як наслідок, все це вимагає динаміки правового інституту адміністративної відповідальності» [110, с. 238–239]. З цієї позиції об'єктивним є і твердження про необхідність розвитку та уточнення інституту адміністративного провадження як способу реалізації функції органів державного управління у сфері притягнення до адміністративної відповідальності в позасудовому порядку.

Подібна процедура за своїми ознаками та відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) є класичним адміністративним процесом, але з погляду наявності ще й адміністративного судового процесу виникають певні питання стосовно змісту процесу притягнення до адміністративної відповідальності в позасудовому порядку. Власне КУпАП не містить визначення «адміністративного провадження», як і жоден інший нормативно-правовий акт в Україні. Хоча логіка законодавця демонструє можливість зробити висновок про те, що адміністративне провадження – це процес притягнення до адміністративної відповідальності компетентними та уповноваженими на те суб'єктами виконання владних повноважень.

Хоча, наприклад, В. І. Курило доводить неконституційність (незаконність) повноважень позасудових органів адміністративної юрисдикції щодо накладення адміністративних стягнень у вигляді штрафів та зазначає, що з метою підвищення професіоналізму суб'єктів накладення адміністративних стягнень у процесі їх накладення, уникнення порушень прав та законних інтересів осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності, необхідно розширити судову й спеціалізовану сфери застосування штрафів, а в підсумку прийти до судового порядку накладення адміністративного штрафу [55, с. 20]. Однак така точка зору видається нам дещо завчасною та надто безапеляційною. Справа в тому, що одним із

завдань адміністративного процесу є швидка реакція держави на правопорушника з метою корегування (виправлення) модусу його протиправної поведінки.

Але тут доцільно звернути увагу й на погляди Л. М. Белкіна, який вказує на можливості вчиняти тиск з боку органів уповноважених, накладати адміністративне стягнення на суб'єктів господарювання, чиї відносини такі органи покликані регулювати. Таку ситуацію дослідник розглядає на прикладі фондового ринку та ринку цінних паперів [11, с. 33–34]. Подібна ситуація, на думку Ю. Л. Юринець, має місце і в процесі захисту культурних прав громадян відповідними органами, які здатні, накладаючи стягнення, вчиняти певний тиск на подальшу діяльність суб'єктів, зокрема ринку медіа та інформації [128, с. 311–312]. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко таку процедуру охоплюють поняттям «адміністративний примус», розглядаючи його як сукупність різних способів, прийомів та засобів цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти, що віднесені до їх ведення [43, с. 184]. Натомість Р. С. Мельник стверджує, що адміністративний примус – це один із способів впливу органів державної влади на суб'єктів відносин, що регулюються таким органом, з метою максимізації забезпечення правопорядку та вимог законодавства [65, с. 16–18]. Такий підхід демонструє, що реалізація повноважень органами державної влади пов'язана із необхідністю утримання ними балансу суспільних та приватних інтересів у процесі здійснення цих відносин, зокрема за рахунок застосування заходів впливу, метою яких є повернення поведінки суб'єктів відносин до такого стану, у якому правопорядок, встановлений законодавством, не порушується.

Тобто притягнення до адміністративної відповідальності, накладення адміністративного стягнення, інша діяльність органів державної влади, спрямована на досягнення оптимального рівня виконання вимог законодавства, – усе це може входити до складу адміністративного провадження. Причому ми свідомо говоримо виключно про позасудові процедури, оскільки залучення адміністративного суду до вирішення питання щодо припинення правопорушення, притягнення до відповідальності за його скоєння – це окрема форма адміністративного примусу, і вона виходить на

рівні доктрини адміністративно-правової науки в площину адміністративного процесу.

Г. В. Грянка в цьому контексті зазначає: «адміністративний примус завжди посідав чільне місце в системі методів, що використовують у своїй діяльності державні органи. Завдяки розмаїттю матеріально-правових та процесуальних властивостей адміністративний примус має поліструктурний потенціал, що виявляється у численних адміністративно-примусових заходах, які застосовують майже всі вітчизняні державні органи» [22, с. 211–213]. Такий підхід дає нам можливість стверджувати, що адміністративний примус є методом державного регулювання, який з-поміж іншого втілюється в адміністративному провадженні як елементі динаміки процесу реалізації органами державної влади власних повноважень.

Адміністративне провадження – це спосіб процесуального вираження матеріального правозастосування, коли притягнення до адміністративної відповідальності об'єктивується необхідністю повернення суспільних відносин до рамок законності. І саме тому адміністративне провадження може розглядатися як засіб реалізації адміністративного примусу, який є невід'ємним елементом сукупності способів реалізації власних повноважень органами державної влади в межах, визначених КУпАП [41, с. 8–9]. Це у свою чергу ставить нас перед цікавим питанням щодо визначення різниці протікання адміністративних процесів за Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та КУпАП. «При розгляді справ безпосередньо за КУпАП не передбачається таких процесуальних гарантій, як відкладання розгляду справи, перерва у розгляді справи, зупинення розгляду справи, перегляд справи за нововиявленими обставинами тощо. Це породжує суперечливі ситуації, коли, наприклад, неможливість зупинення розгляду справи породжує два паралельних процеси». Тут мова йде про ситуацію, коли відповідно до КАСУ суб'єкт господарювання отримує можливість оскарження дії або бездіяльності органу державної влади, якою може бути певна процесуальна дія такого органу, передбаченого КУпАП, наприклад, щодо притягнення до адміністративної відповідальності за несвоєчасну сплату чи несплату податків. Тобто відбуваються два процеси, взаємність та пов'язаність яких визначається тим, що рішення в одному процесі може виключати законність підстав іншого й навпаки.

Ця ситуація породжує парадокс, коли більш жорсткі адміністративно-правові санкції застосовуються до суб'єктів суспільних відносин за нормами КУпАП у позасудовому процесі, а менш жорсткі – у судовому. Власне для збалансування такої ситуації й існує потреба наукового обґрунтування категорії «адміністративне провадження», яка б охоплювала всі ознаки владно-державних відносин та відносин адміністративного примусу в діяльності органів державної влади в позасудовому порядку. Судовий процес повинен так і залишатися та охоплюватися не поняттям «адміністративне провадження», а виключно поняттям «адміністративний процес», вкладається в концепт, визначений КАСУ. Натомість адміністративне провадження як категорія адміністративно-правової науки повинно знайти своє місце в термінологічному апараті, закріпленому КУпАП.

А. Б. Калюта, аналізуючи необхідність застосування органами державної влади і, зокрема, митними органами правоохоронної функції, звертає увагу на те, що коли вони керуються у своїй діяльності КУпАП, то вони реалізують сукупність державно-владних повноважень із притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, а тому така діяльність може визначатися як адміністративний процес у найбільш загальному своєму визначенні або як порядку застосування заходів адміністративного примусу в більш вузькому значенні [36, с. 13–15]. В. О. Тімашов зазначає, що «адміністративний процес у широкому розумінні має свою структуру, складається із сукупності проваджень. Під провадженнями розуміють діяльність по вирішенню певної, порівняно вузької групи однорідних справ. Таким чином, адміністративне провадження – це вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ» [121, с. 139–141]. Але системний аналіз положень КУпАП доводить, що адміністративний процес як більш загальне визначення динамізму у функціонуванні органів державної влади, а також адміністративне провадження як сукупність процедурних аспектів з правореалізації положень КУпАП у частині виконання органом державної влади правоохоронної функції – усе це зводиться до необхідності виокремити більш вузьку категорію – провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Вочевидь саме в такому розумінні або в такій інтерпретації адміністративне провадження може й повинне реалізовуватися в контексті предмета цієї дисертаційної роботи. Ми говоримо про діяльність органів Державної прикордонної служби України, але вся їхня діяльність так чи інакше регулюється нормами адміністративного права, а тому будь-яка процедура може описуватися в межах адміністративного провадження. Натомість, говорячи про реалізацію охоронної функції ДПСУ, а саме функції з притягнення до адміністративної відповідальності, зазначимо, що межі адміністративного процесу потребують уточнення, більш чіткого визначення потребує зміст цього процесу.

В. Б. Авер'янов з цього приводу вказує, що доктринальне поняття адміністративного процесу значно ширше за аналогічне визначення процесу кримінального або цивільного. Адміністративний процес поєднує в собі фактично два різних способи реалізації захисту прав або відновлення правопорядку: через механізм адміністративного судочинства та через притягнення до адміністративної відповідальності за межами судового процесу. В обох випадках процеси складаються з окремих самотійних проваджень [1, с. 204]. Ми не можемо цілком погодитися із таким підходом, оскільки, на наш погляд, адміністративний процес за КАСУ та адміністративне провадження за КУпАП мають різну систему принципів та засад реалізації.

Тут звертає на себе увагу позиція Р. Є. Строцького стосовно того, що існують різні види провадження у структурі адміністративно-юрисдикційного процесу, зокрема адміністративне провадження у справах про адміністративне правопорушення (адміністративне провадження), оскільки вони мають різні принципи правового регулювання; відмінний предмет та метод правового регулювання [120, с. 12]. Провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним із видів адміністративного процесу, являє собою регламентовану нормами адміністративно-процесуального законодавства діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [120, с. 190]. Отже, спрощене тлумачення адміністративного провадження як окремого випадку провадження у справах про адміністративні правопорушення неповною

мірою відображає виключну мету такого провадження. Хоча для спрощення розуміння та приведення до певного порядку категоріального апарату у сфері відносин із приводу реалізації КУпАП ми можемо як узагальнення застосовувати категорію «адміністративне провадження».

Так, провадження у справах про адміністративні правопорушення являє собою систему процесуальних дій, що здійснюються уповноваженими на те органами та посадовими особами у зв'язку з вчиненням особою адміністративного правопорушення та спрямовані на притягнення такої особи до відповідальності у вигляді правообмежень [120. с. 230]. А отже, адміністративне провадження може розглядатися як сукупність владно-управлінських дій, спрямованих на притягнення винних осіб до адміністративно-правової відповідальності, а також як спосіб правозастосовної та правореалізуючої діяльності уповноваженого на те суб'єкта.

Таким чином, узагальнюючи викладене вище, ми доходимо таких висновків:

по-перше, адміністративне провадження не має й вочевидь не може мати єдиного уніфікованого визначення, оскільки охоплює собою надзвичайно різноманітну сферу владних, управлінських, адміністративно-правових проявів юрисдикції органу державної влади, наділеного відповідними повноваженнями. Реалізація останніх і відбувається в межах адміністративного провадження;

по-друге, адміністративне провадження як спосіб або процес правореалізації демонструє можливість розуміння цієї категорії в загальній та більш вузькій площинах, коли за умови вузького підходу воно визначається як практична реалізація правоохоронної функції відповідного органу в межах, визначених КУпАП;

по-третє, адміністративне провадження – це екзистенційна форма функціонування органів державної влади, оскільки будь-яка управлінська процедура визначається як елемент провадження, тобто елемент владних чи розпорядчих відносин.

Усе це демонструє можливість і доцільність застосування терміна «адміністративне провадження» в розумінні діяльності органів державної влади з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Ми наголошуємо на цьому, оскільки, розглядаючи адміністративний процес як певну сукупність та послідовність адміністративно-управлінських дій, ми приходимо до об'єктивного виділення з цієї категорії її складників (складників самого процесу). Так, якщо ми говоримо про адміністративний процес як діяльність, спрямовану на притягнення до адміністративної відповідальності, то не можемо виключати можливість такого притягнення позасудовими органами. А отже, задля розмежування або ідентифікації адміністративного процесу за суб'єктним складом ми можемо окремо визначати судове та адміністративне провадження. Перше здійснюється адміністративними судами, друге – органами, на які КУпАП покладено обов'язок притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників.

Додатковим аргументом на користь цієї точки зору слугує та обставина, що адміністративно-процесуальне законодавство розрізняє загальне та спрощене провадження, а отже, ідентифікує процес притягнення до адміністративної відповідальності саме як адміністративне провадження.

Така доктринальна та теоретико-методологічна глибина вивчення питання природи та змісту адміністративного провадження як складника діяльності органів державної влади (у нашому випадку органів ДПСУ) є обов'язковою з погляду множинності функцій та завдань, покладених на них державою, а також способів їх реалізації. Саме тому ми вважаємо за необхідне виокремити особливості адміністративного провадження в процесі притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки така дефініція не відома ні КУпАП, ні КАСУ. Отже, особливостями при системному аналізі положень КУпАП є такі:

виникає виключно внаслідок скоєння особою (групою осіб) адміністративного правопорушення, чітко визначеного у відповідній статті КУпАП та яке виключає можливість кваліфікації як злочин, а також тягне за собою наслідки, передбачені відповідною статтею КУпАП. Говорячи про адміністративне провадження, досить часто виникає ризик уникнення більш жорсткої (кримінальної) відповідальності за скоєння діяння, яке за своїм характером кваліфікується як адміністративне правопорушення, а за іншими ознаками може бути перекваліфіковане на злочин. Наприклад, мова йде про різницю завданого збитку або про різний характер суспільно небезпечних

наслідків. Адміністративні правопорушення, які пов'язані із порушенням режимів перетину державного кордону або притягнення до відповідальності за які входить до компетенції ДПСУ, повинні бути чітко відмежовані від можливих складів злочинів саме на підставі сукупності ознак, які підлягають перевірці в процесі адміністративного провадження. Цим ми доводимо ту тезу, що сукупність алгоритмів, процедур, дій, яких необхідно вжити, вчинити або реалізувати органам ДПСУ під час притягнення до адміністративної відповідальності, повинні охоплюватися терміном «адміністративне провадження». Це не окрема дія, навіть не декілька дій, і часто ці дії не укладаються в динаміку, яка б дозволяла ототожнити їх із поняттям «адміністративний процес»;

здійснюється уповноваженою на те особа або органом державної влади, про що зазначається у відповідній нормі КУпАП. Дотримання суб'єктності в цьому питанні об'єктивує законність процесу притягнення до адміністративної відповідальності, а тому такі повноваження повинні чітко входити в коло тих функцій та завдань, які закріплюються за відповідним органом державної влади відповідно до законодавства, яким регулюється його діяльність. У цьому й полягає основна сутність дилеми, яку ми намагалися розв'язати вище, – можливість та доцільність наділення функцією притягнення до адміністративної відповідальності позасудовий орган, а також врегулювання в такому випадку суперечності між положеннями КУпАП та КАСУ. Якщо ж підходити до розгляду цього питання з погляду суб'єктного складу відносин з приводу притягнення до адміністративної відповідальності, то слід спростити його вирішення до такої тези: застосування адміністративно-процесуальних норм залежить від органу, який притягає до відповідальності. У випадку якщо це суд, застосовуються положення КАСУ, в іншому випадку – КУпАП. Право оскарження будь-якої постанови про притягнення до адміністративної відповідальності в судовому порядку зберігається за особою в будь-якому випадку. Але саме за рахунок того, що інколи й розмір стягнення незначний, і вина не підлягає та не заперчується правопорушником, а також з огляду на інші обставини – застосування виключно й постійно судової процедури під час притягнення до адміністративної відповідальності є об'єктивно недоцільним. Важливо також розуміти, що фіксація правопорушення, перевірка деяких обставин та фактів

тощо – це все дії, які здійснюються тим самим органом, який і наділений повноваженнями з притягнення до адміністративної відповідальності. Тому розмежування цих процедур в часі є лише засобом штучного затягування вказаного процесу, а також надмірно обтяжує судові інстанції. Саме тому ми й доводимо можливість диференціації категорій «адміністративний процес» та «адміністративне провадження» за суб'єктним складом або за статусом органів, які його реалізують, – суд чи інший орган державної влади відповідно;

характер регулювання завжди є імперативним та виключає можливість застосування принципу дискретності. Орган державної влади (а ми визначилися, що положення КУпАП у частині саме притягнення до відповідальності, а не оскарження відповідних постанов реалізуються органами державної влади), на який покладено обов'язок притягнення до відповідальності, діє виключно в спосіб, межах та обсягах, передбачених КУпАП, він або його посадові особи не може, на відміну від суддів, керуватися будь-якими внутрішніми переконаннями, досвідом тощо. У процесі притягнення до адміністративної відповідальності відбувається чітка фіксація правопорушення, визначення його основних кваліфікаційних ознак, кожна з яких укладається у визначені законом межі, зокрема й підстави та можливість уникнення такої відповідальності. Особливості розгляду обставин справи та винесення відповідного рішення настільки нетривале в часі, що вимагає чіткої законодавчої визначеності, а тому КУпАП передбачає певну диференціацію розмірів шкоди, способів скоєння правопорушення, диверсифікацію інших обставин. Це зроблено для того, щоб особа, яка безпосередньо виносить постанову, не обтяжувалася обов'язком приймати рішення, яке пов'язано із необхідністю використовувати власний досвід, визначати суспільні умови скоєння правопорушення та суспільну значущість його наслідків. Це пояснюється тим, що, на відміну від суддів, вимоги до обіймання такими особами посад виключають віковий, трудовий та інші ценси. Це може розглядатися нами як ще один додатковий аргумент на користь застосування категорії «адміністративне провадження»;

має специфічний правовий режим та характер законодавчого закріплення процесуальних актів та процедур їх оскарження. Існує чітка послідовність: фіксація шляхом складання протоколу, підготовка до

винесення постанови, винесення постанови. Такий процес є швидкоплинним у часі, а наслідки порушення його тягнуть за собою можливість скасування відповідної постанови про притягнення до адміністративної відповідальності в судовому порядку. Саме тому вимоги до процесуальних документів потребують чіткого визначення та чіткого дотримання. У цьому контексті процесуальні документи адміністративного провадження тотожні документам адміністративного процесу, але характер складання, наприклад, протоколу має суттєві відмінності. Це пов'язано з тим, що протокол є тією підставою для притягнення до адміністративної відповідальності, яка одночасно: визначає зміст правопорушення, містить необхідні докази, може містити показання свідків тощо. Особливістю законодавчого забезпечення адміністративного процесу, на відміну від адміністративного провадження, є те, що документи, винесені під час останнього, є не лише оспорюваними судами під час процесу, але й можуть слугувати доказами. Судові ж рішення є завжди рішеннями, які встановлюють факти, а тому не можуть по-іншому застосуватися в адміністративному провадженні;

функція адміністративного провадження завжди виявляється через захист встановленого законодавством правового режиму або порядку реалізації суспільних відносин, які охороняються або забезпечуються чи регулюються відповідними органами державної влади, а не державою в принципі. На відміну від адміністративного процесу, коли питання дотримання законності є питанням загальнодержавного значення, дотримання правового режиму чи нагляд за здійсненням тих чи тих процедур мають імперативний характер регулювання. Тобто адміністративне провадження є елементом реакції відповідних органів держави на протиправну діяльність осіб, що не лише порушують законодавчо закріплений порядок, але й ставлять під сумнів їхній авторитет. Це означає, що наділення КУпАП правом на притягнення до адміністративної відповідальності є засобом підвищення значущості владно-управлінської діяльності відповідних органів. Це можна вважати навіть певним проявом превентивної функції, оскільки, наприклад, особи, які перетинають державний кордон, матимуть уявлення про потенційні можливості застосування державного примусу до них з боку органів та посадових осіб

ДПСУ у випадку, якщо ними порушуватимуться вимоги до перетину державного кордону.

Таким чином, ми робимо висновок про те, що адміністративне провадження має дисперсну природу та втілює в собі правоохоронну функцію, яку повинні реалізовувати органи ДПСУ в процесі регулювання відносин з приводу дотримання режиму перетину державного кордону.

З цього приводу Г. Магась зазначає, що «охорона державного кордону держави є об'єктивною реальністю, яка викликана, по-перше, тим, що державний кордон існує об'єктивно; він був, є і буде атрибутом держави доти, поки вона існує; по-друге, тим, що захист своїх інтересів безпосередньо на державному кордоні є об'єктивною потребою української державності» [62, с. 50–51]. На законодавчому рівні, а саме в ч. 4 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України», встановлюється, що «охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону й полягає у здійсненні Державною прикордонною службою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, а також Збройними Силами України у повітряному та підводному просторі відповідно до наданих їм повноважень заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України». Таким чином, сама по собі охорона державного кордону є прямим втіленням охоронної функції органів ДПСУ. Це їхня безпосередня сфера діяльності, предмет, на який спрямовується владно-управлінський вплив, а також система організаційно-правового забезпечення, і головне – комплекс заходів, які втілюють у собі державний примус.

Системний аналіз положень Закону України «Про державний кордон України» демонструє наявність двох правових режимів, дотримання та забезпечення яких покладається на органи ДПСУ та утворює собою систему заходів з охорони державного кордону:

режим державного кордону України – «порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт,

промислової та іншої діяльності на державному кордоні України – визначається цим Законом, іншими актами законодавства України і міжнародними договорами України» ;

прикордонний режим, який встановлюється у так званій прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі. Прикордонний режим «регламентує правила в'їзду, перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України» .

Як слушно зауважує В. І. Царенко, «мета прикордонного режиму полягає у забезпеченні режиму кордону та створенні сприятливих умов для виконання органами ДПСУ функції з охорони державного кордону України» [126, с. 357–358]. Такий підхід демонструє, що прикордонний режим перебуває порівняно з режимом державного кордону у відносинах підпорядкування, забезпечення. Яскраво простежується сервісний зміст цього правового режиму для досягнення головної мети – охорони державного кордону. Але якщо розглянути призначення та мету встановлення самого режиму державного кордону України, стає зрозумілим, що його значення виходить за межі суто охоронної діяльності.

Як відомо, правовий режим – це категорія правової науки, яка визначає наявність особливого порядку регулювання тих чи тих суспільних відносин і виявляється у специфічному поєднанні юридичних засобів, що створюють необхідний для інтересів держави або бажаний для суспільства стан, який максимізує рівень задоволення прав та інтересів осіб у конкретній сфері суспільних відносин. Щодо правового режиму державного кордону ми розуміємо, що специфічне поєднання юридичних засобів повинно спрямовуватися на забезпечення цілої низки цілей, які мають приватно- та публічно-правовий характер, що й викликає суттєві складності в забезпеченні такого правового режиму.

Н. П. Харченко вказує на те, що якщо розглядати правовий режим як «особливий порядок правового регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою системи варіативно поєднаних юридичних засобів з метою їх упорядкування, то його головна мета повинна полягати у визначенні просторово-часових меж та суб'єктно-об'єктної структури

суспільних відносин» [125, с. 33]. Це означає, що правовий режим державного кордону створює необхідні межі для правового регулювання всіх суспільних відносин, які так чи інакше передбачають дії, спрямовані на перетин, обслуговування, захист державного кордону тощо. З цих позицій зрозуміло, що правовий режим державного кордону є вихідним для визначення змісту діяльності органів ДПСУ, меж їхньої компетенції, а також функційного навантаження, яке покладається на них.

Такий підхід демонструє необхідність включення повноважень органів ДПСУ у сфері адміністративного провадження до переліку необхідних юридичних засобів забезпечення належного рівня дотримання правового режиму державного кордону України. Мова йде не лише про безпосередньо охорону державного кордону загалом, у розумінні дотримання його цілісності, але в контексті необхідності дотримання правового режиму його перетину.

Ми наголошуємо, що ДПСУ має широке коло повноважень у сфері охорони державного кордону України, але, говорячи про місце адміністративного провадження в системі заходів забезпечення його правового режиму, ми повинні передусім спиратися на загальнотеоретичні категорії правової науки і, зокрема, на категорію «правопорядок». Таким чином, адміністративне провадження повинно розглядатися як елемент забезпечення дотримання правопорядку, зокрема у сфері відносин з приводу державного кордону. Такий правопорядок походить від специфіки правового режиму останнього. А призначення самого правового режиму, на думку Т. П. Мінки, можна розглядати з погляду «тональності» правового регулювання [71, с. 125–126]. Ми вважаємо, що визначення спроможності правового режиму завдати певну «тональність» правовідносинам демонструє досить «м'який» підхід вченої до проблеми правового регулювання суспільних відносин.

Такий підхід передбачає переважання диспозитивності у правовому регулюванні відносин, наявності законодавчо закріплених альтернатив поведінки суб'єктів – учасників таких відносин. Для цілей охорони державного кордону диспозитивний метод правового регулювання застосовується не так часто, оскільки він передбачає надання можливості вибору певного модусу поведінки особам, але в питаннях охорони

державного кордону неможливо надати достатньої кількості альтернатив, оскільки необхідно враховувати передусім інтереси національної безпеки та громадського порядку в процесі організації процедур, спрямованих на перетин державного кордону. Імперативний метод забезпечує чіткість такої процедури, а диспозитивний – вибір способу перетину, оскільки питання його процедурного наповнення виключають варіативність. Альтернативи тут можуть бути лише в тому, чи зробити це в установленій законодавством спосіб, чи з порушенням законодавства.

Тому «тональність», про яку згадує Т. П. Мінка, стосується акцентів у правовому регулюванні діяльності органів держави, завданням яких є забезпечення дотримання та охорони правового режиму державного кордону. Така «тональність» є загальною і визначається зміщенням акцентів у бік юридичних засобів, спрямованих на охорону, попередження та контроль, тобто сукупність заходів, у яких превалює державний примус. Це пояснює важливість адміністративного провадження в процедурах забезпечення правового режиму державного кордону, оскільки саме в такий спосіб забезпечується притягнення до відповідальності винних осіб.

Л. Вакарюк зазначає, що «правовий режим не може повністю зводитись до відповідних типів правового регулювання, іншими словами, їх замінювати, оскільки сам режим виражає лише ступінь жорсткості відповідного типу (способу) правового регулювання: імперативного чи диспозитивного – чи у бік «обмеження», чи у «бік сприяння» [17, с. 199–200]. У контексті предмета нашого дослідження ми приходимо до розуміння того, що адміністративне провадження як елемент системи забезпечення правового режиму державного кордону як раз таки і сприяє зміщенню акцентів у бік більшого накладення обмежень, ніж надання дозволів особам з приводу перетину державного кордону.

Але не можна без уваги залишити й точку зору В. Я. Настюка, які зазначають, що «правовий режим у структурно-функціональному сенсі – це, з одного боку, закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов’язків та відповідальності; з іншого – система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості» [76, с. 17–19]. Отже, відповідальність є невід’ємним елементом реалізації правового режиму. Адміністративне провадження як сукупність процедур, спрямованих на

притягнення до такої відповідальності, виступає невід'ємним елементом системи заходів, необхідних для забезпечення правового режиму. Відбувається розширення охоронної та захисної функцій адміністративного провадження до функції забезпечувальної.

З цього приводу необхідним буде зауваження стосовно того, що правовий режим державного кордону України має два рівні забезпечення: міжнародно-правовий та національний.

Міжнародно-правовий рівень регулювання правового режиму державного кордону визначає основні засади міждержавних відносин з приводу встановлення, дотримання, обслуговування міждержавних кордонів; гарантує їхню непорушність, цілісність, оскільки вони є елементом міжнародно-правової суб'єктності держав, елементом їхнього національного суверенітету. Крім того, саме міжнародно-правовими актами закріплюються процедури міждержавних відносин у процесі вирішення будь-яких спорів щодо державного кордону. Міжнародно-правовий рівень встановлює низку визначальних, ключових елементів у системі забезпечення відносин, предметом або об'єктом яких є державний кордон, оскільки порушення його правового режиму в одній країні часто тягне за собою його порушення з іншого боку кордону. Тобто можна говорити, що органи, які забезпечують охорону державного кордону, наприклад ДПСУ для України, мають ще й певне моральне зобов'язання перед відповідними службами з іншого боку кордону щодо недопущення порушення порядку його перетину з території країни, органами державної влади якої є такі прикордонні служби.

Тому В. Березенко слушно зазначає, що саме міжнародно-правові акти, такі як: Статут ООН 1945 р., Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р., Заключний акт НБСЄ 1975 р. – закріплюють основні міжнародно-правові принципи, які мають імперативний характер і вищу юридичну силу, з-поміж яких – принцип суверенітету держави над своєю територією, принцип територіальної цілісності держав, принцип непорушності кордонів тощо [8, с. 22–23]. Слід додати, що особливості правового режиму державного кордону також визначаються відповідними двосторонніми міждержавними угодами про державний кордон, якими, власне, і визначаються географічні межі кордонів.

Що ж стосується національного законодавства, то, окрім уже згаданого вище Закону України «Про державний кордон», його правовий режим встановлюється також Законом України «Про прикордонний контроль», який визначає правові основи здійснення прикордонного контролю, порядок його здійснення, умови перетинання державного кордону України, а також Постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57 «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України». За логікою законодавця, а також з огляду на доктринальні положення науки адміністративного права адміністративна відповідальність за порушення правового режиму державного кордону настає саме у випадку порушення норм національного законодавства, якщо це прямо передбачено національним законодавством. Тобто адміністративне провадження в частині забезпечення правового режиму державного кордону може повною мірою відігравати свою роль лише у випадку, якщо адміністративна відповідальність передбачена в зазначених вище нормативно-правових актах.

Так, відповідно до ст. 35 Закону України «Про державний кордон» 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. Так само, можливість притягнення до адміністративної відповідальності передбачена й у Постанові Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 № 57, відповідно до п. 29 якої чітко визначено, що «за порушення порядку перетинання державного кордону, встановленого цими Правилами, громадяни притягуються до відповідальності згідно із законом». Таким чином, ми доходимо висновку, що значення адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України полягає в тому, щоби забезпечувати законність вказаних процедур, невідворотність настання покарання за їх порушення, створювати

передумови для забезпечення національної безпеки та громадського порядку в процесі такого перетину.

Адміністративне провадження виступає не лише елементом охорони, але й важливим засобом забезпечення нормальної діяльності органів ДПСУ, воно є фактичним проявом охоронної, захисної, забезпечувальної та навіть організаційної функцій органів ДПСУ. Воно передбачає притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України, тобто спрямовується на забезпечення правопорядку в цій сфері суспільних відносин. Важливо розуміти, що через визначення значення адміністративного провадження для правового режиму державного кордону в подальшому ми зможемо більш чітко та ґрунтовно дослідити і його місце в системі функціонування органів ДПСУ, а також встановити природу та підґрунтя окремих його процедурних аспектів та елементів. Значущість, яку воно має в питаннях захисту державного кордону, не доцільно применшувати лише через те, що адміністративно-правові санкції є м'якшими за своїм змістом, ніж кримінальні. Навпаки, зроблені нами вище висновки дають нам всі підстави для подальшого перегляду основних доктринальних засад адміністративного провадження, зокрема в контексті розширення санкцій та збільшення обсягів повноважень органів ДПСУ щодо їх застосування.

1.2. Правовий статус Державної прикордонної служби України

Аналіз адміністративного провадження в системі функцій органів ДПСУ неможливий без аналізу власне особливостей правового статусу самої ДПСУ. Наділяючи ДПСУ повноваженнями з притягнення до адміністративної відповідальності, законодавець виходив із певних юридичних, організаційних, матеріально-технічних та інших можливостей служби. Аналіз положень КУпАП свідчить, що жодними додатковими засобами для реалізації адміністративного стягнення, окрім наявних у суб'єктів, що уповноважені накладати такі стягнення, законодавець нікого не наділяє. Логіка КУпАП полягає в тому, що притягнення до адміністративної відповідальності може ефективно реалізовуватися в межах тих функцій, компетенцій та того обсягу повноважень, якими й так наділені органи,

зокрема ДПСУ. Такий підхід дає нам можливість зробити висновок, що адміністративне провадження входить до переліку тих процедур, напрямів, функцій, які повинні виконувати ДПСУ, виходячи з необхідності додержання покладених на них завдань.

Таким чином, виконання органами ДПСУ функцій з адміністративно-правового переслідування повинно логічно укладатися в організаційно-правове їх забезпечення та передбачатися установчими, розпорядчими нормативними актами та документами внутрішнього розпорядку ДПСУ. Це свідчить про те, що повноваження у сфері адміністративного провадження не лише визначаються особливостями правового режиму охорони державного кордону України, але й нерозривно пов'язані із самим призначенням ДПСУ, її місцем у системі органів державної влади, її правовим (адміністративно-правовим, як суб'єкта адміністративних правовідносин) статусом.

Звертаючись до фундаментальних правових досліджень щодо предмета окреслення сутності правового статусу, слід зауважити, що з погляду предмета нашого дослідження визначення правового статусу ДПСУ впливатиме на такі аспекти аналізу адміністративного провадження, яке здійснюється службою:

достатність організаційно-правового забезпечення адміністративного провадження, відповідність передбачених законодавством цілей адміністративної відповідальності та можливості їх забезпечення органами ДПСУ в процесі адміністративного провадження;

достатність матеріально-технічного та інституціонального забезпечення адміністративного провадження. Аналізуючи це питання, необхідно виходити із тих можливостей, якими наділені органи ДПСУ в їхній, так би мовити, повсякденній діяльності. Тобто витрати на реалізацію функції з притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників повинні вписуватися в загальний кошторис діяльності органів ДПСУ;

наявність внутрішніх резервів та потенціалу в органів ДПСУ підвищувати ефективність адміністративного провадження та реалізовувати невідворотність адміністративно-правової відповідальності за рахунок мобілізації внутрішніх резервів, які забезпечуються наявним організаційно-правовим забезпеченням;

напрями вдосконалення процедурних, організаційних аспектів адміністративного провадження, а також розширення меж та повноважень ДПСУ у сфері забезпечення більшої ефективності адміністративно-правових санкцій у процесі додержання правового режиму охорони державного кордону України.

Таким чином, ми повинні дійти висновку, що адміністративне провадження є логічним елементом правового статусу ДПСУ або що останній потребує зміни шляхом включення в систему прав та обов'язків органів ДПСУ необхідного рівня законодавчого забезпечення процедурних аспектів досліджуваного предмета. Визначення особливостей правового статусу ДПСУ дасть нам змогу проаналізувати місце адміністративного провадження в системі прав, обов'язків, завдань, функцій органів ДПСУ та компетенції її посадових осіб.

Так, аналізуючи сутність та зміст категорії «правовий статус», слід звернутися до точки зору В. Т. Білоуса, який вважає, що правовий статус визначає «стабільний правовий стан суб'єкта в системі суспільних відносин, який забезпечується повнотою сукупності його прав і обов'язків особи, які здатні максимізувати ефект від його участі в таких відносинах» [12, с. 124]. У свою чергу М. Г. Ісаков вважає, що визначення правового статусу суб'єкта суспільних відносин охоплюється тими самими детермінантами, якими характеризується і його правове становище в кожному конкретному процесі чи ситуації під час реалізації ним власної правосуб'єктності [31, с. 12–14]. Ми не можемо погодитися із такими підходами повною мірою, по-перше, через те, що категорія «правовий статус» є фундаментальною, і саме вона визначає положення, а точніше можливі положення та варіацію модулів поведінки, у яких може опинитися або які може обрати суб'єкт суспільних відносин.

Правовий статус, на нашу думку, визначає лише конфігурацію модусу поведінки в системі суспільних відносин. Для цього такий суб'єкт наділяється певною сукупністю прав та обов'язків, а також відповідальністю, що й визначає відповідне місце суб'єкта. Але в цьому контексті розуміння правового режиму полягає в тому, що призначення суб'єкта суспільних відносин визначається заздалегідь, тобто до того, як він наділяється сукупністю прав та обов'язків для реалізації необхідних завдань.

У цьому контексті О. Ф. Скакун вважає, що «правовий статус – це сукупність прав та обов’язків, які визначають правове становище особи та ідентифікують її як учасника відповідних суспільних відносин. Саме правовий статус встановлює місце особи в правореалізаційному та правозастосовному процесі, а також конструює систему зв’язків, що характеризують розміщення суб’єкта владних повноважень у механізмі правового регулювання та під час взаємовідносин з іншими учасниками відповідних відносин» [115, с. 103–107]. Через правовий статус розкривається формально-юридичний бік будь-якого суб’єкта владних повноважень. У цьому й полягає основне доктринальне призначення правового статусу: закріплені на законодавчому рівні положення та детермінанти, що визначають номінальне положення суб’єкта відносин у запропонованій державою конфігурації (архітектоніці) органів, що регулюють суспільні відносини, на практиці перевіряються правозастосуванням цих положень, їхнім фактичним впливом на суспільні відносини, здатністю реально впливати на зміну поведінки суб’єктів таких відносин.

У цьому контексті адміністративне провадження і є тим важелем, механізмом впливу органами ДПСУ на зміну відносин з приводу забезпечення правового режиму державного кордону. Правовий статус органів ДПСУ визначає формальну можливість притягати осіб до адміністративної відповідальності, але така можливість виникає лише за певних умов, що тим не менш не виключає відповідні функції з кола правосуб’єктності ДПСУ, але те, у якому саме статусі опиняться ці органи під час її реалізації і в який спосіб, з якою ефективністю вони будуть реалізовані, можна буде оцінити виключно під час застосування відповідних норм.

Тому Н. М. Оніщенко та О.В.Зайчук слушно зазначають, що правовий статус характеризується системністю, універсальністю та комплексністю, яка відіграє надзвичайно важливу роль в організації суспільних відносин, оскільки шляхом встановлення прав, обов’язків, а також гарантій їх реалізації визначає основоположні принципи взаємодії суб’єктів правовідносин та окреслює в них місце конкретного суб’єкта [81, с. 365–368]. Можна говорити, що таким чином забезпечується стабільність у виконанні суб’єктами владних

повноважень їхніх прав та обов'язків, а також визначаються гарантії того, що функції, які покладені на відповідні органи, будуть дотримані максимально в повному обсязі.

З погляду предмета нашого дослідження правовий статус визначається як необхідний базис для виконання функцій з притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення режиму державного кордону. Обираючи предметну сферу дослідження, ми виходили з того, що на органи ДПСУ вже покладено такі обов'язки. Тобто вони не є похідними від правового статусу, а саме нормативно-правове забезпечення правового статусу повинно охоплювати з-поміж іншого реалізацію завдань у сфері охорони правопорядку в процесі перетину особами державного контролю в контексті притягнення порушників відповідних процедур до адміністративної відповідальності.

Ця теза дає нам можливість звернутися до висновків, зроблених В. В. Макарчуком стосовно того, що правовий статус є категорією, яка пов'язана із доктриною природного права, і досить часто засобами національного законодавства складно однозначно та всебічно виокремити складники правового статусу конкретного суб'єкта в конкретних відносинах. Саме тому частина прав та обов'язків суб'єктів відносин, які становлять міжнародно-правовий інтерес, визначається відповідними міжнародними актами [63, с. 22–23]. У свою чергу А. В. Панчишин, говорячи про правовий статус суб'єкта владних повноважень, зазначає, що він визначається нормами національного законодавства, оскільки встановлює основні аспекти реалізації суб'єктом владних повноважень покладених на нього функцій держави [84, с. 96–97]. Ми погоджуємося з тим, що правовий статус не може визначатися лише нормами національного законодавства, але виключно тоді, коли суспільні відносини, учасником яких є відповідний суб'єкт, неповною мірою врегульовані його нормами. Це означає, що окремі елементи правового статусу органів ДПСУ можуть визначатися на рівні міжнародно-правових актів, але в такому випадку вони потребують належної легітимізації та імплементації в систему національного права. Суспільні відносини не можуть реалізовуватися поза правовим регулюванням держави, а в питаннях дотримання режиму державного кордону тим більше, оскільки це питання входить до кола національної безпеки. Визнати, що правовий статус органів,

які зобов'язані стежити за дотриманням відповідного правового режиму перетину державного кордону, має певні правові прогалини і є некоректним і недоцільним, оскільки ставить під сумнів саму спроможність держави забезпечити власний суверенітет.

Узагальнюючи підходи до визначення сутності правового статусу, О. М. Музичук зробив спробу визначити його в такий спосіб: система закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [75, с. 319–320]. Але ми не можемо погодитися із таким визначенням, оскільки сентенція «система закріплених ... ознак» не відображає динаміку відносин, вона свідчить лише про те, що законодавець наділяє суб'єкт суспільних відносин певними рисами, але для того, щоб забезпечити необхідний динамізм, визначити правосуб'єктність та відповідність елементів правового статусу покладеним на суб'єкт відносин завдань або досяжності його власних інтересів.

Натомість дослідник правильно визначив, що правовий статус є тим самим засобом ідентифікації суб'єкта суспільних відносин, необхідної для того, щоб визначити його місце в різних моделях правовідносин з іншими учасниками, а також для забезпечення системою державних гарантій повноти реалізації прав та інтересів такого суб'єкта, виконання ним у повному обсязі всіх покладених завдань та функцій. Ідентифікація у сфері суб'єктно-об'єктного складу учасників демонструє не лише положення в системі ієрархії, а й визначає межі максимально допустимого державно-управлінського впливу цього суб'єкта на суспільні відносини.

Наприклад, якщо на органи ДПСУ покладається обов'язок притягнення до адміністративної відповідальності, то їхній правовий статус вказує на обмеження цих повноважень спеціальними складами правопорушень.

Цікавий погляд на теоретико-методологічне визначення змісту правового статусу має А. А. Стародубцев, який пропонує визначати його, виходячи передусім із функцій, завдань та напрямів діяльності суб'єкта суспільних або владно-управлінських відносин, а вже потім враховувати структурно-організаційну будову відповідних відносин і місце такого суб'єкта в ній [119, с. 15–17]. Цей підхід заслуговує на увагу, якщо ми

говоримо про органи державної влади, оскільки для них первинним завжди буде визначення місця механізмів держави. Правовий статус для них відіграє роль зовнішнього прояву того обсягу компетенцій та функційного навантаження, які визначені місцем у механізмі держави, але потребують відповідного нормативно-правового уточнення, для того щоб уникнути здвоєння функцій та сфер відповідальності між різними органами державної влади.

Отже, правовий статус ми визначаємо як сукупність законодавчо закріплених елементів правосуб'єктності будь-якого суб'єкта суспільних чи владно-управлінських відносин, які його ідентифікують відповідно до його інтересів, виконуваних завдань та покладених на нього спеціальних функцій, а також детермінують місце в системі відповідних правовідносин, що обумовлює конфігурацію його співвідношення з іншими учасниками відносин та допустимі моделі правової поведінки.

Відносно до ДПСУ правовий статус повинен розглядатися, виходячи з того, до якої категорії органів державної влади законодавець відносить службу. Тобто правовий статус з-поміж іншого визначається також стратегією розвитку структури органів державної влади та потребами її постійного вдосконалення.

На думку Ю. О. Михайлової, «оскільки ДПСУ є правоохоронним органом спеціального призначення, саме на неї законом покладено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України, протидія незаконній міграції на державному кордоні України, участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом тощо» [70, с. 155–156]. Власне віднесення ДПСУ саме до системи правоохоронних органів прямо не закріплено в Законі України «Про Державну прикордонну службу України», а тому неможливо чітко визначити її місце в системі таких органів.

Незважаючи на це, деякі дослідники вказують на можливість певної диверсифікації правоохоронних органів на безпосередні та опосередковані. Причому, зокрема, О. М. Музичук вважає, що ДПСУ належить до опосередковано правоохоронних органів, оскільки вона створена для

регулювання відносин з приводу дотримання режиму державного кордону та прикордонної території, а не «з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави насамперед від злочинних посягань» [74, с. 20–21]. Превентивна та правоохоронна функції ДПСУ є похідними від її основних завдань, виконання яких не можливе без застосування заходів державного примусу.

У свою чергу О. Л. Соколенко вважає недоцільним такий поділ, вказуючи на те, що ДПСУ є правоохоронним органом, оскільки здійснює правоохоронну діяльність у вузько визначеній спеціальній сфері – забезпечення національної безпеки України шляхом охорони державного кордону, що є елементом національного суверенітету [117, с. 23–25]. На нашу думку, дослідник логічно підходить до розв’язання проблеми правоохоронного змісту діяльності ДПСУ, оскільки відходить від традиційного розуміння правоохоронної діяльності як діяльності, пов’язаної із запобіганням, перериванням, розслідуванням та покаранням за злочини. Діяльність ДПСУ безпосередньо пов’язана із охороною права, тобто правового режиму державного кордону. С. С. Шоптенко з цього приводу зазначає, що «систему правоохоронних органів України доцільно розглядати через її поділ на безпосередньо правоохоронні органи, які комплексно реалізують правоохоронну діяльність за різними напрямками, та органи, що реалізують окремі правоохоронні функції» [127, с. 153–154]. Дослідниця відносить ДПСУ до першої групи, з чим ми погоджуємося, враховуючи те, що правоохоронна діяльність на державному кордоні та прикордонних територіях здійснюється безпосередньо лише ДПСУ через спеціальний міжнародно-правовий режим міждержавних відносин з приводу встановлення, захисту та організації пропуску через державний кордон. Спеціальний статус ДПСУ в цьому контексті ув’язується із визнанням такого статусу з боку країни, що розташована з іншого боку міждержавного кордону виключно за спеціально створеними державними органами. Іншими словами, правовий статус ДПСУ визначається ще й тим, що він та його особливості визнаються двосторонніми міждержавними угодами країнами-сусідами. Це необхідно для організації ефективного прикордонного та транскордонного співробітництва, зокрема і в питаннях охорони державного кордону.

Аналізуючи сучасне українське законодавство, ми знаходимо підтвердження того, що ДПСУ входить до складу правоохоронних органів лише в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», відповідно до абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 цього Закону правоохоронними органами є «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». При цьому зауважимо, що вказана норма не диверсифікує класи та види правоохоронних органів, хоча прямо й не містить у переліку ДПСУ, але за логікою законодавця відносить її до органів охорони державного контролю. Разом з тим не можемо не звернути увагу й на інший аспект такої правової конструкції, як «органи охорони державного кордону», – наявність інших, крім ДПСУ, органів, що виконують функції з охорони державного кордону та не належать до інших правоохоронних органів, визначених у наведеній вище нормі. Такий висновок зумовлює необхідність враховувати наявність потенційного дублювання повноважень між ДПСУ та іншими органами охорони державного контролю, але системний аналіз Закону України «Про державний кордон України» демонструє, що до участі в охороні державного кордону лише можуть бути залучені інші органи державної влади на вимогу ДПСУ. Разом з тим обов'язок з охорони державного кордону вказаним Законом покладається й на Збройні сили України, що жодним чином не можуть бути віднесені до категорії правоохоронних органів. Тому абзац перший пункту 1 частини першої статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» вимагає уточнення шляхом заміни правової конструкції «органи охорони державного кордону» на «Державну прикордонну службу України».

Опосередковане підтвердження статусу правоохоронного органу ДПСУ можна знайти в Положенні про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533, відповідно до якого «Адміністрація Державної

прикордонної служби України (далі – Адміністрація ДПСУ) 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». Таким чином, вирішення питання віднесення ДПСУ до категорії правоохоронних органів демонструє необхідність врахування особливостей їх функціонування при визначенні правового статусу самої ДПСУ.

З цього приводу слушною є точка зору А. М. Притули про те, що на статус ДПСУ впливають такі особливості правоохоронної діяльності: «її початок пов'язаний, як правило, з юридичним фактом – повідомленням про правопорушення або необхідністю запобігання йому; реалізується спеціально уповноваженими на те законом суб'єктами, що наділяються з цією метою визначеними нормативно правами й обов'язками, зокрема Законом України «Про Державну прикордонну службу України»; законні й обґрунтовані рішення, прийняті суб'єктами такої діяльності, підлягають обов'язковому виконанню відповідними суб'єктами правовідносин». Останнє безпосередньо впливає на характер реалізації адміністративного провадження, зокрема на обов'язковість виконання постанов про притягнення до адміністративної відповідальності. Також не слід забувати, що «однією з особливостей, що притаманні функціям ДПСУ, є динамічний характер їхнього розвитку. Це означає, що деякі з них можуть зникати у зв'язку із втратою потреби в них, окремі, навпаки, виникають у зв'язку із вимогами часу» [88, с. 155–156]. Тому закріплення повноважень у сфері адміністративного провадження відбувається не спеціальним законом про ДПСУ, а КУпАП, який визначає розподіл функцій з притягнення до адміністративної відповідальності між органами державної влади, які відповідальні за реалізацію державної політики в різних сферах публічно-політичних та суспільних відносин.

Власне, М. О. Король також указує на можливості закріплення повноважень ДПСУ не лише профільним законом, а й іншими нормативно-правовими актами, оскільки це пов'язано із тим, що «ДПСУ спирається на авторитет державної влади і тому не може здійснювати свої повноваження інакше, як тільки від імені держави, що вказує на їх владний характер» [48, с. 229]. Це означає, що закріплення правового статусу ДПСУ має одночасно

інституційну та функційну природу. Перше впливає на визначення кола повноважень ДПСУ залежно від визначення її законодавцем центральним органом у сфері охорони державного кордону. Друге – функційний підхід – детермінує необхідність виконання ДПСУ функцій держави, які пов’язані не лише з охороною державного кордону та організації його перетину. Власне, саме місце ДПСУ в системі органів державної влади – на межі органів правоохоронної та сервісно-адміністративної діяльності – об’єктивує той факт, що повноваження та обов’язки ДПСУ мають соціальну обумовленість.

Цікавий висновок із цього приводу робить І. Корж, вказуючи на наявність декількох правових статусів ДПСУ. «Застосовуючи формально-логічний принцип, який полягає в оперуванні правовими (юридичними) поняттями щодо об’єктів, в процесі якого визначається їхня структура, встановлюється відношення між поняттями та емпіричними і абстрактними об’єктами, які відображаються в даних поняттях, ми можемо розкрити специфіку як предметів і явищ об’єктивного світу в сукупності їхніх властивостей, ознак, якостей в цілому, так і ДПСУ – зокрема. Так, ДПСУ є державною структурою мілітаризованого типу, тобто військовим формуванням». Дослідник пояснює це тим, що проходження служби в лавах ДПСУ відбувається в порядку проходження військової служби. Це ставить нас у певну невизначеність, оскільки вище нами доведено, що на законодавчому рівні чітко закріплюється статус ДПСУ як правоохоронного органу. Військові органи не можуть бути правоохоронними, оскільки вони формують собою окрему структуру, підпорядковану Міністерству оборони України, та використання їх на території України має супроводжуватися відповідними нормативно-правовими дозволами. При цьому правоохоронна діяльність не потребує жодних спеціальних дозволів.

У цьому контексті існує необхідність звернутися до ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», відповідно до якої основними функціями Державної прикордонної служби України є:

охорона державного кордону України, 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;

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;

участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента 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.

Наведений перелік, а також пряма згадка Законів України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність» свідчить, що правовий статус ДПСУ повинен мати елементи одночасно правоохоронного органу, військового органу, державного органу з адміністративно-сервісними повноваженнями. Хоча законодавством передбачено, що реалізація наведеного вище переліку функцій демонструє оперативно-службовий характер діяльності ДПСУ. Це означає, що ДПСУ має дійсно складний правовий статус, який не дає можливості віднести службу до того чи того класу органів державної влади. Швидше, специфічний характер діяльності ДПСУ визначається тим, що охорона державного кордону (військова мілітаризована діяльність) та охорона правового режиму державного кордону та прикордонних територій (правоохоронна діяльність) ув'язуються із необхідністю забезпечення перетину державного кордону (адміністративно-сервісна діяльність). Останнє є специфічним видом адміністративних послуг, що втілюються в наданні державою можливості

доступу іноземцям на території України, а також право виїхати громадянам України, іноземцям та особам без громадянства за межі України.

Суттєвим системним недоліком, на який звертає увагу І. Корж, є неузгодження між положеннями ст. 6 та ст. 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Так, в ч. 1 ст. 6 зазначено, що до складу ДПСУ як правоохоронного органу спеціального призначення входить з-поміж іншого центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону». Відповідно до ч. 1 ст. «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює управління Державною прикордонною службою України, бере 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». Фактично це означає, що спеціальний орган державної влади цивільного призначення здійснює керівництво 45 тис. військовослужбовців, які безпосередньо підпорядковані Міністерству оборони України.

Крім цього, «помилковість полягає в тому, що центральний орган виконавчої влади не може входити в структуру державного органу, яким цей же центральний орган здійснює керівництво, тобто Адміністрація як центральний орган виконавчої влади не може входити в структуру ДПСУ, яке є військовим формуванням і правоохоронним органом спеціального призначення, і одночасно керувати нею. Абсурдність зазначеного підтверджується положенням частини першої статті 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якої «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України». Водночас зазначимо, що згаданий центральний орган виконавчої влади, тобто Адміністрація ДПСУ, утворений безпосередньо нормами спеціального Закону, а не рішенням Уряду». Цей недолік, на наш погляд, є визначальним та негативно впливає на визначення правового статусу ДПСУ й ефективність діяльності служби, а тому потребує виправлення шляхом внесення таких змін у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»:

«Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення і має таку загальну структуру:

центральный орган Державної прикордонної служби України, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

територіальні органи центрального органу Державної прикордонної служби України».

Відповідно внести зміни в закон, замінюючи термін «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону» на термін «центральный орган Державної прикордонної служби України».

Що ж стосується наповнення правового статусу ДПСУ, то тут слід провести аналіз прав та обов'язків, покладених на ДПСУ (табл. 1.1, 1.2). Для зручності аналізу обов'язки та права ДПСУ згруповані за відповідними категоріями.

Таблиця 1.1

Обов'язки Державної прикордонної служби України

Групи обов'язків	Зміст конкретного обов'язку	Норма Закону*, яким закріплюються
Превентивні	запобігання та недопущення перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України	п. 8 ст. 19
	виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення	п. 9 ст. 19
Охоронні	припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону України	п. 1 ст. 19
	організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення	п. 5 ст. 19
	прийняття в установленому порядку рішень про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів, а також про розміщення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів	п. 15-15 ¹ ст. 19
	виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих	п. 15 ² ст. 19

	прикордонних районів	
	охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб і плавзасобів до моменту їх передачі відповідним органам	п. 17 ст. 19
	виконання особливих заходів захисту військовослужбовців та працівників ДПСУ	п. 18 ст. 19
	протидія і запобігання кримінальним та іншим правопорушенням особового складу ДПСУ	п. 19 ст. 19
	участь у взаємодії з іншими правоохоронними органами у боротьбі з тероризмом і виконанні інших покладених на них завдань	п. 20 ст. 19
	охорона підводної культурної та археологічної спадщини	п. 24 ¹ ст. 19
	участь у забезпеченні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб	п. 25 ст. 19
	взаємодія під час охорони державного кордону України з відповідними органами іноземних держав	п. 26 ст. 19
	забезпечення зберігання документів демаркації державного кордону України	п. 27 ст. 19

Продовження табл. 1.1.

Забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності, громадського порядку	припинення у взаємодії з відповідними правоохоронними органами збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні України	п. 2 ст. 19
	участь у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав	п. 3 ст. 19
	участь у виконанні заходів територіальної оборони, заходів, спрямованих на додержання правового режиму воєнного і надзвичайного стану	п. 4 ст. 19
	здійснення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності, контррозвідувальних заходів в інтересах забезпечення захисту державного кордону України;	п. 10 ст. 19
Організаційно-забезпечувальні	прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту	п. 12 ст. 19
	встановлення режиму у пунктах пропуску через державний кордон України та режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду, контроль за їх додержанням	п. 13-13 ¹ ст. 19
	інформування відповідних державних органів та громадян про аварії, пожежі, катастрофи, стихійне лихо та інші надзвичайні події на державному кордоні України, у прикордонній смузі та в контрольованих прикордонних районах	п. 23 ст. 19
	інформування відповідних державних органів стосовно осіб, які перетинали державний кордон України або перебували за межами України	п. 23 ¹ -23 ² ст. 19
	забезпечення затриманим особам права захищати себе особисто або користуватися правовою допомогою захисника	п. 28 ст. 19
	інформування Центру з надання безоплатної вторинної правової	п. 29 ст.

	допомоги про випадок затримання осіб, які потребують захисника	19
Контрольні	здійснення комплексу заходів з прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку	п. 6-6 ¹ ст. 19
	контроль за дотриманням прикордонного режиму	п. 11 ст. 19
	контроль за дотриманням невійськовими суднами та військовими кораблями встановленого порядку плавання і перебування в територіальному морі та внутрішніх водах України	п. 14 ст. 19
	здійснення в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями установлених правил перебування на цій території	п. 16 ст. 19
	здійснення самостійно або разом із спеціально уповноваженими на те органами виконавчої влади контролю у районах несення служби за збереженням природних ресурсів і підводної культурної та археологічної спадщини, додержанням правил промислової та іншої діяльності, охороною довкілля	п. 22 ст. 19
Міжнародно-правового характеру	участь в укладанні міжнародних договорів України з прикордонних питань та з питань взаємних поїздок громадян, а також забезпечення їх виконання	п. 7 ст. 19
	прикордонно-представницька робота та участь прикордонних представників у роботі спільних міжнародних комісій з розгляду прикордонних спорів, інцидентів, конфліктів	п. 21 ст. 19
	охорона закордонних дипломатичних установ України	п. 24 ст. 19

*Закону України «Про Державну прикордонну службу України»

Таким чином, аналіз положень ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» демонструє можливість виділення таких груп обов'язків ДПСУ: превентивні, охоронні, обов'язки у сфері забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності, громадського порядку, організаційно-забезпечувальні, контрольні та обов'язки, пов'язані із міжнародно-правовим співробітництвом України та інших держав. Найбільшою групою обов'язків є охоронні, що демонструє специфіку діяльності ДПСУ та її особливий статус у системі правоохоронних органів. Деякі з охоронних, превентивних та обов'язків у сфері забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності прямо демонструють належність ДПСУ до спеціальних збройних формувань. Це важливо, оскільки саме через покладення зобов'язань з боку держави нами й визначається той рівень владно-управлінського впливу та державного примусу, який може бути застосований з боку ДПСУ.

Важливо звернути увагу й на зміст організаційно-забезпечувальних обов'язків, які характеризують сервісний характер функціонування ДПСУ та надання нею адміністративних та державно-публічних послуг. Це стосується, зокрема, допуску на територію України громадян інших країн, осіб без громадянства, а також осіб, які потребують притулку відповідно до міжнародно-правових актів. Вочевидь такий комплекс послуг не може здійснюватися військовослужбовцями, оскільки передбачає реалізацію функцій держави в цивільній сфері – регулювання суспільних відносин з перетину пунктів пропуску.

Загалом аналіз обов'язків ДПСУ підтверджує висновок про те, що характер правового статусу служби є неоднорідним та поєднує в собі одночасно елементи правоохоронного, мілітаризованого органу, а також спеціального органу державної влади, що здійснює сервісні функції (надає адміністративні послуги). Такий самий висновок можна зробити й за результатами аналізу прав, покладених законодавством на органи ДПСУ (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Права Державної прикордонної служби України

Групи прав	Зміст конкретного права	Норма Закону*, яким закріплюються
У сфері організаційного забезпечення	розташовувати прикордонні наряди, пересуватися під час виконання службових обов'язків на будь-яких ділянках місцевості, перебувати на земельних ділянках, у житлових та інших приміщеннях громадян за їх згодою або без їх згоди у невідкладних випадках	п. 1 ст. 20
	користуватися на договірних засадах службовими приміщеннями підприємств, установ та організацій усіх форм власності тощо	п. 36 ст. 20
	використовувати у встановленому порядку транспортні засоби, плавзасоби громадян, підприємств, установ та організацій усіх форм власності тощо	п. 37 ст. 20
	використовувати засоби зв'язку центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності під час виконання обов'язків	п. 38 ст. 20
	заохочувати осіб, які надають ДПСУ допомогу у виконанні покладених завдань	п. 41 ст. 20

	співпрацювати відповідно до законодавства з іноземними дипломатичними і консульськими установами в питаннях, що належать до компетенції ДПСУ	п. 42 ст. 20
	у порядку, передбаченому законодавством, одержувати і використовувати земельні ділянки для розміщення стаціонарних технічних засобів та інженерних споруд на державному кордоні України	п. 45 ст. 20
У сфері правоохоронної діяльності	в інтересах кримінального судочинства, боротьби з організованою злочинністю, а також з метою забезпечення національної безпеки України здійснювати під оперативним контролем пропуск через державний кордон України осіб у пунктах пропуску або поза ними	п. 2 ст. 20
	здійснювати згідно з дорученнями правоохоронних органів України затримання осіб у пунктах пропуску	п. 7 ст. 20
	вимагати від фізичних осіб припинення правопорушень	п. 12 ст. 20
	у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення	п. 13 ст. 20
	здійснювати адміністративне затримання та тримання в спеціально обладнаних приміщеннях осіб на підставах і на строки, визначені законами, та особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі	п. 14-16 ст. 20
	проводити відповідно до закону судову експертизу паспортних документів	п. 17 ст. 20
	обмежувати або тимчасово забороняти виконання різних робіт, переміщення транспортних засобів, плавзасобів і доступ осіб на окремі ділянки місцевості чи об'єкти в прикордонних районах	п. 18 ст. 20
	зупиняти або припиняти рибний промисел, морські наукові дослідження, інші роботи в територіальних водах у разі відсутності відповідного дозволу	п. 26-26 ¹ -27 ст. 20
	затримувати судна, що допускають порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону	п. 28 ст. 20
	тимчасово обмежувати мореплавство та забороняти вихід у море суден і плавзасобів незалежно від форми власності, які допустили порушення встановленого порядку плавання	п. 29 ст. 20
	забороняти сходження на берег і перебування на березі членів екіпажів іноземних невійськових суден та інших осіб, що перебувають на них і допустили правопорушення під час плавання	п. 30 ст. 20
	у взаємодії з іншими органами здійснювати заходи щодо	п. 33 ст. 20

	недопущення незаконного переміщення через державний кордон України вантажів, стосовно яких встановлено заборони й обмеження	
	подавати органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції щодо припинення порушень законодавства з питань охорони державного кордону України	п. 39 ст. 20
	під час виконання обов'язків у сфері протидії злочинності безоплатно користуватися всіма видами транспорту загального користування (крім таксі), засобами залізничного, водного транспорту приміського сполучення, а також попутним транспортом	п. 44 ст. 20
У сфері контролю за перетином державного кордону України	перевіряти в осіб, які прямують через державний кордон України, документи на право в'їзду в Україну або виїзду з України, робити в них відповідні відмітки й у випадках, передбачених законодавством, тимчасово їх затримувати або вилучати їх	п. 3 ст. 20
	з'ясовувати підстави перетинання державного кордону України та приймати рішення щодо надання дозволу на перетинання державного кордону у спрощеному порядку	п. 4-5 ст. 20
	самостійно або разом з митними органами проводити огляд, у разі потреби – і супроводження транспортних засобів, товарів та предметів, що перетинають державний кордон України	п. 6 ст. 20
	надавати за згодою митних та компетентних органів суміжних держав дозвіл на перетин державного кордону України поза пунктами пропуску за наявності невідкладних обставин	п. 8 ст. 20
	за погодженням з відповідними державними органами надавати дозвіл щодо вильоту й посадки повітряних суден з аеропортів, у яких відсутні пункти пропуску через державний кордон України	п. 9 ст. 20
	визначати разом місця і тривалість зупинок (стоянок) транспортних засобів, що здійснюють міжнародні перевезення пасажирів та вантажів у пунктах пропуску через державний кордон України	п. 11 ст. 20
	використовувати у порядку, встановленому законодавством, водний і повітряний простір України, морські та річкові порти, аеропорти, розташовані на території України, та виконувати польоти на літальних апаратах ДПСУ	п. 20-21 ст. 20
	здійснювати плавання на кораблях, катерах, суднах забезпечення по всій акваторії внутрішніх вод, територіального моря, прилеглої зони і виключної	п. 22 ст. 20

	(морської) економічної зони України	
	надавати дозвіл на заходження іноземних військових кораблів у внутрішні води України та проводити їх огляд у встановленому порядку	п. 23-24 ст. 20
	зупиняти та оглядати в установленому порядку судна і плавзасоби, що ведуть промисел риби та інших водних живих ресурсів тощо в територіальних водах України	п. 25 ст. 20
	запрошувати осіб до підрозділів ДПСУ для з'ясування обставин незаконного перетинання державного кордону України	п. 34 ст. 20
	взаємодіяти з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав тощо	п. 43 ст. 20
	у порядку, визначеному міжнародними договорами України, здійснювати спільний прикордонний контроль та інші заходи з охорони державного кордону на території суміжних держав	п. 46 ст. 20
У сфері інформаційно-аналітичного забезпечення	створювати і використовувати інформаційні системи, у тому числі банки даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України	п. 10 ст. 20
	здійснювати автоматизований обмін інформацією про транспортні засоби, що перетнули державний кордон України, з територіальними органами МВС України	п. 19 ст. 20
	одержувати в установленому законом порядку відомості з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних, створюваних органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України	п. 40 ст. 20
	використовувати фото- і відеотехніку та отриману з неї інформацію для запобігання, виявлення або фіксування правопорушень та забезпечення правопорядку в пунктах пропуску через державний кордон	п. 47 ст. 20
У сфері забезпечення національної безпеки	здійснювати розвідувальні, контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи відповідно до законодавства	п. 31 ст. 20
	здійснювати за домовленістю з авіаперевізниками в іноземних аеропортах попередню перевірку правових підстав для в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства	п. 32 ст. 20
	на підставах, передбачених законами, скорочувати строк перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів	п. 35 ст. 20

*Закону України «Про Державну прикордонну службу України»

Аналізуючи права ДПСУ, ми також звертаємо увагу на можливість їх диференціації за трьома складниками, які характеризують поліструктурність правового статусу ДПСУ. Так, враховуючи спеціальний статус ДПСУ як правоохоронного органу, можна визначити комплекс прав у відповідній сфері, а з огляду на спеціальний характер несення служби військовослужбовцями ДПСУ можна виокремити і права у сфері забезпечення національної безпеки. Наведені комплекси прав є похідними від завдань, що покладаються на ДПСУ, їх реалізація необхідна при максимізації ефективності заходів із забезпечення правового режиму державного кордону України.

Водночас права ДПСУ у сфері організаційного забезпечення, інформаційно-аналітичного забезпечення та контролю за перетином державного кордону України демонструють практичне втілення наділення служби правами у сфері надання адміністративних та інших публічних послуг, за рахунок яких забезпечується доступ громадян на територію України та виїзд із неї.

З огляду на це визначення доцільно виділити низку важливих особливостей правового статусу як категорії правової науки, які мають значення для подальшої детермінації його особливостей у контексті реалізації органами ДПСУ повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності:

права та обов'язки суб'єкта відносин не можуть реалізовуватися без відповідальності. У контексті органів ДПСУ ми зауважуємо на тому, що притягнення до адміністративної відповідальності можливе лише тоді, коли створені належні умови для того, щоб особи здійснювали перетин державного кордону України та відповідно дотримувалися правового режиму державного кордону та прикордонної території. Такі умови й повинні створити органи ДПСУ для того, щоб визначати, чи містяться в діях осіб ознаки протиправної поведінки. Отже, повнота реалізації функцій з притягнення до адміністративної відповідальності може наступати лише тоді, коли повною мірою будуть реалізовані обов'язки, завдання та досягнуті цілі діяльності ДПСУ, а також реалізовані їхні права;

системність та взаємозв'язок, який устанавлюється між правами, обов'язками та відповідальністю, виключає можливість встановити, який з

елементів є центральним. Усі ці елементи взаємопов'язані, однак відповідальність дійсно походить від обсягу та повноти вчинення зобов'язань. Натомість усі вказані елементи є похідними від завдань та цілей функціонування органів ДПСУ, що встановлюються законодавцем перед тим, як визначається їхній правовий статус. З погляду адміністративного провадження така системність та взаємозв'язки дають змогу оцінити одночасно ефективність організаційно-правового забезпечення діяльності органів ДПСУ, з іншого – ефективність реалізації цілей та функцій адміністративно-правової відповідальності;

стабільність правового статусу визначає стабільність системи владно-управлінських та суспільних відносин, які регулюються відповідним органом державної влади, у нашому випадку – ДПСУ. Стабільність означає, що особам, які мають наміри перетнути державний кордон України, заздалегідь відомі процедурні аспекти, особливості, пов'язані із різними обставинами, а також – наявність невідвортної адміністративно-правової відповідальності. Останнє передбачає наявність процедури – адміністративного провадження, реалізація якої входить до складу правового статусу органів ДПСУ, а отже, так само заздалегідь відома особам. Це може відігравати важливу превентивну роль, однак сутність ознаки «стабільність правового положення особи», яка визначається закріпленням на законодавчому рівні правовим статусом, полягає в тому, що невідвортність покарання є незаперечною, оскільки ніщо не може вплинути на органи ДПСУ як органи, покликані реалізовувати функцію притягнення до такої відповідальності. Тому зміна будь-якого елемента адміністративного провадження можлива лише в тому випадку, якщо буде змінено норми КУпАП або Закону України «Про державну прикордонну службу України». Внесення змін до цих нормативно-правових актів характеризується певною складністю, а тому є малоімовірним;

визначає місце органів ДПСУ в системі відносин з іншими суб'єктами з приводу перетину державного кордону та дотримання його правового порядку. Стосовно реалізації адміністративного провадження, то тут слід наголосити на тому, що органи ДПСУ реалізують державний примус, а тому завжди мають владно-управлінську позицію, а метод їх правового регулювання характеризується як імперативний. Тому правовий режим

ДПСУ передбачає існування відносин підпорядкування, у яких ДПСУ завжди виконуватиме функцію органу, який спричиняє настання небажаного для особи результату у випадку порушення нею правового режиму державного кордону. Такий прояв державного примусу можливий лише за тих умов, коли органи ДПСУ матимуть заздалегідь визначені права, встановлені на законодавчому рівні завдання, тобто необхідну правосуб'єктність. Це означає, що правовий статус ДПСУ ідентифікує її як правоохоронний орган, спеціальний орган, що реалізує державну політику у сфері організації перетину державного кордону, орган державної влади, наділений повноваженнями у сфері державного примусу. І ми наголошуємо на тому, що правоохоронна діяльність ДПСУ лише межує, а не обов'язково включає чи визначає повноваження служби у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. Спеціальна частина КУпАП наділяє такими повноваженнями велику кількість органів державної влади, не всі з яких належать до правоохоронних органів, але які наділені повноваженнями з притягнення до вказаної відповідальності;

універсальність реалізації функцій у сфері адміністративного провадження органами та посадовими особами ДПСУ. Справа в тому, що адміністративне провадження реалізується безпосередніми посадовими особами: протоколи складаються, а постанови виносяться лише тими службовими та посадовими особами ДПСУ, які прямо визначені в КУпАП, а також до компетенції яких віднесені такі процедурні дії їхніми посадовими інструкціями та документами внутрішнього розпорядку діяльності ДПСУ. Але правовий статус ДПСУ не поширюється на правовий статус її посадових та службових осіб, хоча ми розуміємо, що він впливає на визначення відповідного правового статусу таких осіб. Але в контексті адміністративного провадження можемо стверджувати, що правові статуси відповідної посадової особи та ДПСУ загалом є тотожними, оскільки включають у себе необхідні елементи правосуб'єктності, які передбачають реалізацію функції з адміністративно-правового переслідування та припинення правопорушення під час перетину державного кордону України.

Таким чином, ми доходимо логічного висновку, що характер, спосіб та особливості реалізації ДПСУ повноважень у сфері адміністративного провадження є прямими похідними від її правового статусу. Він не лише

визначає правосуб'єктність органів та посадових осіб ДПСУ, але й розкриває характер застосування державного примусу до порушників режиму державного кордону України. Так само й місце адміністративного провадження в діяльності служби може бути визначено, лише виходячи із особливостей правового статусу останньої та з урахуванням призначення адміністративної відповідальності як елемента системи дотримання порядку перетину кордону чи перебування на прикордонних територіях.

1.3. Місце адміністративного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України

Визначаючи місце адміністративного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України, слід передусім звернути увагу на положення п. 5 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», відповідно до якого одним із прямих обов'язків ДПСУ є «організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення». Тобто законодавець передбачає, що адміністративне провадження входить до кола обов'язків ДПСУ, оскільки повноваження службових осіб служби в частині притягнення до адміністративної відповідальності прямо передбачені в КУпАП.

Так, відповідно до ст. 222.1 КУпАП органи ДПСУ розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, невиконанням рішення про заборону в'їзду в Україну, порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, а також з порушенням порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього (ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1 (щодо порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, контрольному пункті в'їзду-виїзду або контрольованому прикордонному районі), ст. 204-2, 204-4).

Наведені вище порушення є елементами обов'язків ДПСУ у сфері забезпечення перетину державного кордону відповідно до ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», а також елементами прав ДПСУ, які передбачені ст. 20 вказаного вище закону, зокрема правами у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення (п. 13 ст. 20 Закону); здійснювати адміністративне затримання та тримання в спеціально обладнаних приміщеннях осіб на підставах і на строки, визначені законами, та особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі (п. 14 – 16 ст. 20 Закону). Отже, перше, на що ми повинні звернути увагу, – це те, що адміністративне провадження реалізується органами ДПСУ як засіб виправлення порушеного особами порядку здійснення ДПСУ повноважень та виконання завдань у сфері охорони державного кордону як власної функції служби. З цього погляду особи притягаються до адміністративної відповідальності за негативний вплив на ДПСУ, який заважає або створює передумови для завади повноцінній реалізації функцій ДПСУ, чим перешкоджає нормальному забезпеченню правового режиму державного кордону України.

К. Л. Бугайчук, В. В. Корнієнко, А. М. Шульга та ін., розглядаючи адміністративне провадження в системі функцій органів ДПСУ, вказують на чотири окремі функції, що виконуються службою під час досягнення цілей самого адміністративного провадження – притягнення до адміністративної відповідальності. Такими функціями чи напрямками діяльності дослідники вказують такі:

- реалізація адміністративно запобіжних заходів;

- реалізація заходів адміністративного припинення. Подібні заходи характеризуються тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (зокрема об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним;

- забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки;

- реалізація заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України.

Така диференціація, на наш погляд, є досить складною, хоча вона й виправдана тим обсягом повноважень, які покладаються на ДПСУ, суспільною значущістю відносин з перетину державного кордону, а також тими негативними наслідками, які створюють протиправні дії осіб щодо порушення порядку пропуску через державний кордон України та потенційні ризики, пов'язані з цим.

Наприклад, необхідність використання ДПСУ адміністративно-запобіжних заходів в охороні державного кордону визначено у статті 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», зокрема покладанням на неї таких обов'язків:

організація запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України;

запобігання та недопущення перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України;

виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про ДК України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення тощо.

На думку дослідників К. Л. Бугайчука, В. В. Корнієнка, А. М. Шульги та ін., наведений вище перелік обов'язків ДПСУ також необхідно відносити до кола обов'язків, що викликані наділенням ДПСУ повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Але, на наш погляд, наведені вище обов'язки, як і сама сфера функційного навантаження, пов'язана із реалізацією адміністративно-запобіжних заходів, є недопрацьованими. Якщо говоримо про запобігання, то для цього достатньо вже норми, вказаної в п. 5 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Якщо ж розширювати цю функційну сферу, то незрозуміло, чому запобігання відділяється від припинення. На наш погляд, запобігання та припинення – це і є засоби адміністративно-правового впливу до етапу забезпечення самого провадження.

Нами доведено, що структурно адміністративне провадження є досить обтяжливим процесом, який має певний алгоритм, кожна стадія якого має визначальне значення для іншої, а від повноти виконання кожної попередньої

стадії залежить загальний результат – притягнення особи до адміністративної відповідальності та фактична реалізація адміністративно-правової санкції. Тому попередження та припинення адміністративного правопорушення відповідають за забезпечення доказової бази в процесі реалізації адміністративного провадження. Органи ДПСУ обмежені у своїй діяльності положеннями низки законодавчих актів, що прямо передбачають гарантії, захист та недоторканність осіб, які перетинають державний кордон. Крім того, статус військовослужбовців також накладає додаткові особливості на широту процедур, які вони можуть вчиняти.

Частково це компенсується спеціальним правовим режимом охорони державного кордону та прикордонної території, особливим статусом самої ДПСУ, її входженням до складу саме правоохоронних органів, а не мілітаризованих формувань, а також особливостями реалізації ними самого адміністративного провадження, яке покликане виконувати або забезпечувати виконання одразу декількох функцій самої ДПСУ.

Враховуючи все вищенаведене, ми доходимо висновку, що перешкоджання та припинення адміністративного правопорушення є одним напрямом реалізації функцій у сфері адміністративного провадження. Саме в такому розумінні ми повинні підходити й до ідентифікації відповідних обов’язків та прав ДПСУ, а також обов’язків та прав конкретних службових та посадових осіб ДПСУ, які залучені до виконання функцій з охорони режиму державного кордону. У наведеному нами вище аналізі правового статусу ДПСУ ці функційні зони віднесені до охоронних, контрольних та організаційно-забезпечувальних обов’язків і частково – до обов’язків у сфері забезпечення національної безпеки, але виключно у випадку, якщо дії осіб несуть у собі реальні загрози національній безпеці України. Це пов’язано із тим, що в такому випадку службові особи ДПСУ мають право відкривати вогонь на ураження в порядку, визначеному законодавством, та застосовувати інші спеціальні засоби. Натомість у процесі виконання функцій у сфері адміністративного провадження застосування таких засобів може носити лише фрагментарний характер та межувати із застосуванням зброї під час реагування на злочин.

Разом з тим звертають на себе увагу заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки, протидію яким віднесено до

компетенції ДПСУ, що за своїм характером є допоміжними заходами впливу, застосуванням яких забезпечується створення умов для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. Заходи забезпечення провадження застосовують тільки в межах провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи до її припинення й лише до особи, яка вчинила правопорушення.

Що ж стосується заходів адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України, то тут слід виходити не лише із функцій, завдань, прав та обов'язків ДПСУ, але й конкретних посадових та службових осіб служби.

Загалом «реалізація заходів адміністративного примусу є важливою і актуальною задачею державних органів, тому що ці заходи спрямовані на забезпечення законності, охорони правопорядку, прав та інтересів громадян і організацій. Серед широкого арсеналу заходів адміністративного примусу особливе місце займають заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки вони оперативно впливають на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з вчиненням адміністративних правопорушень. Саме тому доцільно звернути увагу на застосування таких заходів посадовими особами органів ДПСУ». Так, відповідно до ст. 222¹ КУпАП від імені органів ДПСУ розглядати справи про адміністративні правопорушення й накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони ДПСУ та їхні заступники; інші уповноважені посадові особи. Уповноважені посадові особи органів ДПСУ можуть стягувати накладені ними штрафи незалежно від їхнього розміру в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон, контрольних пунктах в'їзду-виїзду та місцях їхньої дислокації виключно за допомогою безготівкових платіжних терміналів. Перелік таких осіб та їхні функції визначаються Інструкцією про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України, затвердженою Наказом МВС України від 19.10.2015 № 1261. Відповідно до п. 7 розділу 2 цієї Інструкції саме під час несення служби прикордонні наряди зобов'язані виявляти та припиняти адміністративні правопорушення, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПСУ. Таке формулювання доводить тезу про те, що перешкоджання та переривання

адміністративних правопорушень є одним функційним напрямом реалізації повноважень органами ДПСУ. З іншого боку, наведена вище норма свідчить про наявність розриву між функцією перешкоджання та припинення й функцією з притягнення до адміністративної відповідальності. Вочевидь особи, визначені в п. 7 розділу 2 Інструкції – прикордонний наряд – позбавлені права виносити постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, а їхнім безпосереднім завданням є лише виявлення, переривання правопорушення та доставлення особи правопорушника до відповідного підрозділу ДПСУ. До такого висновку призводить те, що у випадку накладення адміністративного штрафу на місці та відпустивши особу, ДПСУ не мають гарантій того, що ця особа не продовжить вчиняти протиправні дії. Це є логічним, оскільки прикордонний наряд здійснює патрулювання державного кордону, він є динамічним військовим сполученням, яке здійснює моніторинг ситуації на певній ділянці державного кордону. Більше того, нами встановлено, що військовослужбовці ДПСУ мають спеціальний правовий статус, обумовлений тим, що вони підпорядковуються Міністерству оборони України, а тому обмежені як військові вчиняти низку правовідносин цивільного (невійськового) характеру. Такими правовідносинами ми вважаємо відносини з приводу реалізації адміністративного провадження.

Підтвердження цьому ми можемо знайти в працях Л. В. Серватюк, яка вважає, що адміністративне провадження реалізує ще один важливий функційний напрям діяльності ДПСУ – профілактичний.

Метою такої діяльності, на думку дослідниці, є «попередження та профілактика правопорушень, зміст яких полягає у виявленні причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; припинення правопорушень; притягнення до відповідальності винних осіб, а саме можливість у межах наданої законодавством компетенції самостійно порушувати та розглядати справи про адміністративне правопорушення, накладати на винних осіб адміністративні стягнення тощо» [113, с. 122]. Така позиція дослідниці дає нам можливість розширити предметні межі адміністративного провадження та зробити висновок про те, що за його рахунок реалізується превентивна функція ДПСУ не лише як органу,

уповноваженого забезпечувати правовий режим державного кордону України, але як органу держави, одним із загальних напрямів діяльності якого є забезпечення правопорядку загалом, тобто не несення правоохоронної ролі в суспільстві, а охорона права, забезпечення виконання закону в такий спосіб, у який це передбачено.

Повертаючись до проблеми визначення суб'єктності в питаннях реалізації охоронної та превентивної функцій шляхом накладення адміністративного стягнення, ми повинні звернути увагу на п. 9 та п. 10 розділу 2 згаданої вище Інструкції, відповідно до яких з-поміж іншого під час виконання завдань прикордонні наряди мають право: здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами. Прикордонному наряду дозволяється самостійно залишати ділянку, що охороняється, або переміщуватись на іншу, змінювати визначений маршрут руху з-поміж іншого у випадках припинення кримінальних та адміністративних правопорушень, переслідування і затримання правопорушників. Такий підхід до розподілу обов'язків свідчить, що реалізація адміністративного провадження є дійсно комплексним процесом, який передбачає участь досить великої кількості службовців та посадових осіб ДПСУ. Причому розподіл їхніх обов'язків демонструє й функційний розподіл стадій адміністративного провадження.

Тобто, окрім охоронної та профілактичної функцій, прикордонні наряди реалізують одночасно превентивні та організаційні функції, оскільки забезпечують реалізацію процедур адміністративного провадження, спрямованих на фіксацію правопорушення, збір доказів вини особи правопорушника, розшук правопорушників, забезпечення збереження доказів та доставку осіб, які вчинили протиправні дії, до відповідних підрозділів ДПСУ, де відбуватиметься розгляд справи про притягнення до адміністративної відповідальності та винесення відповідної установи уповноваженою на те особою. Такий комплекс заходів забезпечує організацію адміністративного провадження як інструменту державного примусу, втілюючи невідворотність адміністративної відповідальності та обов'язковість виконання відповідної санкції.

Так, Інструкцією про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України передбачено, що помічник старшого зміни

прикордонних нарядів зобов'язаний: забезпечувати готовність до дій адміністративно-оперативної групи, групи реагування; здійснювати заходи з адміністративного провадження та процесуального оформлення адміністративних правопорушень, що мали місце за час несення служби; організовувати доставку затриманих правопорушників (правопорушників) до підрозділу, поміщення їх до місця тимчасового тримання, проведення заходів зі встановлення особи затриманого та перевірки її за доступними інформаційними базами (у разі відсутності документів, що підтверджують особу) тощо. Під час виконання завдань старший прикордонних нарядів у пункті пропуску зобов'язаний виявляти злочинні дії, кримінальні та адміністративні правопорушення в пункті пропуску через державний кордон (пункті контролю, контрольному пункті в'їзду-виїзду), здійснювати відповідні адміністративно-процесуальні дії. З наведеного ми робимо висновок про те, що адміністративне провадження займає чільне місце в системі заходів, якими реалізується організаційна функція ДПСУ. Враховуючи сукупність тез стосовно того, що: ДПСУ є спеціальним правоохоронним органом; виконує спеціальні завдання мілітаристичного (забезпечення національної безпеки); правоохоронного (перешкоджання вчиненню та притягнення до відповідальності осіб, що вчинили правопорушення, до адміністративної діяльності); з реалізації функцій держави та надання адміністративних послуг (організація процедури перетину державного кордону та створення необхідних передумов для реалізації особами свого права на вільне пересування, переміщення товарів тощо) – ми доходимо висновку, що адміністративне провадження треба розуміти в досить вузькому контексті. Цим ми підтверджуємо правильність висновку, який був нами зроблений вище, щодо сутнісного та змістовного навантаження цієї категорії та конструкції її дефініції.

Що ж стосується самого характеру адміністративного провадження та його впливу чи ступеня забезпеченості обсягом правового статусу, то тут слід звернути увагу на такі тези.

Спираючись на дослідження Д. М. Лук'янця, провадження у справах про адміністративні правопорушення, які уповноважені розглядати посадові особи ДПСУ, характеризується як таке, що базується на принципах деліктного процесу розшукового типу, зокрема, відбувається в межах

повноважень одного органу [59, с. 26]. Крім того, адміністративне провадження у справах про правопорушення за ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1, 204-2 та 204-4 КУпАП максимально спрощене. Якщо такі правопорушення виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду, в разі згоди та визнання особою правопорушення провадження обмежується винесенням постанови (ч. 1 ст. 258 КУпАП). За таких обставин провадженню у справах про адміністративні правопорушення не властивий принцип змагальності, притаманний правосуддю, а офіцери підрозділів з роботи з іноземцями та адміністративного провадження органів охорони державного кордону намагаються якомога швидше трансформувати провадження у справах про адміністративні правопорушення в адміністративно-позовне провадження, у межах якого строки затримання набагато більші [59, с. 251]. Усе це розкривається через особливість правового статусу ДПСУ як мілітаризовано-правоохоронного органу, а з іншого боку, – як органу державної влади, який забезпечує реалізацію прав громадян на вільне пересування. Таке право межує із суспільною обумовленістю необхідності дотримання спеціального режиму державного кордону, непорушності державного кордону України як елемента національного державного суверенітету. Тому до процедур адміністративного провадження залучені майже всі без виключення службовці та посадові особи ДПСУ. Це не означає, що адміністративне провадження та притягнення до адміністративної відповідальності є основною чи ключовою функцією ДПСУ, але свідчить про те, що саме адміністративне провадження реалізується на всіх стадіях, етапах та під час виконання всіх інших завдань, покладених на службу.

Подібний висновок мав би демонструвати певну сервісність характеру адміністративного провадження, ідентифікувати цей напрям як допоміжний, але це хибне уявлення. Адміністративне провадження – це самостійна сфера реалізації владно-управлінських та правоохоронних функцій ДПСУ. Воно пов'язане і з іншими функціями, але якщо говорити про місце в системі функцій, то, швидше, адміністративне провадження відіграє роль коректора, засобу відновлення порушеного балансу чи порядку реалізації правовідносин з приводу перетину державного кордону особами та предметами.

Спрощений характер адміністративного провадження свідчить лише про невідворотність настання адміністративної відповідальності та неможливості тривалого процесу розгляду відповідної категорії справ через необхідність винесення висновку ДПСУ відносно особи у її прагненні до перетину державного кордону України. Особливо це стосується осіб, які намагаються потрапити на територію України. Це яскравий прояв охоронної (захисної), а також превентивної функцій, які демонструють рівень безпеки та складність процедур, пов'язаних із перетином кордону. Превентивність розкривається через демонстрацію державного примусу органами ДПСУ безпосередньо під час затримання та вжиття інших заходів у пунктах пропуску на державному кордоні та через швидку реалізацію адміністративного провадження.

Але спрощеність адміністративного провадження вказує на домінування розшукової спрямованості такого провадження. Тобто персонал ДПСУ України «зосереджений на виявленні правопорушника і обставин вчинення правопорушення, а також розраховує на додаткові, поряд із традиційними джерела доказів. Простежується також намагання використати спеціальні, поряд із загальними (протокол про адміністративні правопорушення, пояснення), засоби доведення вини для пришвидшення процесу реалізації притягнення до адміністративної відповідальності» [59, с. 251]. Це все можна віднести до організації процесу притягнення до відповідальності або реалізації адміністративного провадження, якщо розглядати останнє як самостійний напрям діяльності ДПСУ, а не елемент забезпечення дотримання правового режиму державного кордону тощо.

Самостійність адміністративного провадження в системі функційного навантаження на органи ДПСУ забезпечує та пояснює особливості процесу притягнення до адміністративної відповідальності. Це організаційний базис правоохоронної діяльності ДПСУ, квінтесенція її організаційно-забезпечувальної діяльності при організації процедур перетину державного контролю. Це пояснюється необхідністю швидкого вирішення питання щодо дозволу на перетин кордону, а тому кожний випадок правопорушення вимагає з'ясування обставин та визначення складу правопорушення, зокрема вини особи. На це не вказує жоден із сучасних дослідників адміністративного провадження, яке здійснюється органами ДПСУ, через те, що останнє не

визначається як елемент повноважень ДПСУ у сфері адміністративно-сервісного забезпечення реалізації права особи на вільне пересування. Фактично ми можемо звести значення адміністративного провадження в багатьох випадках до ролі певного запобіжного механізму в процесі недопущення перетину державного кордону особою, яка або не має на це права, або позбавляється його в процесі скоєння правопорушення вже під час перетину.

Важливим напрямом аналізу місця адміністративного провадження в діяльності ДПСУ є функційний напрям, який визначає, що за рахунок такого провадження ДПСУ виконують такі функції:

Передусім мова йде про охоронну функцію, яка виявляється через синтез спеціального апаратного забезпечення адміністративного провадження (заходи, засоби, способи та процедури реалізації) та особливого статусу ДПСУ як спеціального правоохоронного органу. Охоронна функція виявляється одночасно в трьох напрямках реалізації завдань ДПСУ: забезпечення та охорона правового режиму державного кордону та прикордонних територій; охорона громадського порядку в процесі організації перетину державного кордону України; охорона працівників та службових осіб ДПСУ в процесі реалізації ними завдань, покладених на органи ДПСУ. Є ще й такий напрям, який передбачає охорону національного суверенітету та забезпечення національної безпеки, однак, на наше стійке переконання, адміністративне провадження не може розглядатися як спосіб, засіб чи інший елемент системи дій, спрямованих на такий вид реалізації охоронної функції. Той рівень адміністративного примусу, який втілюється в процедурах адміністративного провадження, є надто «м'яким» і передбачає накладення санкцій адміністративно-правового характеру, розмір та характер яких не відповідає тому рівню загальнодержавної та суспільної значущості, який має забезпечення національної безпеки. Однак наведені вище сфери реалізації охоронної функції цілком кореспондуються із тими видами правопорушень, притягнення до відповідальності за які покладається на ДПСУ, а саме:

охорона правового режиму державного кордону та прикордонних територій втілюється в притягненні до відповідальності за порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон

України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду (ст. 202 КУпАП); порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП);

охорона громадського порядку втілюється в притягненні до відповідальності за: невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну (ст. 203-1 КУпАП); порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 204-2); порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього (ст. 204-4 КУпАП);

охорона працівників та службових осіб ДПСУ реалізується через притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язані із посяганням на авторитет держави та непокорюю правоохоронним органам.

Наступною є превентивна функція, яка розкривається через зміст та призначення адміністративної відповідальності та характеру адміністративних санкцій. Адміністративна відповідальність з-поміж іншого виконує виховну та превентивну функцію через те, що наочно демонструє силу державного примусу відносно особи, яка свідомо порушила встановлений порядок реалізації тих чи тих суспільних відносин. Невідворотність адміністративної відповідальності, характер та спосіб перешкодження адміністративному правопорушенню та діяльність органів ДПСУ, враховуючи оперативність та спрощеність (делікатність) адміністративного провадження, – усе це покликане забезпечити формування необхідного образу характеру та прояву державного примусу до інших осіб у випадку порушення ними порядку перетину державного контролю.

Це дозволяє, з одного боку, підвищити рівень дисципліни під час проходження митних процедур та перетину державного контролю, а з іншого боку, формує стійке сприйняття особами ефективності діяльності ДПСУ, їхньої обізнаності та високого рівня професійної підготовки, спрямованої на виявлення, перешкодження та притягнення до відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення осіб, щодо яких оточення не могло зробити висновок як про правопорушників.

Такий ефект змушує підвищувати рівень правової культури осіб, які перетинають державний кордон, і щонайменше – рівень дисципліни при

проходженні відповідних процедур. Так само реалізація адміністративного провадження впливає й на правову свідомість осіб, і зокрема, на зменшення рівня їхньої готовності та рішучості до потенційних злочинних дій.

Превентивність адміністративного провадження розкривається ще й через ту особливість процедури перетину державного кордону, що особи мають певні цілі такого перетину, а тому вони намагатимуться максимально дотримуватися порядку перетину, для того щоб прибути в Україну чи вибути з неї. У такому контексті швидкість та делікатність адміністративного провадження має ще більший ефект, оскільки рішення про перетин чи заборону перетину кордону приймається з урахуванням наслідків адміністративного провадження. До того ж адміністративно-правові санкції, які можуть застосовуватися органами ДПСУ, не можуть бути зняті або оскаржені в такому ж швидкому порядку, як вони накладаються. Для цього існує необхідність звернення до суду, при цьому витрачаються матеріальні ресурси та час. Усе це створює незручності для особи, яка визнана винною органами ДПСУ у скоєнні правопорушення, пов'язаного із недотриманням правового режиму державного кордону, прикордонних територій чи порядку перетину кордону.

Така різниця часових відрізків у притягненні до адміністративної відповідальності та оскарженні відповідних рішень органів ДПСУ може, з одного боку, продемонструвати хибність твердження про швидкість та делікатність адміністративного провадження. З іншого боку, це створює правову невизначеність та неузгодженість норм сучасного законодавства в контексті необхідності перегляду процедури оскарження відповідних постанов ДПСУ.

На нашу ж думку, обидва висновки є хибними, оскільки саме адміністративне провадження як елемент та напрям діяльності органів ДПСУ визначається нами між моментом виявлення правопорушення до моменту настання адміністративно-правових санкцій. Судове оскарження постанов ДПСУ укладається вже в розуміння адміністративного процесу, оскільки реалізується за допомогою регуляторної здатності положень КАСУ, хоча прямо й передбачається КУпАП як можливий модус поведінки особи, притягнутої до адміністративної відповідальності. Але саме таке розмежування й дає нам змогу виокремити специфічний характер

адміністративного провадження та розкрити його зміст і призначення в діяльності органів ДПСУ.

Наступною функцією, яка виконується при адміністративному провадженні, є організаційно-розпорядча, що визначає напрями, способи, механізми та засоби реалізації завдань ДПСУ з приводу охорони державного кордону, дотримання та забезпечення виконання правового режиму державного кордону та прикордонної території, організації ефективної системи процедур з приводу перетину особами державного кордону, переміщення через нього транспортних засобів тощо. Усе це забезпечується через корекцію законодавчо визначених процедур та способів реалізації вказаних завдань засобами адміністративного провадження.

За своєю сутністю це не лише спосіб притягнення до адміністративної відповідальності, але й засіб відновлення порушених прав та порядку. У цьому випадку – порушеного порядку перетину державного кордону, а також цілої низки прав, пов'язаних із правовим режимом державного кордону. Адміністративне провадження діє цілеспрямовано на особу, яка своєю поведінкою породжує сумніви в інших осіб щодо того, що правовий режим державного кордону має певні обмеження або порядок його перетину – певні особливості. Застосування заходів державного примусу, реалізація адміністративного провадження, притягнення до відповідальності правопорушника – усе це демонструє неухильність дотримання встановлених державою правил. Державний кордон є елементом суверенітету та незалежності державної влади, атрибутом держави, а тому саме в імперативний спосіб визначаються порядок, особливості та інші аспекти перетину, використання, діяльності осіб у процесі перетину кордону чи вчинення суспільних відносин на прикордонній території.

Крім того, організаційно-забезпечувальна функція ДПСУ розкривається і в процесі надання відповідних послуг особам, змістом яких є забезпечення законності процедур перетину державного кордону. Адміністративне провадження в такому контексті виступає засобом реалізації відповідальності осіб за порушення встановленого порядку.

Таким чином, ми підходимо до стійкого розуміння, що адміністративне провадження повинно виділятися в окремий функційний напрям діяльності ДПСУ з урахуванням особливостей завдань, покладених на службу, а також

виходячи із правового статусу ДПСУ. Ми підкреслюємо, що адміністративне провадження займає визначне місце в діяльності ДПСУ як правоохоронного органу, відіграє допоміжну роль у діяльності ДПСУ як сервісного органу та має важливе значення для цілей організації безперервного перетину кордону особами, які мають на те виключно законне право та підстави.

Узагальнюючи викладене вище, ми підходимо до розуміння допустимості визначення адміністративного провадження в системі організаційно-функційного навантаження органів ДПСУ як категорії адміністративно-правової науки, що має декілька сфер проявів. Причому кожна сфера характеризується особливостями, що виникають і пов'язані з поєднанням окремих елементів правового статусу органів ДПСУ, її місця в системі органів державної влади в Україні, а також особливостями реалізації процесу притягнення до адміністративної відповідальності та самого змісту адміністративного провадження як елемента системи забезпечення дотримання законності перетину державного кордону та правового статусу його та прикордонної території.

Таким чином, нам уявляється можливим таке структурне визначення місця адміністративного провадження у сфері діяльності органів ДПСУ (рис. 1.1), враховуючи теоретико-методологічні та практичні аспекти реалізації ДПСУ основних повноважень, визначених на законодавчому рівні. Важливо усвідомлювати, що запропонована структурна будова демонструє лише ті зональні сфери та площини, у яких втілюється або максимізується ефективність адміністративного провадження. Їхнє зображення не передбачає наявності ієрархії чи виділення якоїсь головної сфери. Адміністративне провадження є самостійним комплексним явищем, але для органів ДПСУ відіграє відповідну роль, яка по-різному трансформується в практичній площині залежно від способу, призначення чи суб'єктного складу при його реалізації.

Таким чином, визначаючи місце адміністративного провадження в системі діяльності органів ДПСУ, ми наполягаємо на тому, що його слід розглядати окремо за такими напрямками:

- як самостійна сфера діяльності органів ДПСУ – визначається як окремий напрям діяльності ДПСУ, що обумовлюється окремим виділенням КУПАП повноважень служби у сфері притягнення до адміністративної

відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону, правового режиму державного кордону тощо. Забезпечується відповідним обсягом прав та обов'язків, що виявляється через специфічні риси правового статусу ДПСУ. Регулюється установчими документами ДПСУ та окремими нормами спеціальної частини КУпАП, а також Закону України «Про Державну прикордонну службу України»;

- як окрема самостійна функція органів ДПСУ – визначається характером та змістом діяльності ДПСУ, специфікою покладених обов'язків та завдань, що стоять перед ДПСУ. Розкривається через законодавче закріплення правового статусу ДПСУ відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»;

- як процедура при виконанні охоронних, організаційно-забезпечувальних та контрольних обов'язків органів ДПСУ – визначається спеціальним законодавством, зокрема положеннями КУпАП, та деталізується Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898. Оскільки адміністративне провадження є досить системним явищем, що уособлюється в цілому комплексі заходів, то з погляду процедурного підходу підлягає аналізу кожен елемент провадження, оскільки виконується він різними посадовими особами;

- як посадовий обов'язок – визначається через віднесення до компетенції конкретних службових та посадових осіб органів ДПСУ окремих елементів, процедурних аспектів та заходів, що здійснюються під час адміністративного провадження. Регулюється КУпАП, а також документами, що визначають компетенцію та обов'язки конкретної посадової особи (документами внутрішнього розпорядку та спеціальними інструкціями, що затверджуються на галузевому рівні). Не всі посадові особи набувають процесуального статусу.

Таким чином, ми підходимо до розуміння, що адміністративне провадження посідає важливе місце в системі діяльності органів ДПСУ та має неоднорідну правову природу, що дозволяє максимізувати ефективність реалізації такого провадження та підвищити рівень досягнення завдань, покладених на ДПСУ, зокрема через визначення особливостей окремих

процедурних моментів його здійснення та віднесення їх до різних функційних сфер.

Висновки до розділу 1

За результатами проведеного аналізу теоретичних засад здійснення адміністративного провадження Державною прикордонною службою України зроблено такі висновки.

По-перше, визначено, що адміністративне провадження має дисперсну природу та втілює в собі правоохоронну функцію, яку повинні реалізовувати органи ДПСУ в процесі регулювання відносин з приводу дотримання режиму перетину державного кордону. Це доводить необхідність включення повноважень органів ДПСУ у сфері адміністративного провадження до переліку необхідних юридичних засобів забезпечення належного рівня дотримання правового режиму державного кордону України. Мова йде про необхідність дотримання правового режиму перетину державного кордону України.

По-друге, зроблено висновок, що правовий статус – це сукупність законодавчо закріплених елементів правосуб'єктності будь-якого суб'єкта суспільних чи владно-управлінських відносин, які його ідентифікують відповідно до його інтересів, виконуваних завдань та покладених на нього спеціальних функцій, а також детермінують місце в системі відповідних правовідносин, що обумовлює конфігурацію його співвідношення з іншими учасниками відносин та допустимі моделі правової поведінки. Аналіз положень Закону України «Про Державну прикордонну службу України» демонструє можливість виділення таких груп обов'язків ДПСУ: превентивні, охоронні, обов'язки у сфері забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності, громадського порядку, організаційно-забезпечувальні, контрольні та обов'язки, пов'язані із міжнародно-правовим співробітництвом України та інших держав. Та само виокремлено й основні права ДПСУ, що диференціюються за такими групами: права в правоохоронній сфері, у сфері забезпечення національної безпеки, у сфері організаційного забезпечення, у сфері інформаційно-аналітичного

забезпечення та права у сфері контролю за перетином державного кордону України.

По-третє, визначено місце адміністративного провадження в системі діяльності органів ДПСУ як багатоаспектного явища, яке об'єктивує наявність низки площин власної реалізації: як самостійна сфера діяльності органів ДПСУ – визначається як окремий напрям їхньої діяльності, регулюється установчими документами ДПСУ та окремими нормами спеціальної частини КУпАП; як функція – визначається характером завдань та покладених обов'язків на ДПСУ; як процедура – визначається внутрішніми документами та спеціальним законодавством у сфері притягнення до адміністративної відповідальності; як посадовий обов'язок – як елемент правосуб'єктності посадових осіб у частині реалізації обов'язків з притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Правовий статус осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення

Справи про адміністративне провадження, які порушуються органами Державної прикордонної служби України, вирішуються в особливий спосіб і мають специфічний, хоча і звичайний склад учасників, але із певними особливостями їхнього правового статусу. Останній формується внаслідок специфіки діяльності ДПСУ та характеру відносин з перетину державного кордону, коли до осіб, що порушують державний кордон, застосовується державний примус незалежно від статусу особи до встановлення особи останньої за умови порушення нею правил перетину державного кордону.

Правосуб'єктність сторін адміністративного провадження в такому випадку має ще й ту особливість, що органи ДПСУ належать до правоохоронних органів, а окремі службові особи мають статус військовослужбовців, що також накладає певний відбиток на характер та спосіб реалізації процедур із затримання та подальшого провадження у справі. Тому якщо аналізувати особливості правового статусу учасників адміністративного провадження, яке здійснюється органами ДПСУ, то необхідно усвідомлювати й той факт, що діяльність ДПСУ спрямована на безпосередній захист суверенітету України через захист державного кордону, недоторканність якого є однією з рис суверенітету.

Правовий статус сторін в аналізованому нами випадку адміністративного провадження об'єктивується особливостями правосуб'єктності, на яку впливають загальні засади та положення КУпАП і положення спеціального законодавства для детального аналізу правового статусу осіб, щодо яких здійснюється адміністративне провадження органами ДПСУ. Слід визначитися із особливостями правосуб'єктності таких осіб за категоріями. Відповідно до положень КУпАП, тобто Глави 21, особами, які беруть участь у провадженні в справі, є: особа, яка притягається до

адміністративної відповідальності (ст. 268); потерпілий (ст. 269); законні представники та представники (ст. 270); захисник (ст. 271); свідок (ст. 272); експерт (ст. 273); перекладач (ст. 274) і безпосередньо суб'єкти, що вирішують справу, тобто орган чи посадова особа, яка притягає до адміністративної відповідальності.

Така загальна диференціація осіб учасників провадження у справах про адміністративне правопорушення, які здійснюються ДПСУ, має певну специфіку в умовах практичного притягнення до відповідальності. Це, зокрема, пояснюється правоздатністю та дієздатністю суб'єкта, що вирішує справу, від чого безпосередньо залежить комплекс правосуб'єктності інших її учасників. Цілком зрозуміла й не потребує доктринального дослідження категорія правосуб'єктності, яка розкривається через синтез взаємопов'язаних елементів: правоздатності, дієздатності та деліктоздатності. У випадку із суб'єктами, що вирішують адміністративну справу, тобто органами та посадовими особами ДПСУ, слід звернути увагу на такі вихідні умови:

правоздатність безпосередньо залежить від статусу службової чи посадової особи ДПСУ, а тому вагу має не стільки сама особа, скільки її посада чи звання;

дієздатність визначається як здатність своїми діями набувати певних прав, а тому цей елемент правосуб'єктності посадових осіб ДПСУ розглядаємо не з моменту обіймання ними посади, а з моменту їх долучення до процесу адміністративного провадження (вчинення дій, спрямованих на викриття, встановлення, дослідження обставин, фіксації тощо самої протиправної поведінки);

деліктоздатність – розглядається нами однаковою мірою стосовно всіх без виключення осіб, що беруть участь в адміністративному провадженні, причому стосовно осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, деліктоздатність буде розглядатися як сукупність обставин, порушення яких призведе до ще одного випадку протиправної поведінки – на цей раз пов'язаної із порушенням своїх процесуальних обов'язків.

Особливості вказаних вище елементів правосуб'єктності учасників адміністративного провадження визначаються тією специфічною роллю, яку виконує таке провадження. На думку С. С. Гнатюка, це пов'язано із такими

ознаками адміністративного процесу, як: окремий самостійний і специфічний вид діяльності органів публічного управління, під час якої вирішуються конкретні індивідуальні справи; має загальнообов'язковий характер для суспільства; цілісна система процедур та дій, результатом яких завжди є юридичні наслідки; чітка внутрішня структура та алгоритм; динамізм відносин, притаманний практичному втіленню державного примусу й пов'язаний із вимогами оперативності реалізації адміністративної відповідальності [20, с. 125–126]. Таким чином, самі ці особливості впливають на набір елементів правосуб'єктності сторін адміністративного провадження. Але слід зауважити, що відносно органів, які реалізують таке провадження, тобто ДПСУ, необхідно звернути увагу й на той характер діяльності, який пов'язаний із особливим режимом самого державного кордону.

Тобто мова йде не лише про порушення правопорядку як сукупності встановлених у спеціальний спосіб та загальновизнаних положень та елементів реалізації суспільних відносин, але й порушення режиму державного кордону, що має свою специфіку й поширюється навіть на осіб, якими не визнаються, не сприймаються та не реалізуються українські закони в силу відсутності в них зв'язків громадянства із Україною. У цьому контексті мова йде про порушення міжнародно-правових загальновизнаних норм та положень.

У цьому контексті цікавою є точка зору В. К. Колпакова, який фактично через правоздатність особи в процесі адміністративного провадження відносно детермінує потенційну наявність п'яти груп учасників: громадяни (власне правопорушники); виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їхнього апарату (суб'єкти, які беруть активну участь у запобіганні, перешкоджанні, припиненні, фіксації та інших процедурах, спрямованих на зупинення та притягнення в подальшому правопорушників до дисциплінарної відповідальності); інститути громадянського суспільства, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність (спілки захисників, правничої допомоги тощо); державні службовці, посадові особи ДПСУ, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками (безпосередньо органи, які здійснюють адміністративне провадження); інші державні органи та їхні посадові особи

(зокрема органи, які забезпечують супровід адміністративного провадження) [44, с. 369]. Такий підхід відображає розподіл обов'язків та ролей різних учасників адміністративного провадження, але він розмиває процесуальні статуси осіб, що беруть участь як допоміжні особи (захисники, свідки, експерти та ін.). Запропонована класифікація походить від природи адміністративно-правового делікту та способів впливу на процес подолання суспільних ризиків, пов'язаних із його скоєнням. Більше того, диференціація трьох різних груп органів державної влади та посадових осіб свідчить про певне осмислення адміністративного провадження як виключно способу державного примусу з метою недопущення настання негативних наслідків та мінімізації значущості інших функцій адміністративної відповідальності (зокрема виховної, ідеологічної).

М. В. Ковалів пропонує дещо іншу класифікацію суб'єктів адміністративного провадження, розділяючи їх на три групи:

- особи, наділені власними повноваженнями, – сторона, яка здійснює управління адміністративним провадженням, тобто створює умови для провадження у справах про адміністративні правопорушення (приймає законодавчі та нормативно-правові акти, здійснює оперативне управління органами та посадовими особами, задіяними в процесі адміністративного провадження тощо);

- суб'єкти, на яких поширюється владний вплив, – керована сторона, до якої належать фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління (до них належать абсолютно всі інші суб'єкти, окрім тих, хто притягає до адміністративної відповідальності);

- суб'єкти, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом, – особи, які реалізують повноваження у сфері безпосереднього притягнення до адміністративної відповідальності та адміністративно-правового переслідування [40, с. 155–156].

Нам зрозуміла логіка такого поділу відповідно до обсягу функційних навантажень та міри підпорядкованості закону, але не зрозуміла утилітарність. Насправді органи, які відповідальні за розробку нормативно-правового забезпечення адміністративного процесу, не можуть повною мірою вважатися суб'єктами адміністративного провадження або його

учасниками. Але ми повинні звернути увагу на те, що цінність вказаної класифікації фактично дає нам уявлення про те, що органи та посадові особи, на які покладено обов'язок реалізації положень КУпАП у частині притягнення до відповідальності, утворюють собою самостійний, повноцінний структурний елемент системи реалізації державного примусу. Усі інші учасники адміністративного провадження перебувають під впливом, у взаємодії або під дією державного примусу, але в будь-якому випадку виконують (якщо виконують) похідні від завдань адміністративного провадження функції.

Як зазначає О. В. Фазикош, «провадження у справах про адміністративні правопорушення направлені на притягнення особи, що скоїла протиправний вчинок, до відповідальності у вигляді правообмежень» [123, с. 190–191]. Тому розподіл суб'єктів адміністративного провадження доцільно проводити відповідно до їх відношення до права обмеження: особи, які застосовують право обмеження; особи, права яких обмежуються; особи, дії яких спрямовані на те, щоб максимально точно визначити обставини, які сприяють чи, навпаки, скасовують необхідність застосування права обмеження.

З цього приводу С. Ю. Беньковський робить висновок про необхідність розмежування всіх учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення на три загальні категорії:

суб'єкти, що вирішують справу, – органи, наділені відповідно до КУпАП повноваженнями притягати до адміністративної відповідальності;

суб'єкти, щодо яких вирішується справа, – це особа-правопорушник, яка в контексті предмета цієї дисертаційної роботи є особою, що порушує режим державного кордону;

допоміжні учасники процесу – особи, які забезпечують реалізацію правосуб'єктності суб'єктів, що вирішують справу про адміністративне правопорушення, і суб'єктів, щодо яких вона вирішується [7, с. 192–194]. До цієї групи традиційно відносять свідків, експертів, захисників, перекладачів, експертів та ін.

Такий розподіл засвідчує існування матеріального та процесуального адміністративно-деліктного права. Процесуальне втілюється в самій послідовності процедур та алгоритмі реалізації притягнення до

відповідальності. Натомість норми матеріального деліктного права дозволяють визначити наявність спеціального кола прав та обов'язків у різних суб'єктів. Це дає змогу О. М. Миколенку визначити лише дві групи учасників адміністративного провадження:

особа, яка вчинила протиправне діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення;

орган, який має право від імені держави накладати адміністративні стягнення та застосовувати до правопорушника інші санкції, передбачені КУпАП [68, с. 213–214].

Ми повною мірою сприймаємо цінність такого підходу, оскільки він найповніше відображає суб'єктний склад відносин саме в контексті застосування державного примусу у вигляді адміністративної відповідальності, тоді як процес притягнення до неї відходить на другий план як обслуговуюча процедура. Іншими словами, зміст адміністративно-деліктних правовідносин розкривається через застосування покарання за конкретне діяння. При цьому інші заходи адміністративно-процесуального характеру не охоплюються ні поняттям, ні сукупністю норм адміністративно-деліктного правовідношення, оскільки забезпечують державний примус, а тому мають похідну від нього природу, яка втілюється в окремих спеціальних нормативно-правових актах та положеннях законодавства. Це відкриває нові можливості для більш чіткого визначення правосуб'єктності сторін адміністративного провадження, обмежуючи ризики поширення адміністративного впливу на осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності з боку інших учасників такого провадження, які мають статус органів державної влади, але в конкретних умовах притягнення до відповідальності ДПСУ такі органи позбавлені реальної правомочності застосовувати державний примус. Такий підхід уточнює правосуб'єктність учасників адміністративного провадження.

З цього приводу О. Остапенко зазначає, що найбільша проблема в ідентифікації правового статусу учасників адміністративного провадження полягає в розподілі ролей та обов'язків органів державної влади та їхніх посадових осіб, які беруть участь у різних процедурах адміністративного провадження, але позбавлені безпосереднього обов'язку виносити постанови про притягнення до адміністративної відповідальності [83, с. 25]. Розвиваючи

цю тезу, ми приходимо до головної цінності у визначенні правового статусу учасників адміністративного провадження в процесі притягнення органами ДПСУ винних осіб до адміністративної відповідальності – дотримання законності процедури шляхом чіткого розподілу повноважень та обов’язків між органами державної влади з метою недопущення уникнення покарання та відповідальності через некоректне застосування або надмірну реалізацію державного примусу чи іншого порушення порядку адміністративного провадження, зокрема шляхом перевищення влади.

Тоді логічною видається й позиція О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржія стосовно того, що основним критерієм розподілу таких учасників провадження має виступати функцій ний. Учені визначають такі групи суб’єктів: суб’єкти, які наділені правом вести справу, перевіряти на відповідність представлені документи та складати правові документи; суб’єкти, які наділені правом приймати владні акти; суб’єкти, які мають особистий інтерес у справі (не мають владних повноважень); суб’єкти, які сприяють виконанню постанови по справі; суб’єкти, які сприяють встановленню об’єктивної істини шляхом надання компетентним органам (посадовим особам) відомої їм інформації щодо обставин правопорушення; суб’єкти, які мають спеціальні знання та навички й залучаються для дослідження з метою використання фактичних даних, що фігурують у справі; суб’єкти, які засвідчують важливі для встановлення об’єктивної істини факти, дії, обставини [54, с. 145]. Причому лише перші три категорії осіб мають владні повноваження, а тому класифікація має цінність виключно в цій частині, оскільки всі останні категорії (п’ята – восьма) є категоріями осіб, що виконують допоміжні функції: свідки, експерти та ін.

А. І. Миколенко зазначає, що суб’єктом правозастосовної діяльності в цьому випадку буде орган (або посадова особа) адміністративної юрисдикції, оскільки він безпосередньо веде це провадження. Усі інші особи, зацікавлені й незацікавлені в результатах справи, будуть учасниками цієї правозастосовної діяльності. Але якщо провадження в справах про адміністративні правопорушення розглядати як специфічну й однорідну сукупність правовідносин, то в цьому випадку учасником провадження в справах про адміністративні правопорушення може бути тільки суб’єкт права (особа, яку закон наділяє можливістю бути носієм юридичних прав і

обов'язків) [67, с. 146]. Досить цікаву точку зору в цьому контексті ми знаходимо у М. Р. Сиротяка, який вказує, що слід розрізняти «учасників провадження» та «суб'єктів відносин з приводу притягнення до адміністративної відповідальності» [114, с. 202–205]. Ми підтримуємо таку точку зору, оскільки вона повною мірою відображає ступінь взаємозв'язку між порушником та органами, які притягають її до відповідальності. Сутність цієї тези розкривається через категорію правосуб'єктності особи, винної в адміністративному правопорушенні. Порушивши закон, така особа навряд чи набуває певних прав та обов'язків, оперуючи категорією «здатність». Правопорушник стає суб'єктом правовідносин з приводу реалізації адміністративної відповідальності через його свідоме або з необережності вчинення дій, що тягнуть за собою відповідні наслідки. Але саме такими діями особа «набуває» відповідної правосуб'єктності – винної особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У свою чергу О. В. Крикун, проаналізувавши позиції деяких вітчизняних учених, доходить висновку про необхідність розрізняти такі види осіб, як «учасник провадження» та «суб'єкт провадження». На думку вченого з покликаннями на роботи С. В. Ківалова та Л. Р. Білої, учасник провадження – це всі особи, які не наділені владними повноваженнями. Натомість суб'єктом провадження є особа, яка реалізує сам державний примус [37, с. 109–111]. Опосередковано ми знаходимо підтвердження такої точки зору і в працях О. М. Бандурки та М. М. Тищенка [3, с. 58]. Але така класифікація не враховує правовий статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Власне, жодна із наведених вище класифікацій та підходів до визначення груп чи категорій осіб, що беруть участь в адміністративному провадженні, не може повною мірою задовольняти потреби детермінації правового статусу саме цих суб'єктів.

Це пояснюється, зокрема, тим, що КУпАП не дає чіткого поняття «особи, яка притягається до адміністративної відповідальності», а визначає лише комплекс її прав у ст. 268. При цьому аналіз цієї норми доводить, що сам КУпАП визначає такий комплекс прав:

знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання;

при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права,

виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;

оскаржити постанову по справі;

право на захист та розгляд справи в присутності особи, але КУпАП визначає, що «справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від особи не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи».

Таке формулювання ст. 268 КУпАП дає нам розуміння того, що перелік прав є вичерпним.

Але вважаємо за необхідне доповнити цей перелік прав й іншими конституційними правами, зокрема: правом на повагу та захист власної гідності (ст. 28 Конституції України); правом на особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України); правом знати свої права і обов'язки (ст. 57 Конституції України); правом на відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63 Конституції України).

Це дає змогу О.В. Дуліній визначити процесуальний статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, як «правове становище фізичної особи, що має особисту зацікавленість у вирішенні справи про адміністративне правопорушення, яке регулюється системою конституційних, а також визначених в адміністративному законодавстві норм, що регламентують права та обов'язки особи, спрямовані на захист і поновлення її суб'єктивних прав та інтересів» [27, с. 132–133]. Ця теза, а також підхід законодавця дає змогу віднести особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, до категорії центральних суб'єктів, або суб'єктів, що мають особистий інтерес у справі. Але найбільш точним ми вважаємо віднесення таких осіб до категорії «суб'єктів, щодо яких вирішується справа».

У цьому контексті В. Довбиш зазначає, що зі змісту чинного КУпАП випливає, що особа набуває статусу такої, що притягається до адміністративної відповідальності, лише після складання уповноваженими на те законом суб'єктами протоколу про адміністративне правопорушення (крім

випадків, коли такий протокол відповідно до вимог ст. 258 КУпАП не складається) або винесення відповідно до частини третьої ст. 258 КУпАП постанови у справі про адміністративне правопорушення. Складання вказаного протоколу є юридичним фактом, що засвідчує виникнення адміністративно-процесуальних відносин, а головним їхнім суб'єктом є особа, яка притягається до адміністративної відповідальності [25, с. 120–121]. Це дає нам право стверджувати, що вся сукупність відносин, власне, саме адміністративне провадження виникає навколо такої особи, а отже, є похідною від її поведінки або результатом її поведінки, що дає нам усі підстави відзначити її особливий статус. Аналіз положень КУпАП у частині повноважень ДПСУ, а саме ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1, ст.ст. 204-2, 204-4 дають нам підстави стверджувати, що особами, які притягаються органами ДПСУ до адміністративної відповідальності, є: громадяни України, особи без громадянства, іноземці і спеціальна категорія осіб – внутрішньо переміщені особи.

Що ж стосується правового статусу органів та посадових осіб ДПСУ як суб'єктів адміністративного провадження, які його здійснюють, то тут необхідно проаналізувати послідовно низку нормативно-правових актів, які розкривають цей статус та дадуть змогу визначитися із особливостями здійснення вказаними суб'єктами владних повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення режиму державного кордону.

Так, відповідно до ст. 222-1 КУпАП суб'єктами адміністративного провадження з боку держави виступають: органи Державної прикордонної служби України в особі: начальників органів охорони державного кордону та Морської охорони ДПСУ та їхні заступники; інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України [КУпАП]. Таким чином, реальними суб'єктами, які беруть безпосередню участь у процесі реалізації адміністративної відповідальності, є посадові та службові особи органів ДПСУ. Натомість О. Драган та С. Мотрич доходять спільного висновку про те, що центральним суб'єктом, який реалізує адміністративне провадження, є саме орган державної влади. Лише владний орган має відповідну компетенцію з реалізації державного примусу, оскільки саме

орган публічної влади входить до складу механізму держави. Але, аналізуючи положення ст. 222-1 КУпАП, ми повинні зробити висновок стосовно того, що суб'єкт, який реалізує адміністративне провадження, є складним та включає органи ДПСУ, які реалізують його на практиці через відповідних посадових та службових осіб.

Так, відповідно до п. 3 Розділу II Наказу МВС України від 18.09.2013 № 898 «Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення» від імені ДПСУ розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 222-1 КУпАП, та накладати адміністративні стягнення мають право:

- начальники органів охорони державного кордону, командири загонів морської охорони та їхні заступники;

- начальники відділів прикордонної служби та їхні перші заступники;

- коменданти оперативно-бойових прикордонних комендатур та їхні перші заступники;

- начальники підрозділів (відділень (груп) інспекторів прикордонної служби, відділень (груп) дільничних інспекторів прикордонної служби, відділів спеціальних дій на воді) та командири кораблів, катерів і дивізіонів, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України або суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи залучаються та беруть безпосередню участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та в період здійснення зазначених заходів;

- старші змін прикордонних нарядів, старші прикордонних нарядів у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

- головний державний санітарний лікар ДПСУ та начальники санітарно-епідеміологічних загонів ДПСУ у частині розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм;

- командири кораблів і катерів Морської охорони, їхні заступники та помічники в частині розгляду справи про порушення законодавства про

виключну (морську) економічну зону України та накладення штрафів за незаконне ведення морських наукових досліджень.

Разом з тим системний аналіз цього Наказу дозволяє зробити висновок, що, окрім наведених вище осіб, учасниками (без повноважень суб'єктів, які вирішують справи про притягнення до адміністративної відповідальності) є також такі категорії посадових та службових осіб органів ДПСУ:

увесь особовий склад ДПСУ в частині доставляння осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, до підрозділу чи органу ДПСУ;

військовослужбовці та працівники ДПСУ під час безпосереднього виконання ними визначених законодавством України завдань, в тому числі на території тимчасово окупованих Російською Федерацією, в частині складання протоколів про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративні затримання;

старші прикордонних нарядів у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України в частині складання протоколів про правопорушення, пов'язані з міжнародними пасажирськими перевезеннями.

Таким чином, ми доходимо висновку, що посадові особи та військовослужбовці органів ДПСУ за своїм правовим статусом у процесі здійснення адміністративного провадження поділяються на дві категорії:

особи, які вирішують справу та виносять відповідну постанову про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності;

особи, які своїми діями забезпечують всебічність, повноту та оперативність розгляду цієї справи.

Основна їхня відмінність полягає в тому, що статус перших закріплено, а їхній перелік детерміновано в ст. 222-1 КУпАП, а статус других визначається спеціальними нормативно-правовими актами у сфері забезпечення функціонування органів ДПСУ. З цього приводу О. Олицький зазначає, що ДПСУ як орган державної влади має складну структуру, яка ускладнює детермінацію суб'єктного складу осіб, які задіяні безпосередньо в процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Зокрема, мова йде про відмежування адміністрації ДПСУ та інших її органів. Наприклад, учений акцентує увагу на тому, що до складу основної оперативно-службової ланки ДПСУ, на яку покладається охорона певної ділянки державного кордону – прикордонного загону, можуть входити

прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти, відділення прикордонного контролю. Але сентенція «можуть входити» означає, що ці ж органи, зокрема комендатури, можуть входити й до складу адміністрації ДПСУ [80, с. 203–205]. З одного боку, це може свідчити про оперативність та мобільність органів ДПСУ в здійсненні ними своїх функційних завдань, з іншого – про некоректність та неповноту визначення адміністративно-процесуального статусу осіб, які все ж таки наділені повноваженнями притягувати винних осіб до адміністративної відповідальності.

Так, наприклад, у загальному розумінні посадовими особами ДПСУ вважаються керівники й заступники керівників цього державного органу та його апарату, інші державні службовці, на яких законами чи іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. До особового складу ДПСУ входять військовослужбовці та працівники ДПСУ. Щодо осіб, які претендують на службу в ДПСУ, за їхньою письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому антикорупційним законодавством. Повноваження посадових осіб ДПСУ визначено нормами чинних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію функцій Державної прикордонної служби України [80, с. 83–84]. Ця теза є спробою деталізації осіб, що охоплюються терміном «посадові особи ДПСУ», який використовується в КУпАП.

Аналіз змістового наповнення норми ст. 222-1 КУпАП показує, що розгляд справ про притягнення до адміністративної відповідальності повинен здійснюватися в оперативні терміни. Але при цьому відповідно до «Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533, Адміністрація ДПСУ відповідно до покладених на неї завдань з-поміж іншого:

«забезпечує додержання вимог законодавства в процесі прийняття органами охорони державного кордону рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби

або після незаконного перетинання державного кордону, виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення таких осіб;

організовує запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким згідно із законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби, їх виявлення, припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідно до закону» . «Забезпечує» та «організовує» в цьому контексті – терміни, які позбавлені деталізації, але в загальному розумінні свідчать про покладення обов’язків на посадових та службових осіб Адміністрації ДПСУ повноважень у сфері реалізації адміністративного провадження. І знову ж таки відсутня деталізація, на кого саме покладаються такі повноваження.

Більш чітка ситуація із комендатурами ДПСУ, оскільки відповідно до «Положення про прикордонну комендатуру швидкого реагування Державної прикордонної служби України», затвердженого Наказом МВС України від 21.03.2016 № 190, основними завданнями комендатури з-поміж іншого є участь у взаємодії із частинами та підрозділами Збройних Сил України та інших військових формувань у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав. А «під час виконання завдань на визначеній ділянці комендатурі та її особовому складу надається право здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами, у тому числі іноземців та осіб без громадянства, які намагаються або незаконно перетнули державний кордон України». Отже, ми доходимо висновку, що необхідним є уточнення переліку службових та посадових осіб органів ДПСУ, які наділені правом виносити від її імені постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Це дасть змогу на рівні нормативно-правових актів уточнити статус інших посадових та службових осіб ДПСУ, які залучені до реалізації завдань служби в частині притягнення до адміністративної відповідальності.

І. М. Савенко, наприклад, вказує на те, що структура ДПСУ «вимагає розробки нових типових схем управління. При цьому мають бути забезпечені як їх певна достатня прозорість, так і спрощення процедур управління, що дасть можливість визначити оптимальну чисельність персоналу, забезпечить чітку ієрархію та уніфікацію завдань, функцій і повноважень органів прикордонної служби та їхніх структурних підрозділів, їхніх назв, уніфікацію

та стандартизацію професійно-кваліфікаційних характеристик посад тощо» [112, с. 6–7]. Ми повинні погодитися із висновком дослідника, оскільки від прозорості та зрозумілості діяльності органів ДПСУ та чіткого визначення змісту посадових обов’язків конкретних посадових осіб на відповідних посадах залежить законність процедури притягнення до адміністративної відповідальності, що мінімізує ризики оскарження постанов, що виносяться посадовими і службовими особами ДПСУ. Про це у своїх дослідженнях вказує також А. Є. Лавринець, який звертає увагу на необхідності запровадження єдиної стратегії організації та управління ДПСУ [56, с. 309–310]. Натомість на сьогодні викликає питання, чому Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України затверджується Постановою Кабінету Міністрів України, а Положення про прикордонну комендатуру швидкого реагування Державної прикордонної служби України – МВС України. Ця проблема створює відповідні ризики повноти дотримання прав та свобод особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. І справа навіть не в необхідності підвищення посадового рівня посадових та службових осіб органів ДПСУ, про що зазначає Д. В. Іщенко [33, с. 11–12], а в необхідності чіткого єдиначальницького розподілу повноважень між усіма без виключення посадовими та службовими особами органів ДПСУ. Про це зазначають і В. В. Лемешко [57, с. 55–56], і Н. П. Демчик [24, с. 49–52]. Таким чином, викладене вище дає нам всі підстави для того, щоб запропонувати внести зміни в ч. 2 ст. 222-1 КУпАП, виклавши її в такій редакції:

«Від імені органів Державної прикордонної служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

начальники органів охорони державного кордону, командири загонів Морської охорони Державної прикордонної служби України та їх заступники;

начальники відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та їх перші заступники;

коменданти оперативно-бойових прикордонних комендатур Державної прикордонної служби України та їх перші заступники;

начальники підрозділів (відділень (груп) інспекторів прикордонної служби, відділень (груп) дільничних інспекторів прикордонної служби,

відділів спеціальних дій на воді) та командири кораблів, катерів і дивізіонів Державної прикордонної служби України, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України або суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи залучаються та беруть безпосередню участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та в період здійснення зазначених заходів;

старші змін прикордонних нарядів, старші прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

головний державний санітарний лікар Державної прикордонної служби України та начальники санітарно-епідеміологічних загонів Державної прикордонної служби України в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм;

командири кораблів і катерів Морської охорони Державної прикордонної служби України, їх заступники та помічники в справах про порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України та накладення штрафів за незаконне ведення морських наукових досліджень».

Така деталізація суттєво підвищить ефективність реалізації повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності та підвищить рівень законності, а також мінімізує ризики, пов'язані з оскарженням постанов про притягнення до такої відповідальності, винесених ДПСУ з формальних причин та через неточність виконання окремих процедурних аспектів.

Окрему увагу в процесі дослідження правового статусу учасників адміністративного провадження, що здійснюються органами та посадовими особами ДПСУ, слід звернути на правовий статус захисника. Із запровадженням так званої «адвокатської монополії» все частіше на практиці категорія «захисник» ототожнюється із категорією «адвокат». Це хибне уявлення про правовий статус та незалежність адвоката й захисника.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 268 КУпАП особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право з-поміж іншого «при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у

галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи». Відповідно до ч. 1 ст. 59 Конституції України кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Відповідно до Рішення Конституційного суду України у справі № 1-17/2000 від 16.11.2000 року зазначено, що «положення ч. 1 ст. 59 Конституції України треба розуміти як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого і підсудного при захисті від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибирати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи». Так само й рішення Європейського суду з прав людини № 27004/06 від 24.11.2011 року у справі «Загородній проти України» визначає незаконність прийняття рішень судами про відмову в залученні до провадження як захисника особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, «іншого фахівця у галузі права».

Аналіз положень ст. 271 КУпАП показав, що в ній міститься лише спосіб підтвердження повноважень адвоката, але не зрозуміло, яким саме чином повинні підтверджуватися повноваження «іншого фахівця у галузі права», і головне – як можна підтвердити те, що така особа є «фахівцем». У цьому контексті ми вважаємо за необхідне доповнити ст. 271 КУпАП частиною п'ять такого змісту:

«Факт наявності в іншої особи, не адвоката, статусу фахівця в галузі права може підтверджуватися одним із таких документів: завіреною в належному порядку копією диплому про вищу юридичну освіту; завіреною в належному порядку копією витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців та громадських формувань із зазначенням основного КВЕДУ діяльності такої особи 69.10 «Діяльність у сфері права». Повноваження іншого фахівця в галузі права на участь у розгляді справи підтверджуються такими документами: довіреністю на ведення справи, посвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності, або договором про надання послуг у сфері права».

Таким чином, ми вирішуємо одразу дві проблеми: уникаємо монополії адвокатів на захист осіб у процесі притягнення їх до адміністративної

відповідальності органами ДПСУ та детермінації правового статусу «іншого фахівця у галузі права» в процесі здійснення ним захисту особи, що скоїла або підозрюється у скоєнні адміністративного правопорушення.

Окремі питання у сфері повноти реалізації повноважень з приводу притягнення осіб до адміністративної відповідальності органами ДПСУ виникають під час визначення правового статусу свідків. Відповідно до ст. 272 КУпАП свідок у справі про адміністративне правопорушення – це «особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по цій справі».

Так, Н. А. Олефіренко вказує на існування трьох категорій свідків як учасників адміністративно-деліктного процесу:

особи, які стали очевидцями вчинення правопорушення й можуть повідомити дані про обставини його вчинення;

поняті, які відповідно до законодавства посвідчували юридично значущий для адміністративно-деліктного провадження факт;

особи, які в процесі розслідування та розгляду справи надають інформацію (свідчення) про особу правопорушника, про обставини, що можуть пом'якшувати або обтяжувати адміністративну відповідальність особи [79, с. 195–196].

Дійсно, слід зауважити, що КУпАП чітко не детермінує правовий статус понятих осіб, але вони можуть залучатися як свідки лише після того, як набувають такий статус через дії посадових та службових осіб органів ДПСУ в процесі викриття чи розслідування адміністративного правопорушення. Складність відносин з приводу додержання режиму державного кордону та особливий правовий режим прикордонної території створюють природні труднощі до залучення свідків у справах про аналізований нами вид адміністративних правопорушень.

Незаконний перетин державного кордону, як правило, здійснюється в місцях, важкодоступних для пересічних громадян, які не є службовими особами органами ДПСУ. Тому поняті та власне свідки-очевидці такого правопорушення є надзвичайно рідкісним явищем у процесі реалізації ДПСУ повноважень у сфері адміністративного провадження. Натомість ситуація змінюється, коли такі правопорушення відбуваються в пунктах пропуску й пов'язані із проблемами в документах особи, що дають їй право на перетин

державного кордону. У таких випадках необхідним є залучення щонайменше свідків, які мають відомості стосовно відповідних документів. Це не є експерти у справі, а лише свідки, які дадуть змогу встановити всі обставини у справі, і зокрема, обставини набуття особою, що скоїла правопорушення, права на перетин державного кордону або виникнення такого права на власну думку особи правопорушника.

Таким чином, ми вважаємо за необхідне виокремити чотири категорії осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення:

- особи, які вчинили адміністративне правопорушення;
- посадові та службові особи органів ДПСУ, які наділені повноваженнями у сфері реалізації адміністративного провадження в частині складання протоколу та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності;
- посадові та службові особи органів ДПСУ, які здійснюють дії, спрямовані на забезпечення всебічного та повного розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності;
- особи, які сприяють вирішенню справи (законні представники, захисники, свідки, експерти, перекладачі, потерпілі).

Така диференціація осіб відповідає особливостям провадження справ про притягнення до адміністративної відповідальності органами ДПСУ та максимально ефективно забезпечує дотримання законності під час відповідного їх провадження, а також законності й непорушності правового режиму державного кордону та порядку його перетину.

2.2. Правовий режим використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні

Максимальний рівень ефективності реалізації повноважень органів ДАСУ у сфері притягнення порушників режиму державного кордону та правил його перетину до адміністративної відповідальності досягається за рахунок повноти та всебічності вивчення обставин справи. У цьому процесі важливу та чи не найголовнішу цінність набувають докази як окремий об'єкт системи відносин з приводу реалізації адміністративного провадження.

Докази через свій специфічний адміністративно-правовий режим у діяльності органів ДПСУ є, відповідно, особливим об'єктом, на пошук, збір, оцінку, використання яких спрямовується окремий комплекс організаційно-розпорядчих дій. Сутність таких дій, враховуючи специфіку правового режиму перетину державного кордону та прикордонної території, полягає передусім у належній фіксації фактів, обставин та фізичних порушень особами, які скоюють відповідні протиправні дії.

Отже, основне завдання органів та посадових осіб ДПСУ, які забезпечують своїми діями весь процес адміністративного провадження, спрямовується головним чином на всебічне висвітлення моменту скоєння правопорушення, фіксацію основних його стадій та етапів скоєння. Це обумовлює й основний акцент у правовому регулюванні доказової бази саме у справах, що підпадають під юрисдикцію органів ДПСУ. Зокрема, мова йде про наділення відповідним правовим режимом системи доказів, які традиційно не використовуються під час виявлення та зупинення інших адміністративних правопорушень, а лише для потреб захисту національного суверенітету, хоча і в частині лише утримання в недоторканності державного кордону України. Це, зокрема, засоби військового або подвійного призначення, а також технологічні засоби, які здійснюють стеження за державним кордоном України, а також забезпечують достовірність даних та інформації під час проходження особами спеціального митного та прикордонного контролю.

Відповідно до ст. 251 КУпАП «доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, чи засобів фото- і кінозйомки,

відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами». Аналіз цієї норми дає змогу зробити такі висновки:

по-перше, фактичні обставини та дані в справі про адміністративне правопорушення засвідчуються доказами;

по-друге, докази можуть бути матеріальними та нематеріальними, але навіть останні повинні втілюватися та формалізуватися в матеріальному вигляді. Мова йде, зокрема, про показання свідків, які набувають статус доказів, коли вони озвучені та зафіксовані у відповідному вигляді;

по-третє, докази, що мають бездокументарну форму, чітко та вичерпно перелічені в ст. 251, цей перелік не дозволяє зробити припущення стосовно потенційної можливості долучення до матеріалів справи про адміністративне провадження органами ДПСУ доказу, який не визначений у цій статті. Виключення становлять докази, що мають документарну форму, оскільки про це прямо свідчить сентенція «а також іншими документами». Таким чином, докази, які мають нематеріальну форму, можуть бути виражені в документах, які не охоплені поняттями ст. 251 КУпАП;

по-четверте, враховуючи таку сукупність доказів, виникає питання необхідності їх чіткої фіксації або чіткої фіксації обставин, які підлягають доказуванню. Останнє реалізується засобами протоколу про адміністративне правопорушення.

Крім того, слід зауважити, що вказана вище норма є єдиною нормою в КУпАП та актах галузевого законодавства, яка визначає (у цьому випадку) лише загальні засади правового режиму доказів у справах, які за своєю юрисдикцією належать до органів ДПСУ. Зокрема, Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення не містить ні порядку використання доказів, ні вичерпного їх переліку та особливостей правового режиму застосування посадовими та службовими особами органів ДПСУ.

Але при цьому А. Ф. Мота чітко визначає, що «джерела доказів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення повинні співвідноситися з повноваженнями органів і підрозділів охорони державного кордону з використання:

- банків даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України, осіб, які вчинили правопорушення, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України, недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон;

- засобів автоматичної фото- і відеотехніки, що закріплюється на форменому одязі, службовому транспорті. Інформація, здобута за допомогою таких засобів, повинна отримати доказове значення за КУпАП» [72, с. 253–254]. Ми підтримуємо таку позицію, але наголошуємо на тому, що вона потребує розширення, оскільки технічний прогрес розвивається темпами значно швидшими, ніж законотворчість, а тому як докази можуть використовуватися також дані, отримані з безпілотних літальних апаратів (далі – БПЛА), які використовуються для моніторингу ситуації на державному кордоні, особливо на території, тимчасово окупованій Російською Федерацією.

З погляду точності правого регулювання доказів у справах про адміністративні провадження, що здійснюються органами ДПСУ, ми повинні звернути увагу на необхідність виділення доказів за джерелами походження. Джерела походження пояснюються природою тих фактів, які потребують доведення в процесі адміністративного провадження. Х. П. Ярмачі з цього приводу вказує на необхідність поділяти докази за ознакою джерел походження на: особисті, речові та документальні. При цьому особистими є докази, що формуються показами та поясненнями правопорушника тощо, тобто коли носій відповідної інформації – фізична особа» [130, с. 118–119]. Фізичні особи також розглядаються в певному сенсі як носії інформації, за допомогою чого вони можуть виступати джерелами доказів. З цього ми робимо висновок, що їхні свідчення, покази та пояснення повинні отримати формалізований документальний вигляд, тобто перетворитися на докази речового характеру, тобто документи, які долучаються до справи про адміністративне провадження, що розглядається органами та посадовими

особами ДПСУ, зокрема й документи, які формалізують особисті показання. Важливість такої формалізації ми вбачаємо в тому, що показання свідків, пояснення потерпілого тощо – усе це стає фактичними обставинами справи, які підлягають спростуванню або підтвердженню в потенційному процесі апеляційного оскарження постанови про накладення штрафів органами ДПСУ. Іншими словами, важливість доказів не обмежується виключно судом першої інстанції. Їхня найбільша цінність полягає в тому, що вони визначають та детермінують обставини справи через їх сприйняття учасниками інциденту, який має ознаки правопорушення. Такі докази не можуть вважатися максимально достовірними, оскільки завжди виражають внутрішній стан та внутрішнє сприйняття особою характеру вчинків, дій, обставин їх вчинення.

Натомість речові докази відтворюють або підтверджують об'єктивні факти, оскільки вони позбавлені емоційного та психологічного компоненту і є лише предметами матеріального світу, що мають відношення до справи та мали відповідний рівень залучення до дій, подій, вчинків осіб – учасників самого інциденту.

Як правило, речові докази є побічними доказами, оскільки встановлюють не сам факт події, а іншу обставину, яка має значення для вирішення справи. Тому під побічними речовими доказами слід розуміти матеріальні фізичні зразки первинних речових доказів, які безпосередньо відтворюють головні ознаки останніх та потрібні для їх заміни в процесі доказування [130, с. 120–121]. Аналізуючи положення ст. 222-1 КУпАП, слід зазначити, що в більшості аналізованих нами справ у межах цієї дисертаційної роботи доказами виступають переважно речові, а в деяких випадках саме речові докази стають прямими доказами у справі. Так, наприклад, лише склад правопорушення, передбаченого ст. 202 КУпАП, порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду; а також дії, передбачені ст. 204-2, 204-4 в частині перетинання державного кордону України чи порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї поза контрольними пунктами, виражається у діях, які не мають документального оформлення, підтвердження чи природи. Це активні вольові дії, спрямовані на порушення

встановленого порядку шляхом відповідного активного пересування. Тобто речовий доказ у таких справах повинен доводити та фіксувати саму дію, що не здатні повною мірою та однозначно зробити ні особисті пояснення, ні свідчення свідків, ні жодні інші документи та предмети матеріального світу.

З цього приводу В. В. Богущкий, В. В. Богущка, В. В. Мартиновський та інші наголошують на необхідності фіксації самого факту правопорушення в момент його скоєння, оскільки навіть протокол про адміністративне правопорушення не здатен відобразити та довести дію, спрямовану на перетин державного кордону [14, с. 45]. Мова йде про беззаперечність доказової бази ще й тому, що відмінності в характері скоєння правопорушення або певних обставинах можуть вплинути на кваліфікацію протиправного діяння не як правопорушення, а як злочин, змінюючи при цьому й порядок притягнення до відповідальності. Останнє буде відбуватися вже не в порядку КУпАП, а в порядку кримінального процесуального законодавства. Таким чином, важливість чіткої детермінації правової природи доказів має визначальне значення і для самого розгляду адміністративної справи, і, власне, для вирішення первинного питання, чи належить інцидент до правопорушення чи до злочину.

Але, наприклад, Н. В. Просекіна вказує, що з урахуванням специфіки провадження у справах про адміністративні правопорушення як самостійний вид доказів виділяють також безпосередні спостереження осіб, уповноважених на складання протоколу про адміністративне правопорушення й на проведення адміністративного розслідування. Процедурно спостереження таких осіб фіксуються у протоколі про адміністративне правопорушення, за винятком спрощеного провадження. У підсумку зазначимо, що чітка й послідовна класифікація доказів як відомостей про факти, обставини та їхніх процесуальних джерел має певне прикладне значення при їхній оцінці та перевірці, що забезпечує прийняття законного та обґрунтованого рішення по справі [104, с. 191–193]. Така теза сприяє тому, що суворість вимог до форми, значення та походження доказів в адміністративній справі нівелюється незначністю або малозначністю шкоди, завданої внаслідок скоєння такого правопорушення, а тому інколи органи ДПСУ підходять дещо ширше наділених повноважень у частині вирішення питання доказування у справі про адміністративне правопорушення.

На цей аспект звертають увагу також В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв, які вказують на певний дисонанс у тому, що оцінку доказів робить орган, який фактично їх збирає [42, с. 48–49]. Враховуючи вищевикладене, доцільно проаналізувати ознаки речових доказів, оскільки саме за рахунок ідентифікації предметів матеріального світу вони можуть набути необхідного статусу для доказування обставин справи. Таким чином, ознаками речових доказів є:

об'єктивна форма вираження, це пояснюється тим, що, оскільки докази є підтвердженням обставин у справі, а отже, вони так чи інакше є носіями певної інформації, то цілком логічним вбачається й те, що такий носій об'єктивно повинен мати матеріальну форму;

наявність інформації, яка має значення для справи і яка міститься на відповідному носії. Важливість такої інформації пояснюється тим, що вона містить об'єктивні дані по справі, інтерпретація яких і є головним завданням органів ДПСУ в процесі доказування винуватості особи;

свобода речового доказу від суб'єктивного вираження. Це означає, що будь-який матеріальний доказ має інформацію, лише оцінюючи яку, особа, що вирішує справу про притягнення до адміністративної відповідальності, може встановити істинність. Таким чином, сам речовий доказ повинен бути позбавленим оціночних суджень, умовиводів та інших суб'єктивних оцінок, які б впливали на зміст інформації;

наявність властивостей, які свідчать про існування зв'язку між обставинами справи та тими властивостями інформації, яку містить доказ для виявлення реальних обставин справи. Доказове значення мають фізичні властивості матеріальних об'єктів, їхнє місцезнаходження, факт створення, виготовлення або зміни об'єктів. Таким чином, властивості доказів доводять прямий або непрямий зв'язок із дослідженнями обставин по справі;

умовно якісна незмінність у часі, що однозначно дає змогу зберегти докази в незмінній формі під час та після вирішення справи про притягнення до адміністративної відповідальності. Така незмінність дає змогу не лише зберігати докази протягом відповідного часу для апеляційного оскарження. Речові докази відображають події, явища, дії, але не змінюють властивостей доказуваного предмета й обставин. Сутність речового доказу полягає в стабільності того уявлення, яке він створює в особи, що вирішує справу про

адміністративну відповідальність. Відбиття інформації, що реалізується доказами, створює інтерпретацію інформаційного прояву обставин справи, а фактично ретранслює в уяві чи баченні осіб, які вирішують відповідну справу, самі обставини справи, а не істинність того, що відбулося;

законність отримання доказів, що має визначальне значення для їх долучення до справи та ґрунтування на їхній оцінці висновку, який формалізується в постанові про адміністративне провадження. Законність – це ключовий принцип реалізації адміністративного провадження, найважливіший вихідний елемент, на якому побудована вся система відносин у процесі вирішення справи органами ДПСУ. Вирішуючи її, посадові особи визначають законність отримання доказів, які, власне, і впливають у подальшому на встановлення істини у справі. Законність отримання доказів – один із критеріїв їхньої допустимості. Так, відповідно до ст. 252 КУпАП «орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю». Таким чином, саме законність отримання досвіду виступає ключовою ознакою речового доказу, який впливає одночасно на його допустимість та зміст інформації, яку він несе в собі;

речовий доказ завжди містить в собі відомості, для сприйняття яких необхідно вчинити певні дії, або такі докази сприймаються органами чуття без використання спеціальних знань та навичок, або такі докази повинні пройти відповідний аналіз, обробку чи піддані іншим техніко-технологічним процедурам, після чого вони ретранслюють ту інформацію, яка міститься в них. Іншими словами, речовий доказ є носієм інформації, яка здатна визначити певні обставини, що можуть викликати суперечливе сприйняття істини у справі сторонами адміністративного запровадження. Усе це означає, що логічна структура використання доказової бази обумовлюється таким: матеріальний об'єкт (речовий доказ) – ознаки та властивості (оскільки в ньому втілюється та інформація, яка необхідна для вирішення адміністративної справи) – інформація (масив даних, які підтверджують або спростовують обставини чи фактичні дані у справах про адміністративне провадження).

Отже, ми поділяємо думку В. В. Косика про те, що доказами у провадженні в справах про адміністративні правопорушення слід вважати будь-які фактичні дані, що відповідають ознакам належності та допустимості, на підставі яких у встановленому законом порядку особа, у провадженні якої знаходиться справа, встановлює наявність або відсутність події правопорушення, вину особи, яка притягається до відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення адміністративної справи [49, с. 86–87]. Більше того, вчений доводить і ту обставину, що предмети матеріального світу отримують статус доказів лише після того, як їх такими визнає орган або посадова особа, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Докази отримуються у встановленій процесуальним законом формі, а тому недотримання (порушення) форми отримання доказів обумовлює те, що вони при вирішенні судом справи до уваги братись не будуть. Жоден доказ, який містить інформацію про предмет доказування (обставин публічно-правового спору), не має для осіб, які наділені повноваженнями, вирішувати справу наперед встановленої сили [49, с. 310]. Таким чином, докази втілюються в предметах матеріального світу, але їх виявлення є певним процесом, через який розкривається зміст діяльності, спрямованої на встановлення вини та притягнення до адміністративної відповідальності. За логікою адміністративного провадження органи та посадові особи ДПСУ повинні здійснити ті чи ті дії, спрямовані на відшукування доказів та з'ясування обставин у справі шляхом їхньої оцінки. Уся ця діяльність об'єктивується через правові норми, які закріплюють вихідні умови законності самого процесу притягнення до адміністративної відповідальності. Тому правовий режим доказів має друге за визначальним впливом на результат адміністративного провадження значення після правового статусу самих учасників справи про притягнення до адміністративної відповідальності.

З цього приводу цікавий підхід розкривається у працях В. В. Косика, який розділяє докази на прямі та непрямі. Сутність цієї класифікації полягає у тому, що доказування не може ґрунтуватися на припущеннях, однак це не означає, що суд не повинен приймати непрямих доказів. Прямими є докази, які однозначно вказують на наявність чи відсутність певних фактичних

обставин публічно-правового спору, які мають значення для правильного вирішення справи по суті. На підставі прямого доказу можна зробити тільки один висновок: про наявність або відсутність факту, що доказується, оскільки зв'язок між доказом і фактом однозначний. Непрямі – опосередковані, побічні докази, що дозволяють зробити припущення про наявність чи відсутність обставин, які необхідно встановити та довести в судовому засіданні [49, с. 310]. Саме інтерпретація доказів як вид діяльності є важливим елементом системи притягнення осіб до адміністративної відповідальності. З цього ми можемо зробити два самостійні висновки:

- уся сукупність зібраних доказів підлягає критичній оцінці. Докази повинні мати відповідний рівень допустимості, що дасть змогу долучити їх до справи та зробити оцінку тих обставин, подій, фактів, про які вони містять інформацію;

- прямі докази об'єктивують власну істинність, а непрямі потребують додаткового доказування. Але в будь-якому випадку предмети матеріального світу спочатку набувають відповідного правового режиму доказів, а вже потім інформація, яку вони зберігають та яка має значення для вирішення справи про адміністративне правопорушення, використовується в процесі доказування вини або невинуватості особи.

Як зазначає Т. О. Рекуненко, вимоги до оцінки доказів встановлені законодавцем у ст. 252 КУпАП. Як можна побачити, згідно з вітчизняним законодавством в основі прийняття того чи того рішення під час доказування у справі про адміністративне правопорушення лежить внутрішнє переконання суб'єкта правозастосування. Але такий підхід є помилковим, оскільки передбачає підміну об'єктивного критерію доведення суб'єктивним [107, с. 170–171]. Ми згодні з дослідником через те, що внутрішнє переконання завжди привносить елемент суб'єктивізму не лише в процес оцінки доказів, але і в процес визначення їхньої допустимості та прийнятності для вирішення справи по суті. У силу малозначності більшості складів правопорушень, визначених у ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1, ст. 204-2, ст. 204-4, може розмиватися суворість вимог стосовно самого процесу доказування вини, оскільки традиційно вважається достатньо протоколу, у якому викладаються обставини справи та зазначаються пояснення особи правопорушника.

Разом з тим у справах про незаконний перетин державного кордону (мається на увазі фактичне фізичне переміщення через державний кордон особи чи речей у просторово часовому визначенні), а також використання підроблених документів для здійснення такого перетину доказова база є визначальною, оскільки свідки, поняті та навіть самі особи, що проводять затримання, не здатні оцінити однозначно достовірність документа або законність підстав, що надають право на такий перетин; або особи, що проводять затримання в місці та в спосіб, які неоднозначно свідчать про наміри чи навіть фактичний перетин особою державного кордону України або лінії розмежування з тимчасово окупованими територіями АР Крим, Луганської та Донецької областей. У цьому контексті питання доказів постає найбільш актуально, оскільки воно стосується не лише дотримання процедури законності вирішення справи про адміністративне правопорушення, але й створює передумови для відсутності чи мінімізації ризиків уникнення винною особою покарання через оскарження в судовому порядку дій органів та посадових осіб ДПСУ, на які покладається обов'язок винесення відповідної постанови.

Відповідно до ст. 280 КУпАП посадова особа ДПСУ зобов'язана з'ясувати: «чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясування інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. Правильне визначення меж доказування дає змогу досягти максимальної ефективності адміністративного процесу, уникнути збору та вивчення надлишкових доказів і забезпечити досягнення цілей доказування» [КУпАП]. Предмет доказування та межі його встановлення є якісними характеристиками процесу доказування, що дають змогу суб'єкту адміністративної юрисдикції визначити фактичний обсяг обставин, які підлягають доказуванню, та реалізувати його під час провадження у конкретній справі, виходячи з особливостей такої справи [41, с. 170–171]. Але враховуючи специфіку правопорушень, визначених у ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1, ст. 204-2, ст. 204-4, ми доходимо висновку, що суб'єктивний

елемент оцінки доказів повинен нівелюватися максимально об'єктивним та однозначним відтворенням інформації про обставини скоєного правопорушення. Цього, на нашу думку, можна досягнути як раз за допомогою відео- та фотофіксації правопорушень, особливо таких, які стосуються перетину державного кордону поза територією митних та прикордонних постів чи пунктів пропуску.

Враховуючи викладене вище та можливість, надану ст. 280 КУпАП, пропонується застосувати аналогію, яка міститься в другому реченні цієї статті й до правопорушень, адміністративне провадження за якими входить до юрисдикції ДПСУ. Тому пропонуємо ст. 222-1 доповнити частиною четвертою такого змісту:

«4. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, а також з порушенням порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього, зокрема, які пов'язані із перетинанням або спробами перетинання державного кордону України та/або лінії зіткнення в районі проведення антитерористичної операції та/або неконтрольованої ділянки державного кордону України в будь-який спосіб поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду та які зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), відбувається з урахуванням правил, визначених статтями 279-1-279-4 цього Кодексу».

Таке доповнення дає нам змогу вирішити одне з найбільш ключових та суперечливих питань сучасної практики розгляду про притягнення до адміністративної відповідальності, які здійснюються посадовими особами ДПСУ у місцях, віддалених від місця фактичного скоєння правопорушення (контрольно-пропускні пункти, адміністрації прикордонних районів тощо) – використання електронних доказів для визначення обставин справи. Насправді питання використання електронних доказів та засобів збирання й зберігання інформації є не новим, але суперечності, пов'язані із ними, полягають головним чином у тому, що для їх використання необхідне дотримання процедури законності, тобто докази, отримані за допомогою таких засобів, повинні відповідати всім критеріям допустимості.

Загалом питання електронних доказів на доктринальному рівні вирішується неоднозначно, хоча їх необхідність, об'єктивність та значення для адміністративного провадження не викликає жодних сумнівів, але, наприклад, І. В. Булгакова до електронних доказів відносить лише електронні документи й ті, що мають електронні підписи та інші засоби ідентифікації особи володільця, підписанта тощо [15, с. 87–90]. Для потреб доказування вини осіб за скоєння правопорушень, визначених у ст. 202, ч. 2 ст. 203, ст. 203-1, ст. 204-2, ст. 204-4, електронні документи як електронні докази набувають своєї актуальності лише в тих випадках, коли вони виступають підставою для перетину державного кордону, перевезення вантажів або переміщення через лінію території ООС. З іншого боку, варто зауважити, що електронні докази є об'єктивними, оскільки створений ними електронний слід та ідентифікатор особи є унікальним і його легко відстежити за допомогою державних реєстрів чи інших електронних сервісів.

Цікаву з цього приводу точку зору має А. Ю. Каламайко, який визначає електронні докази як «передбачені законом процесуальні форми залучення текстової, звукової та візуальної інформації, яка створена та збережена за допомогою технічних та програмних засобів» [34, с. 111–112]. Тобто електронні засоби – це завжди формалізований прояв доказової бази. Таке твердження є надзвичайно слушним, оскільки формалізація визначає й відповідний рівень об'єктивації матеріальних форм носіїв електронної інформації. Іншими словами, дослідник підводить нас до необхідності вирішення питання формалізації електронних доказів для цілей протоколювання та фіксації самого факту правопорушення. Сучасне українське законодавство має досить розгалужену систему нормативно-правових актів, які регулюють відносини з приводу електронних документів та інших засобів накопичення та зберігання інформації.

Так, Закони України «Про електронні довірчі послуги», «Про електронні документи та електронний документообіг» визначають загальні засади фіксації та зберігання інформації в електронному вигляді на відповідному інформаційному носіїві із застосуванням певного чітко визначеного алгоритму та способу дій. Це висуває певні особливості до детермінації електронних доказів або до визначення способу їхнього походження чи законності фіксації події, яка в подальшому визнається

правопорушенням. Наприклад, традиційно в пунктах пропуску на державному кордоні забороняється проведення аматорської приватної фотота відеозйомки з різних підстав, що охоплюються потребами до державної безпеки. Але саме така відеофіксація здатна багато в чому виявити та попередити правопорушення, зокрема із використанням підроблених та інших документів, чи реалізацію шахрайських дій.

У цьому контексті, зокрема, А. В. Зленко та Г. В. Муляр зазначають, що визнання електронного доказу як джерела доказування є досить не легким процесом, оскільки необхідно ідентифікувати джерело походження такого доказу. Крім того, електронні докази досить складно досліджувати та надавати оцінку в судовому процесі [29, с. 105–106]. Для вирішення цих питань пропонується визнати законними будь-які докази, отримані засобами електронних пристроїв, електронних документів, тобто електронні докази, якщо про спосіб їх отримання або спосіб фіксації правопорушення зазначається при складанні протоколу про адміністративне правопорушення. Враховуючи визначальне значення державного кордону для повноти системи забезпечення суверенітету української держави, цілком доцільно зробити висновок про те, що попередня реєстрація таких електронних пристроїв та засобів є зайвою, зокрема через передчасне розкриття інформації про їхні технічні можливості, що дасть змогу винайти інші способи правопорушникам перетинати державний кордон України поза територією митних та прикордонних постів тощо.

Окрему увагу звертають на себе електронні докази у формі електронних документів, які є підставою для перетину державного кордону України особами чи переміщення вантажу або надають право для перебування на території України іноземцям чи особам без громадянства, але які є підробленими чи містять недостовірні, змінені, в інший спосіб викривлені дані. Електронні документи, що використовуються для відповідних цілей, зазвичай проходять перевірку під час проходження процедури перетину державного кордону із використанням засобів електронно-цифрового розпізнавання та аналізу.

Але Д. І. Голопапа зазначає, що «електронні документи розглядаються різновидом самотійного засобу доказування, а не різновидом письмових доказів. Таке вирішення питання на законодавчому рівні вдосконалить

ефективність використання письмових та електронних документів» [21, с. 86–87]. Тобто дослідник пропонує визначити доказом не сам електронний документ, а лише ту інформацію, яку він містить. Водночас використання такого електронного документа, оцінка його достовірності чи аналіз змісту – усе це повинно виступати засобами доказування з метою отримання не стільки інформації щодо правомірності вчинення дій з його використанням, скільки інформації стосовно способу отримання такого документа та інформації правопорушником.

У певному сенсі така теза дозволяє розширити межі адміністративного провадження і створює передумови навіть для криміналізації окремих діянь, спрямованих на свідоме використання неправомірних даних та способів перетину державного кордону України для цілей подальшого налагодження відповідних постійних каналів чи процесів незаконного переміщення осіб і товарів.

У свою чергу суддя Вищого адміністративного суду України Н. Блажівська, спираючись на досвід адміністративного судочинства, стверджує, що розробники Кодексу адміністративного судочинства України заклали передумови для повноцінного використання електронних документів у процесі доказування. Складається тенденція до створення належних процесуальних можливостей для використання різного роду «електронних» інструментів. Разом з тим, наприклад, А. М. Ключко, О. М. Музичук, К. Л. Бугайчук зазначають, що використання електронних документів у справах про адміністративні правопорушення не обов'язково звужує їхню утилітарність до носія інформації, або доказу, або способу доказування. Їх використання може бути значно ширшим, але кожна окрема процедура чи спосіб їх використання, особливо як доказу, потребує фіксації у протоколі або постанові про адміністративне правопорушення [39, с. 196–198]. Таким чином, ми вважаємо за необхідне визначити найбільш утилітарні та допустимі докази під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, що перебувають у юрисдикції органів ДПСУ. Для цього ми проаналізуємо склади правопорушень відповідно до КУпАП з погляду доказування вини осіб, що їх скоїли (табл. 2.1). Ми не визначаємо пріоритетність застосування доказів, але наголошуємо на тому, що використання деяких доказів повинно вважатися законним у тому випадку,

якщо в інший спосіб підтвердити факт вчинення правопорушення неможливо. Відповідні зміни повинні бути внесені в ст. 280 КУпАП, а також використані під час розробки методологічних підходів та методичних рекомендацій до процесу доведення вини та протиправності дій особи, що притягається до адміністративного правопорушення.

Таблиця 2.1

**Особливості використання доказів у процесі адміністративного
провадження органами ДПСУ**

Склад правопорушення	Норма КУпАП	Найбільш допустимі та утилітарні докази	Особливості використання та/або доказування
Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду	ст. 202	документи в будь-якому вигляді; показання свідків; дані відео- та фотофіксації процедур проходження контролю; показання співробітників ДПСУ; висновки експерта	зібрання максимальної кількості об'єктивних доказів, що засвідчують фактичність обставин
Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або проживання на території України за недійсними документами чи документами, строк дії яких закінчився, або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду-виїзду	ч. 2 ст. 203	документи (зокрема електронні), що дають право на знаходження, перетин та проживання на території України; документи, отримані дипломатичним та шляхом міжнародного співробітництва; електронні бази даних; показання свідків; висновки експерта	
Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	ст. 204-2	документи, що дають право на такий в'їзд (зокрема електронні); показання свідків; оперативно-розшукові та інші оперативні дані; бази даних; показання свідків; показання співробітників ДПСУ	максимальне використання засобів відео- та фотофіксації, зокрема засобами супутникового, тепловізійного та телеметричного
Перетинання або спроба	ст. 204-4	засоби фото-, відеофіксації,	телеметричного

перетинання лінії зіткнення в районі проведення антитерористичної операції або неконтрольованої ділянки державного кордону України в цьому районі в будь-який спосіб поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду чи в контрольних пунктах в'їзду-виїзду без відповідних документів або з використанням підроблених документів чи таких, що містять недостовірні відомості про особу, або без дозволу відповідних органів влади		дані тепловізійної техніки; протокол огляду місця незаконного перетинання кордону; бази даних та витяг з них; показання свідків	обладнання
---	--	---	------------

Таким чином, для доказування обставин правопорушень, які скоєні в пунктах пропуску через державний кордон України або вчинення яких пов'язане із використанням підроблених документів, що надають право на перетин, перебування чи тривале проживання на території України, достатніми є такі докази, як власне самі документи (зокрема електронні), показання свідків та за необхідності дані відео- та фотофіксації самого моменту вчинення правопорушення, а також бази даних та інформація, яка в них міститься, стосовно особи правопорушника.

Натомість для доказування факту скоєння правопорушення, яке мало місце за межами пунктів пропуску, за межами прикордонних та інших застав, тобто безпосередньо на безлюдній ділянці державного кордону, то тут беззаперечну утилітарність демонструють засоби фото-, відеофіксації; телеметрії (для відстеження сигналів електронних пристроїв); супутникове стеження; дані з безпілотних літальних апаратів, а також дані тепловізійної техніки. Головною особливістю доказування таких правопорушень є те, що центральне місце серед доказів займає протокол огляду місця незаконного перетинання кордону. Саме в цьому протоколі необхідно детально, всебічно відображати ситуацію, яка мала місце, а також ті обставини, що мають значення для доказування самого факту незаконного перетину особою державного кордону чи переміщення товару. Це ключовий елемент у системі доказування, оскільки в цьому протоколі повинні відображатися ті дані, які

неможливо підтвердити в жодний інший спосіб або перевірити іншим шляхом.

Саме тому доцільно доповнити Розділ III Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення «Оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення» нормами, що регулюють порядок збирання, дослідження та використання доказів. Зокрема, пропонується включити в п. 4 вимогу, що у протоколі зазначаються, окрім наведеного переліку інформації, ще й перелік доказів, які підтверджують факт скоєння правопорушення, та додаються до протоколу, а також перелік засобів, якими зафіксовано правопорушення або в інший спосіб встановлено обставини його скоєння. Також необхідно додати норму, згідно з якою під час розгляду справи про адміністративне правопорушення можуть використовуватися лише ті докази, які в сукупності своїх характеристик є допустимими, достовірними та достатніми для вирішення справи по суті, тобто докази повинні:

- бути отримані виключно у встановлений законом порядок, зокрема із дотриманням прав особи правопорушника;

- відображати істинність обставин скоєного правопорушення, мати прямий зв'язок між власним змістом та обставиною, яку вони доводять і яка може свідчити про протиправність поведінки особи;

- у своїй сукупності чітко, однозначно та всебічно демонструвати протиправність поведінки особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, що свідчить про фактичне скоєння нею правопорушення.

На сьогодні КУпАП та Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898, не містять належного відображення та вимог, що висуваються до процесу збирання та дослідження доказів, а також до самих доказів, яким власне й пояснюється доволі низька ефективність адміністративного провадження, що реалізується органами ДПСУ.

2.3. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України

Забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним із найбільш ефективних інструментів реалізації інституту адміністративної відповідальності. Забезпечення передбачає комплекс організаційно-правових заходів, які через законодавче закріплення та практичну реалізацію за умови доцільності, обґрунтованості та необхідності здатні підвищити рівень об'єктивності самого адміністративного процесу та оперативність у встановленні істинності у справі. Аналіз санкцій статей КУпАП, які передбачають притягнення до адміністративної відповідальності органами ДПСУ, демонструє їхню певну слабкість та невідповідність тому рівню ефективності впливу аналізованого нами інституту – заходів забезпечення адміністративного провадження.

Мається на увазі, зокрема, те, що складність та надмірна громіздкість деяких із них не виправдовують повною мірою цілей адміністративного переслідування в контексті зіставлення витрат на цей процес та кінцевого результату – притягнення до адміністративної відповідальності однієї особи. Але, незважаючи на це, саме заходи забезпечення виступають потужним інструментом невідворотності адміністративної відповідальності, унеможливаючи знищення доказів або їхні зміни, а також уникнення особами заходів державного примусу. Власне, за своєю адміністративно-правовою природою заходи забезпечення і є тим практичним проявом державного примусу, який втілюється у спеціальних рішеннях органів та посадових осіб, наділених повноваженнями у сфері адміністративного провадження.

Теоретико-методологічна визначеність за змістом та характером заходів забезпечення адміністративного провадження допоможе визначити механізми їх найбільш ефективного застосування в умовах, коли органи та посадові особи ДПСУ позбавлені можливості максимально швидкого або всебічного дослідження обставин правопорушення чи винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності.

У цьому контексті А. Т. Комзюк та О. М. Бандурка вважають заходи забезпечення адміністративного провадження лише допоміжними заходами впливу, завдяки яким створюються умови для притягнення порушника до відповідальності [45, с. 318–319]. Додатковий характер та призначення заходів забезпечення у своїх роботах визначає і М. М. Романяк. Розглядаючи такі заходи виключно крізь призму правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, дослідник доходить висновку про їхню факультативність, а отже, низький рівень утилітарності в більшості випадків [111, с. 49–50]. Ми погоджуємося лише з тим, що заходи забезпечення адміністративного провадження не здатні виконувати в повному обсязі завдання такого провадження – притягнення до відповідальності винних осіб. Але без застосування таких заходів розгляд справи по суті в багатьох випадках унеможлиблюється через потенційні ризики зникнення, зміни доказової бази або викривлення обставин правової діяльності з метою уникнення правопорушниками адміністративної відповідальності.

Власне, А. І. Миколенко також визначає заходи забезпечення провадження як «різновид заходів примусу, що застосовується уповноваженими особами для забезпечення об'єктивного, всебічного і повного розгляду справи про адміністративний проступок» [67, с. 161]. Таким чином, метою заходів забезпечення є досягнення цілей адміністративного переслідування – притягнення до відповідальності об'єктивно винну особу. З іншого ж боку, такі заходи вже є засобами державного примусу в системі адміністративного провадження, які застосовуються до особи з метою зміни її правового становища шляхом обмеження прав та свобод.

Таким чином, під заходами забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення ДПСУ пропонується розуміти комплекс законодавчо визначених способів, засобів та механізмів такого обмеження особистих майнових та немайнових прав особи, яке надасть можливість органам та посадовим особам ДПСУ максимально всебічно та об'єктивно вивчити обставини скоєного адміністративного правопорушення, встановити істинність у справі та притягнути винну особу до адміністративної відповідальності, а після цього припинити дію заходів забезпечення.

У такому розумінні ми наполягаємо на тимчасовому характері заходів забезпечення та акцентуємо увагу на необхідності дискреційного їх застосування, виходячи із потреб справи та реальних умов дослідження обставин скоєння адміністративного правопорушення.

Власне, влучність та цінність запропонованої дефініції ми можемо знайти в системі ознак таких заходів, яка розроблена та запропонована А. В. Пугачем. Так, дослідник визначає таку систему ознак: «мають на меті припинення адміністративних правопорушень, якщо вичерпано інші заходи впливу; допомагають встановити особу правопорушника та скласти відповідний протокол; використовуються для виконання певних обов'язкових процедур; персоналізовані до конкретного правопорушника; застосовуються в процесі або після вчинення правопорушення; уособлюють єдину можливість виконати вимогу своєчасного і правильного розгляду справи; не тягнуть додаткових обмежень для правопорушника, але обмежують його права; мають порядок і строки їх застосування; мають бути належним чином документально оформлені; можуть бути оскаржені за певною процедурою» [105, с. 30–32]. Наведене вище демонструє той факт, що заходи забезпечення мають не лише тимчасовий характер та тягнуть за собою правові наслідки щодо обмеження прав та свобод людини, а й мають невизначене коло осіб, щодо яких застосовуються, але такі особи охоплюються правовим статусом правопорушника. Це важливо, оскільки серед усіх заходів державного примусу лише саме притягнення до відповідальності та застосування заходів забезпечення є тими інструментами, які можливі для застосування без необхідних процедур узгодження з іншими органами влади, зокрема іншими державами, наприклад, у випадку застосування таких заходів до іноземця.

Таким чином, ми доходимо висновку, що заходи забезпечення адміністративного провадження є важливим елементом останнього, а тому повинні мати відповідне законодавче закріплення. Акцентуючи увагу на особливостях адміністративного провадження, яке реалізується ДПСУ, слід зауважити, що організаційно-правове їх забезпечення характеризується наявністю двох масивів нормативно-правових актів:

Першим масивом виступають Конституція України, Митний кодекс України та КУпАП. Другим масивом виступають інші нормативно-правові акти та закони.

Отже, відповідно до ч. 3 ст. 29 Конституції України «у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється, якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою». Саме ця норма є тим засобом конституційного виправдання необхідності тимчасового обмеження прав особи в процесі застосування заходів забезпечення адміністративного провадження, про які мова йшла вище. Окремі положення про застосування таких заходів містяться також у Главі 70 Митного кодексу України (далі – МК України), якою регулюється порядок адміністративного затримання. А ст. 508 передбачено також ще один захід забезпечення – «тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів та документів на них». І хоча ці процедури охоплюються поняттям процесуальних митних заходів, за своїм змістом вони спрямовуються на тимчасове обмеження прав і свобод людини і громадянина. Так само обов'язок виконання низки заходів забезпечення адміністративного провадження, зокрема тимчасового затримання осіб правопорушників, покладається Законом України «Про Державну прикордонну службу України» безпосередньо на органи та посадових осіб ДПСУ. Причому такі заходи входять до кола безпосередніх службових обов'язків, хоча й не визначаються саме як заходи забезпечення адміністративного провадження, що дає можливість ДПСУ більш оперативно реагувати на потенційні ризики уникнення винними особами адміністративної відповідальності. Такий обсяг службових повноважень виключає необхідність прийняття додаткових управлінських рішень у частині застосування тих чи тих заходів забезпечення, а лише вимагає більш уважного та детального складання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення і протокольної фіксації інших дій відносно особи правопорушника або майна чи транспортного засобу, на яке поширюються відповідні заходи.

Беззаперечно, центральне місце в системі нормативно-правового забезпечення заходів забезпечення адміністративного провадження органами ДПСУ займає КУпАП, який містить Главу 20 «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення», у ст. 260–267 якої закріплюються загальні засади та особливості застосування кожного конкретного заходу забезпечення. Зокрема, відповідно до ст. 260 КУпАП «у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов’язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції». Власне, можна пересвідчитися, що заходи забезпечення адміністративного провадження повинні застосуватися лише тоді, коли мета такого провадження в інший спосіб є недосяжною, а тому під час вирішення питання про їх застосування необхідно виходити із наявності реальних та потенційних ризиків, що впливають на повноту дослідження обставин у справі та доказування факту протиправної поведінки.

На рівні нормативно-правових актів другого масиву регулювання заходів адміністративного провадження органами ДПСУ слід виділити такі:

- Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898, яка хоча й визначає процедурні аспекти реалізації органами та посадовими особами ДПСУ повноважень в аналізованій нами сфері, але не містить деталізованих алгоритмів та процедур застосування заходів забезпечення. Справа в тому, що органи ДПСУ мають певну специфіку своєї діяльності,

оскільки є органом із завданнями з охорони державного кордону, що дає можливість їм застосувати засоби та прийоми військового характеру, які в деяких випадках можуть бути занадто суворими з погляду можливості обмеження протиправної діяльності лише за рахунок заходів, визначених у ст. 260 КУпАП;

– Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110, відповідно до якого такий пункт є державною установою, що призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства. І хоча цей пункт віднесено до сфери управління Державної міграційної служби України, але саме в ньому відбуваються тимчасове тримання особи, стосовно яких прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі України, зокрема прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

– Порядок зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17, яким регулюються певні особливості реалізації ДПСУ порядку зберігання речей, вилучених за наслідками реалізації положень ст. 262 (адміністративне затримання особи) та ст. 264 (огляд особистих речей) КУпАП України. Це положення спрямовано своїм регуляторним впливом на забезпечення максимально можливого дотримання майнових прав особи, яка тимчасово втрачає фактичний контроль над особистими чи іншими речами, які є власністю такої особи;

– Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 № 642. Відповідно до п. 1 цього Положення охорона суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням у ній зобов'язань інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій здійснюються з-поміж іншого ДПСУ. Для повноцінної реалізації таких заходів ДПСУ надається право вчиняти такі заходи забезпечення адміністративного провадження: «зупиняти і оглядати в установленому

порядку судна, інші плавучі засоби, що ведуть промисел риби та інших водних живих ресурсів; призупиняти або припиняти рибний промисел та інші роботи у разі порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону або відсутності дозволу (погодження) на їх проведення; тимчасово забороняти (зупиняти) морські наукові дослідження; затримувати судна, що допускають порушення законодавства України або норм міжнародного права, і доставляти їх в один із відкритих для заходження іноземних невійськових суден портів України. Слід зазначити, що вказана Постанова дає змогу розширити перелік заходів забезпечення адміністративного провадження, що міститься в главі 20 КУпАП для цілей притягнення до адміністративної відповідальності, яке здійснюється органами та посадовими особами ДПСУ;

– Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден, яке затверджене Наказом Адміністрації ДПСУ від 22.05.2012 № 360, яке визначає основні завдання, організацію застосування, склад оглядових груп, порядок проведення ними огляду, затримання і конвоювання українських та іноземних невійськових суден.

Таким чином, наведений вище перелік нормативно-правових актів дає змогу зробити такі висновки в частині повноти та місії заходів забезпечення адміністративного провадження, які можуть застосовуватися органами ДПСУ:

по-перше, КУпАП містить невичерпний перелік заходів забезпечення, якими може й повинна користуватися у своїй діяльності ДПСУ, що значно зменшує ефективність самого адміністративного провадження та викликає певні суперечності в процес забезпечення законності цих процедур;

по-друге, наявність такої розгалуженої системи нормативно-правових актів, що регулюють окремі специфічні заходи забезпечення адміністративного провадження органами ДПСУ, ускладнює роботу відповідних органів та посадових осіб, знижує оперативність та ефективність самих заходів забезпечення, що вимагає перегляду концепції законодавчого забезпечення адміністративного провадження органами ДПСУ;

по-третє, існує потреба узгодження низки заходів забезпечення із митними органами України, а також органами, діяльність яких спрямована на охорону водних ресурсів, а також тваринного світу України. Зокрема, мова йде про необхідність міжвідомчої координації діяльності таких органів при скоєнні особою подвійного правопорушення, наприклад, порушення режиму технічного промислу риби та морського державного кордону України або режиму виключної економічної зони України.

Таким чином, доцільно приділити увагу особливостям кожного із заходів забезпечення адміністративного провадження, потенційне застосування якого можливе органами та посадовими особами ДПСУ під час реалізації ними мети притягнення до адміністративної відповідальності. При цьому слід зробити акцент, що низка з цих заходів забезпечення може застосовуватися також і в порядку забезпечення кримінального переслідування, але в умовах особливостей функційних обов'язків ДПСУ з охорони державного кордону та державного суверенітету, послаблення або пом'якшення режиму заходів забезпечення для цілей адміністративного провадження не доцільно.

Отже, одним із найбільш суворих заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення, який може застосовуватися ДПСУ, є адміністративне затримання. Системний аналіз положень ст. 261–263 КУпАП дають змогу зробити низку висновків стосовно правової природи такого заходу, а також особливостей його застосування до різних категорій осіб правопорушників, зокрема до іноземців:

протокол про адміністративне затримання, окрім загальних вимог до такого адміністративно-процесуального документа, повинен містити час і мотиви затримання. Час затримання, тобто точна фіксація години й хвилини, з якої починає відлік строку адміністративного затримання, є ключовим аспектом для реалізації прав затриманої особи й недопущення зловживання посадовими особами ДПСУ. Відповідно до ст. 263 КУпАП «осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзду з них, порушили прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах

в'їзду-виїзду, правила використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника ДПСУ, а також іноземців та осіб без громадянства, які не виконали рішення про заборону в'їзду в Україну, порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, може бути затримано на строк до трьох годин для складення протоколу, а в необхідних випадках для встановлення особи та/або з'ясування обставин правопорушення – до трьох діб». Ця умова наближає заходи забезпечення адміністративного провадження до заходів забезпечення кримінального провадження, що доводить ту важливість, яку має в собі обов'язковість дотримання порядку перетину державного кордону як елемента непорушності державного суверенітету України;

необхідність повідомлення рідних, близьких про місце утримання затриманої особи прямо передбачено ст. 261 КУпАП. Для ДПСУ обов'язковим є також повідомлення відповідних консульських та посольських установ, якщо захід забезпечення було застосовано до іноземця. При цьому незрозумілими є умови тримання такої особи в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, оскільки відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110 повноваження щодо переміщення в них іноземців мають органи Державної міграційної служби України. Натомість ДПСУ має власні місця тимчасового утримання осіб-правопорушників. Ця ситуація вимагає розробки механізму взаємодії між вказаними службами з метою максимального забезпечення прав іноземців в умовах дії на них адміністративного затримання, особливо якщо таке затримання діє три доби;

ст. 262 КУпАП визначає перелік випадків, за які органи та посадові особи ДПСУ мають змогу застосовувати адміністративне затримання. І таке затримання може поширюватися на всі без виключення випадки вчинення адміністративних правопорушень, які належать до юрисдикції ДПСУ. Важливо зазначити при цьому, що строки адміністративного затримання починають свій перебіг з моменту фактичного прийняття рішення посадовою

чи службовою особою ДПСУ про таке затримання, а отже, з моменту, коли правопорушник позбавляється можливості вільно пересуватися й перебуває постійно поруч із службовими особами ДПСУ, навіть якщо таке затримання відбувається за межами контрольно-пропускних пунктів на межах та кордонах проведення ООС, а також поза межами пунктів пропуску через державний кордон України. Іншими словами, адміністративне затримання передбачає обмеження свободи пересування особи-правопорушника, і таке обмеження відбувається вже з моменту, коли ця особа перебуває під владним впливом службової особи ДПСУ.

Таким чином, адміністративне затримання визначається законодавцем як один із найбільш суворих, але при цьому один із найбільш дієвих заходів забезпечення адміністративного провадження. А. В. Пугач з цього приводу зазначає, що єдиним недоліком цього інституту є відсутність «законодавчого закріплення (шляхом удосконалення редакції ст. 261 КУпАП) поняття «момент (фактичного) затримання», початком якого пропонується вважати момент фактичного обмеження свободи пересування шляхом психологічного впливу на свідомість особи правопорушника (усний наказ) або шляхом вчинення конклюдентних дій (тактильний контакт: фізична сила, кайданки та інші заходи, передбачені чинним законодавством)» [105, с.104–105]. Ми поділяємо позицію вченого, але за виключенням саме психологічного тиску, оскільки службова особа ДПСУ має відповідні засоби для обмеження фізичного пересування особи, при цьому права останньої щодо особистої недоторканності та свободи думки не повинні порушуватися шляхом психологічного тиску, який виходить за межі розуміння сутності засобів забезпечення адміністративного провадження.

Наступним засобом забезпечення є особистий огляд і огляд речей, який визначається ст. 264 КУпАП. Так, особливостями реалізації цього заходу забезпечення службовими особами ДПСУ є те, що вони, окрім особистого огляду та огляду речей, «при вчиненні порушень законодавства про охорону й використання тваринного світу можуть провадити в установленому порядку огляд транспортних засобів. А у визначених законом випадках ще й огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів, що здійснюється під час перетину державного кордону». Ч. 5 ст. 264 КУпАП передбачає, що «про

особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання». При цьому в протоколі про проведення такого огляду зазначається характер та порядок огляду: візуальний, тактильний, проведений із додатковими технічними засобами, інформація про які також фіксується в протоколі. Сутність цієї процедури полягає в дослідженні структури, характеру, виду та інших особливостей речей без зміни їхньої цілісної структури чи комплектації. Тобто огляд як захід забезпечення має на меті визначення на місці скоєння правопорушення причин такого порушення або встановлення інших фактичних даних, пов'язаних із особою правопорушника.

Сутність огляду речей та особистого огляду особи полягає у фіксації тих обставин, які не виявлені під час складання протоколу про адміністративне правопорушення, і саме тому цей захід забезпечення доцільно оформлювати окремим самостійним протоколом, який повинен долучатися до основного протоколу та в подальшому до матеріалів адміністративного провадження при винесенні постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Слід також зазначити, що огляд речей та особистий огляд повинні проводитися із суворим дотриманням прав особи, оскільки заходи забезпечення застосовуються до невинуватої особи, а тому комплекс прав такої особи ще не зменшено, а ставлення службових осіб ДПСУ до неї повинно бути як до звичайного громадянина, і лише за наслідками огляду можна зробити остаточний висновок про те, чи має така особа відношення до порушення законодавства, чи ні.

Особливо це слід враховувати під час притягнення до відповідальності за перетин лінії розмежування в східних областях України, де відбувається ООС, оскільки в такому регіоні сама по собі соціальна, економічна та політична ситуація накладає відповідний негативний відбиток на свідомість мешканців цих територій. Це об'єктивує постійне підвищення рівня морально-етичних якостей та кваліфікаційних вимог до службових осіб ДПСУ, що, на нашу думку, потребує розробки спеціальних методичних рекомендацій, алгоритмів та інших матеріалів, які не матимуть характеру нормативно-правових актів, але застосовуватимуться як певна інструкція реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження з

урахуванням особливостей конкретних регіонів. Це робота, швидше, до структур інформаційно-аналітичного забезпечення та психологічної підтримки службових осіб ДПСУ, але їх запровадження значно підвищить рівень ефективності заходів із охорони державного кордону.

Крім того, збільшення ролі психологічно-емоційного чинника в реалізації окремих процедур адміністративного провадження дасть змогу службовим особам ДПСУ з більшою мірою оперативності встановлювати необхідні контакти з правопорушниками, знаходити засоби психологічного впливу (не тиску) з метою швидкого вирішення справи та притягнення до відповідальності у випадку доведення протиправності поведінки та вини особи.

За логікою процесу адміністративного провадження наступним заходом забезпечення після огляду є вилучення речей та документів. Це відповідає послідовності процедурних дій та алгоритму встановлення обставин по справі, а отже, і має відповідне законодавче закріплення. Відповідно до ч. 1 ст. 265 КУпАП «речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами та зберігаються до розгляду справи про адміністративне правопорушення у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а після розгляду справи, залежно від результатів її розгляду, їх у встановленому порядку конфіскують, або повертають володільцеві, або знищують, а при оплатному вилученні речей – реалізують». Розуміючи, що ця норма є базовою для процедури адміністративного провадження, яка реалізується всіма без виключення органами, наділеними правом виносити постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, ми, однак, пропонуємо зробити її дещо конкретнішою саме для ДПСУ. По-перше, вилучені речі у випадку їх конфіскації повинні знищуватися лише після набрання постановою про притягнення до адміністративної відповідальності законної сили та впливу термінів на її оскарження. По-друге, органи ДПСУ повинні знищувати вилучені речі, які в подальшому конфісковані відповідно до КУпАП. По-третє, порядок зберігання вилучених речей має відповідати особливостям реалізації органами ДПСУ своїх першочергових повноважень з охорони державного кордону, а тому таке зберігання повинно відбуватися в

комендатурах ДПСУ чи Адміністрації ДПСУ, а не безпосередньо у начальників прикордонних загонів, пунктів пропуску та інших структурних елементів нижчої ланки.

Важливою особливістю реалізації ДПСУ аналізованого виду заходу забезпечення є наділення їх повноваженнями ч. 4 ст. 265 КУпАП «при вчиненні порушень, передбачених ст. 191, ст. 195 цього Кодексу, також посадова особа прикордонної служби має право вилучити нагородну, вогнепальну мисливську, пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду та холодну зброю, бойові припаси і спеціальні засоби самооборони». Особливістю вилучення речей в адміністративному провадженні є обов'язок уповноваженої особи зберігати речі до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а надалі залежно від правового режиму та виду речі прийняти альтернативні за змістом рішення: щодо конфіскації речей, повернення володільцеві, знищення; оплатного вилучення речей (реалізації) або знищення. Тому необхідним є вдосконалення правового та матеріально-технічного забезпечення уповноважених на вилучення речей суб'єктів (приміщення, транспорт, видатки на угоди зберігання) шляхом нормативного закріплення вимоги відеофіксації процедури вилучення та поміщення на зберігання предметів або знарядь правопорушення [41, с. 105]. Ми цілком підтримуємо цю тезу, оскільки під час вилучення речей відбувається їх тимчасове вибуття із розпорядження та простору фактичного вольового впливу титульного володільця без припинення самого титулу та права власності. Тому необхідно забезпечити максимальне дотримання майнових прав особи, речі якої вилучені шляхом недопущення погіршення стану цих речей та належного їх утримання з урахуванням потреб та особливостей догляду. Через це відеофіксація виступатиме критерієм оцінки збереженості стану речей після їх повернення власнику у випадку, якщо таке повернення відбудеться.

Різновидом вилучення речей як заходів забезпечення адміністративного провадження є положення ст. 265-2 та ст. 265-4, якими регулюється тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції та паркувальниками. Але для потреб всебічного забезпечення адміністративного провадження, яке здійснюється ДПСУ, доцільно додати і ст. 265-5 «Тимчасове затримання

суден, що порушило законодавство про виключну (морську) економічну зону органами Державної прикордонної служби». Ця стаття повинна включати особливості, визначені в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні» від 12.06.1996 № 642. Тому ми пропонуємо викласти ст. 265-5 КУпАП в такій редакції:

«Стаття 265-5. Тимчасове затримання судна, що порушило законодавство про виключну (морську) економічну зону органами Державної прикордонної служби України.

У разі наявності підстав вважати, що судном допускаються порушення законодавства України або норм міжнародного права, зокрема законодавства України про виключну (морську) економічну зону, службові особи або військовослужбовці уповноваженого підрозділу Державної прикордонної служби України тимчасово затримують судна шляхом вимоги про зупинку та/або блокування та мають право доставляти його в один із відкритих для заходження іноземних невійськових суден портів України для зберігання, що дозволяється виключно у випадку, якщо без вжиття таких заходів існують ризики уникнення особами, які скоїли правопорушення адміністративної відповідальності. При тимчасовому затриманні судна складається акт огляду та тимчасового затримання судна, форма якого затверджується Кабінетом Міністрів України.

Посадові особи Державної прикордонної служби України, що затримали судно, зобов'язані повідомити митний орган та начальника порту про доставку в порт затриманого ними судна. На затримане судно для його супроводження повинні бути допущені посадові особи Державної прикордонної служби України. Створення умов для стоянки затриманого іноземного судна в порту покладається на адміністрацію порту. Про арешт або затримання іноземного судна чи фізичної особи посадові особи Державної прикордонної служби України негайно повідомляють МЗС у встановленому порядку. Порядок утримання такого судна в порту затверджується Кабінетом Міністрів України. Затримане іноземне судно зобов'язане дотримуватися правил, установлених для перебування суден у портах України з постійним обмеженням на залишення особовим складом суднового екіпажу борту судна.

Застосування зброї під час затримання такого судна Державною прикордонною службою України відбувається виключно у встановленому для таких випадків порядку в разі невиконання вимоги «зупинитися», якщо судно намагається зникнути, а інші можливості для його зупинення вичерпані. У цьому разі зброя застосовується після попереджувального пострілу.

Судно може бути тимчасово затримано на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більше трьох днів з моменту такого затримання. Моментом затримання вважається виконання судом вимоги Державної прикордонної служби України «зупинитися» або з моменту вимушеного заглушення двигунів судна внаслідок його блокування Державною прикордонною службою України. Після закінчення триденного строку тимчасове затримання може бути продовжене лише за умотивованим рішенням суду».

Таким чином, ми пропонуємо чіткий механізм правового забезпечення одного з найбільш дієвих та важливих заходів забезпечення адміністративного провадження ДПСУ у справах про порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону.

Окремими заходами забезпечення адміністративного провадження ДПСУ є відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими й маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їхню увагу та швидкість реакції. Цей захід регулюється положеннями ст. 266 КУпАП і повною мірою відповідає потребам забезпечення безпеки дорожнього руху, експлуатації суден та інших транспортних засобів, а тому його реалізація службовими особами ДПСУ не має суттєвих особливостей, а реалізація відбувається шляхом передачі особи правоохоронним органам.

Підсумовуючи викладене вище, ми доходимо основного висновку щодо недостатності законодавчої визначеності та регулювання заходів забезпечення адміністративного провадження, яке реалізується органами та посадовими особами ДПСУ. КУпАП сам по собі не містить вичерпного переліку реалізації деяких заходів забезпечення з урахуванням особливостей, що пов'язані із реалізацією ДПСУ її основних завдань з охорони державного

кордону та особливостями проходження служби в ДПСУ. Зокрема, пропонуємо доповнити Інструкцію з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджену Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898 окремим Розділом III-I «Особливості реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження посадовими особами Державної прикордонної служби України». Цей розділ, на нашу думку, повинен містити такі заходи забезпечення, кожен з яких виокремлено в окремий параграф:

Параграф 1. «Адміністративне затримання громадянина України або особи без громадянства». Процедура цього заходу забезпечення повинна дублювати положення ст. 261-263 КУпАП із деталізацією поняття «момент адміністративного затримання», а також із урахуванням особливостей строків такого затримання у три дні за виключними обставинами.

Параграф 2. «Адміністративне затримання іноземця». Цей параграф повинен містити ті особливості затримання та утримання іноземця, які визначаються КУпАП, міжнародними договорами України, а також Типовим положенням про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1110. При цьому цей параграф повинен містити й особливості взаємодії ДПСУ та Державної міграційної служби України, МЗС України та інших органів, зокрема консульських і посольських установ іноземних держав.

Параграф 3. «Особистий огляд, огляд речей, огляд суден», який повинен дублювати ст. 264 КУпАП, а також визначати особливості застосування ДПСУ технічних засобів відео- та фотофіксації, інших засобів, за допомогою яких здійснюють аналіз змісту особистих речей без порушення їхньої конструкторської цілісності. Про використання таких засобів та результати, отримані за їхньою допомогою, особливо зазначається в протоколі особистого огляду та/або огляду речей, який у подальшому приєднується до протоколу про адміністративне правопорушення, а щодо виявлених речей та предметів приймається рішення про їх вилучення. Положення стосовно огляду суден повинні реалізовуватися в порядку, визначеному Положенням про застосування оглядових груп Морської

охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден, яке затверджене Наказом Адміністрації ДПСУ від 22.05.2012 № 360.

Параграф 4. «Тимчасове вилучення речей». Цей параграф повинен мати чіткий алгоритм процедури вилучення речей, складання протоколу про таке вилучення, а також визначати умови їх зберігання відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17.

Параграф 5. «Тимчасове затримання суден», який за своїм змістом повинен відповідати вимогам КУпАП, а також спеціальному Порядку охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні, Положення про який затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 № 642.

Параграф 6. «Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і морськими суднами», який повинен забезпечувати законодавче закріплення особливостей відсторонення, зокрема й капітанів суден, у випадку наявності ознак стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, якщо це зашкоджує сприйняттю об'єктивної дійсності або знижує увагу та швидкість реакції. Такі заходи щодо осіб, які здійснюють керування морськими суднами, повинні відбуватися із одночасним затриманням суден та переміщенням їх у відповідні морські порти України в порядку, передбаченому Параграфом 5, наведеним вище.

Таким чином, ми домагаємося певної кодифікації на рівні підзаконного нормативно-правового акту рівня Інструкції всіх процедур та аспектів реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження ДПСУ з урахуванням особливостей завдань служби та способів реалізації їхніх основних повноважень у частині захисту державного кордону України.

Висновки до розділу 2

Підбиваючи підсумки аналізу організаційно-правового забезпечення та практичної реалізації особливостей провадження ДПСУ в справах про адміністративні правопорушення, сформулюємо такі висновки.

Встановлена необхідність виділяти чотири категорії осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення та які наділяються особливими правами та обов'язками в процесі реалізації органами ДПСУ адміністративного провадження. До таких осіб належать: особи, які вчинили адміністративне правопорушення; посадові та службові особи органів ДПСУ, які наділені повноваженнями у сфері реалізації адміністративного провадження в частині складання протоколу та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності; посадові та службові особи органів ДПСУ, які здійснюють дії, спрямовані на забезпечення всебічного та повного розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності; особи, які сприяють вирішенню справи (законні представники, захисники, свідки, експерти, перекладачі, потерпілі).

Доведено, що особливий режим використання доказів ДПСУ в адміністративному провадженні залежить від низки чинників, обумовлених специфікою виконання повноважень у сфері захисту державного кордону України, що впливає на характер відображення та протокольної фіксації обставин затримання особи правопорушника, переривання правопорушення або його виявлення. Зокрема, робиться акцент на необхідності більш широкого використання електронних доказів, а також технічних засобів, які забезпечують відео-, фото-, телеметричну та іншу фіксацію самого моменту скоєння правопорушення, а також надають можливість встановлення точного місця перебування особи, яка скоїла таке правопорушення. Розроблені відповідні пропозиції внесення змін у нормативно-правові акти, якими регулюються особливості здійснення розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності ДПСУ.

Встановлено, що заходами забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення ДПСУ є: окремо адміністративне затримання громадянина України або особи без громадянства та іноземця; особистий огляд, огляд речей, огляд суден; тимчасове вилучення речей; тимчасове затримання суден; відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими й морськими суднами. Запропоновано внести зміни в Інструкцію з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджену Наказом МВС України від 18.09.2013 № 898

шляхом доповнення її окремим Розділом III-I «Особливості реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження посадовими особами Державної прикордонної служби України».

РОЗДІЛ 3

ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ

3.1. Особливості правового режиму протоколу про адміністративне правопорушення

Ефективність реалізації повноважень ДПС України в частині притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтується на неупередженості та об'єктивності виконання військовослужбовцями та посадовими особами служби повноважень у частині викриття та фіксації протиправної поведінки. Провідне місце в алгоритмі такої діяльності займає процедура складання протоколу про адміністративне правопорушення, який виконує низку важливих функцій, що поєднують у собі реалізацію цілей адміністративної відповідальності, а також забезпечення національної безпеки України в частині дотримання недоторканності державного кордону та режиму законності під час його перетину. Це накладає певні вимоги до характеру складання протоколу та специфічні вимоги щодо інформації, яка в ньому міститься.

Тому об'єктивується необхідність додержання чіткого алгоритму складання протоколу, закріпленого в нормативно-правових актах різного рівня, які одночасно мають загальний (КУПАП) та спеціальний характер (нормативно-правові акти ДПС України в частині регламентування проведення процедур, спрямованих на притягнення до адміністративної відповідальності). Через це основний акцент у дослідженні особливостей правової регламентації складання аналізованого виду протоколів повинен спрямовуватися на повноті організаційно-правового забезпечення окремих процедур.

Особливості протоколу про адміністративні правопорушення, на думку П. Бурлаки, обумовлюються також і тим, що цей процесуальний документ є елементом захисту державного кордону від несанкціонованого проникнення та порушення його цілісності, а його складання та повнота викладення фактів, яка не допускає можливостей уникнення від відповідальності, –

елементом системи превентивного захисту правопорядку у сфері охорони державного кордону [16, с.132]. О. О. Кравчук, розвиваючи цю тезу, доходить висновку про те, що протокол про адміністративне правопорушення є елементом презюмування вини особи, що порушила правила перетину державного кордону чи скоїла інше правопорушення на прикордонній території, пов'язане із порушенням законності процедур з його проходження [51, с. 19–21]. Ця теза цілком укладається в сучасний концепт розвитку адміністративно-деліктного права, а тому при складанні протоколу слід виходити із необхідності чіткої всебічної та детальної фіксації обставин вчиненого правопорушення.

Загалом «оформлення процесуальних документів – це складова адміністративної та юрисдикційної діяльності ДПС України. Адміністративна діяльність ДПС України – це особливий вид діяльності щодо здійснення виконавчої влади у сфері забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, який відрізняється від діяльності інших правоохоронних органів, законодавчої й судової влади своїм змістом, формою, методами та ознаками» [51, с. 38–39]. Виходячи з такого визначення, нам видається логічним зробити висновок про те, що саме протокол про адміністративне правопорушення посідає центральне місце в системі відносин з реалізації ДПС України адміністративної діяльності, а тому його складання повинно відбуватися на професійному рівні.

Об'єктивним є те, що аналізований нами протокол є не лише способом фіксації діяння, яке має ознаки правопорушення, але має й доказове значення, хоча його визначення як центрального інституту адміністративно-деліктного права відсутнє в КАСУ та КУпАП. Ми наголошуємо на тому, що протоколом фіксується саме діяння, а не правопорушення. Висновок стосовно характеру зафіксованого діяння, його законності чи незаконності, характеру суспільних наслідків та небезпеки, яку спричинило таке діяння, – усе це визначатиметься на етапі розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності особи правопорушника.

Так, на думку О. Ярмака, «протокол про адміністративне правопорушення – це основний процесуальний документ у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, який містить узагальнені

відомості про факти, які є доказами в цій справі, остаточну юридичну кваліфікацію дій (бездіяльності) особи, щодо якої порушено провадження у справі, на підставі чого здійснюється розгляд зазначеної справи по суті» [129, с. 16–17]. Це визначення є цілком логічним, виходячи з аналізу положень КУпАП щодо вимог до складання протоколу, його форми та змісту.

Крім того, слід зауважити й на тому, що КУпАП не містить єдиних вимог та не закріплює єдиної типової форми до протоколу про адміністративне правопорушення, що цілком відповідає різним вимогам при його складанні різними уповноваженими органами, а також особливостями даних, що підлягають фіксації залежно від сфери суспільних відносин, у якій відбулося скоєння правопорушення.

Натомість слушно зауважують С. Єсімов та А. Крижановський стосовно того, що «єдина форма протоколу сприятиме удосконаленню методів аналізу баз даних про адміністративні правопорушення за рахунок self-describing та багатовимірної моделі даних, що необхідно для визначення ефективності форм і методів профілактичної діяльності» [28, с. 110]. На нашу ж думку, уніфікована форма протоколу повинна існувати, але методичне забезпечення його складання для різних суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності повинно суттєво відрізнятися, що обумовлюється передусім особливостями адміністративно-правової правосуб'єктності тих чи тих органів та їхніх посадових осіб, а також правовим режимом, який порушує особа.

Оформлення протоколу про адміністративне правопорушення військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України регулюється положеннями Глави 19 КУпАП та Наказом МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення» від 18.09.2013 № 898.

Системний аналіз положень Інструкції та КУпАП звертає увагу на існування низки суттєвих недоліків, які потребують виправлення. Зокрема, мова йде про ч. 2 ст. 254 КУпАП, відповідно до якої «протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається

особі, яка притягається до адміністративної відповідальності» [41]. Натомість відповідно до п. 1 Розділу III Інструкції протокол про адміністративне правопорушення складається щодо кожного факту вчинення адміністративного правопорушення, протидію якому віднесено до компетенції ДПС України, невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, або контрольному пункті в'їзду-виїзду, або контрольованому прикордонному районі особи, яка вчинила правопорушення [93]. Таким чином, п. 1 починається з коректного формулювання стосовно того, що протокол про адміністративне правопорушення дійсно складається щодо кожного адміністративного правопорушення при його виявленні. Але кореспондуючись із ст. 254 КУпАП, виявляється певна неузгодженість щодо можливості складання протоколу за скоєне правопорушення у випадку відсутності особи або неможливості її затримання, наприклад, коли особа, скоївши правопорушення, втекла за кордон. Строки складання протоколу відповідно до ст. 254 КУпАП обчислюються з моменту виявлення особи, але логічнішим є обчислення строку з моменту виявлення правопорушення, його фіксації або встановлення факту його скоєння й результатів проведення відповідних заходів перевірки. Наприклад, при перетині особою державного кордону України може мати місце ситуація, коли такою особою використано підроблені документи чи недостовірні дані, виявлення підроблення чи недостовірності яких, однак, відбулося після того, як особа вибула з території України. Логічно в такому випадку скласти протокол при виявленні правопорушення, оскільки виявлення особи ускладнюється, а процесуальні строки вкрай малі.

Цікавою думкою в цьому контексті вважаємо позицію Б. М. Марченка стосовно того, що в питаннях виявлення, фіксації та кваліфікації протиправного діяння необхідно керуватися передусім питаннями суспільного інтересу та захисту правопорядку, а тому виявлення особи може бути наслідком виявлення правопорушення та встановлення особи правопорушника як окремої процесуальної дії, яка має ефект обтяження при вирішенні питання про притягнення такої особи до адміністративної відповідальності [64, с. 15–16]. С. Єсімов та А. Крижановський, навпаки,

зауважують на тому, що у протоколі про адміністративне правопорушення відображаються відомості, що мають доказове значення у справі, зокрема пояснення особи, щодо якої порушено справу, а також роз'яснюються її права та обов'язки, передбачені КУпАП, робиться запис про їх ознайомлення з протоколом [28, с. 111–112]. На думку вчених, відсутність цих обов'язкових елементів у протоколі позбавляє його необхідної адміністративно-процесуальної ваги при розгляді справи по суті, а осіб позбавляє можливостей для ефективного захисту своїх прав.

Натомість, на нашу думку, протокол про адміністративне правопорушення є все ж таки засобом фіксації такого правопорушення, а тому у випадку його виявлення без можливості встановити особу, яка його скоїла, або без можливості її фактичного виявлення протягом 24 годин протокол про адміністративне правопорушення повинен складатися за відсутності такої особи, а обов'язкові елементи, такі як дані про особу, пояснення особи, повинні заповнюватися як додаток до такого протоколу вже після розшуку такої особи.

Враховуючи викладене, пропонуємо викласти в уточнювальній редакції пункт перший розділу III Інструкції в такий спосіб:

«Протокол про адміністративне правопорушення (далі – протокол) (додаток 1) складається щодо кожного факту вчинення адміністративного правопорушення, протидію якому віднесено до компетенції Держприкордонслужби, невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту його виявлення, в тому числі у випадку неможливості встановити або виявити особу, що скоїла таке правопорушення в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, або контрольному пункті в'їзду-виїзду, або контрольованому прикордонному районі. У випадку відсутності такої особи, яка вчинила правопорушення, її показання та її персональні дані вносяться додатком до протоколу із зазначенням обставин неможливості виявити таку особу, в тому числі у випадку переховування її або втечі».

Щоправда, дії, спрямовані на уникнення адміністративної відповідальності, ми можемо розглядати як спробу скоїти злочин, а суспільна небезпека протиправного діяння автоматично зростає, що призводить нас до дилеми розмежування ознак кримінально караного діяння та

адміністративного проступку за характером дії особи, що вчинила відповідну дію. Такий висновок означає, що адміністративний проступок – це та протиправна дія, яка була скоєна особою та викрита, зафіксована, перервана правоохоронними органами або іншими особами, які мають право виступати суб'єктом складання протоколу про адміністративне правопорушення. Якщо ж адміністративне правопорушення виявлене згодом, тобто факт вчинення особою протиправної діяльності було цією особою приховано, то чи може це виступати кваліфікаційною ознакою саме злочину, а не проступку.

З цього приводу видається необхідним звернутися до висновків Д. М. Лук'янця в частині трансформації концепції адміністративно-деліктних відносин в бік унеможливлення декриміналізації протиправного діяння шляхом застосування положень КУпАП замість положень КК України у випадку, якщо існують конкурентні норми, якими регламентуються і проступок, і злочин [60, с. 24–26]. Але слід звернути увагу й на той факт, що сам по собі протокол про адміністративне правопорушення не несе в собі жодних зобов'язань відносно особи, щодо якої він складається. Він є засобом фіксації факту протиправної поведінки та лише підставою для розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності, а не підставою для відповідальності.

Це підтверджується, зокрема, позицією П. І. Пархоменко щодо того, що «протокол про адміністративне правопорушення не містить обов'язкових для особи приписів, вказівок, вимог, зобов'язань тощо та безпосередньо не впливає на її права та інтереси, тому в подальшому за умови звернення такої особи до суду та розгляду й вирішення справ про скасування протоколів про адміністративні правопорушення. Більше того, такі справи, на думку дослідника, взагалі не належать до юрисдикції судів, бо правильність їх складання зобов'язаний перевіряти орган, до компетенції якого належить розгляд справи про адміністративне правопорушення [85, с. 54–55]. Таким чином, викладене вище звертає нашу увагу на важливість ідентифікації функції фіксації та функції доказу, які притаманні протоколу про адміністративне правопорушення, а тому можемо підтвердити власний висновок стосовно того, що він може й повинен складатися навіть за умови неможливості виявити особу протягом 24 годин після моменту виявлення самого правопорушення.

Особливу увагу звертає на себе положення ч. 3 ст. 254 КУпАП, про те, що «протокол не складається у випадках, передбачених статтею 258 цього Кодексу» [41], яке кореспондується із положеннями п. 1 Розділу III Інструкції [93]. Так, відповідно до ст. 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 202, 203-1, 204-2, 204-2 цього Кодексу у випадках виявлення цих правопорушень у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду, якщо особа не оспорує допущене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається [41]. Така позиція законодавця є цілком логічною та прийнятною з погляду обов'язковості та оперативності притягнення до адміністративної відповідальності.

Але викликає певний сумнів практична реалізація таких положень, враховуючи норму ч. 3 ст. 258 КУпАП, відповідно до якої «уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виносяться постанови у справі про адміністративне правопорушення» [41]. Але перелік уповноважених посадових осіб ДПС України, визначений п. 3 Розділу II Інструкції, свідчить про те, що у випадку затримання особи, яка скоїла адміністративне правопорушення, реагування на яке віднесене до компетенції ДПС України, поза межами прикордонних пунктів пропуску, комендатур тощо, а безпосередньо на ділянці державного кордону, то вручення постанови про притягнення відповідальності на місці неможливе, оскільки коло осіб, які виносять такі постанови, обмежене.

Але узгодження положень відповідних норм, на нашу думку, можливе за рахунок уточнення п. 3 Розділу II Інструкції шляхом доповнення абзацом сьомим у такій редакції:

«старші (начальники) прикордонних нарядів поза межами пунктів пропуску (пунктів контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду-виїзду під час несення бойового чергування безпосередньо вздовж державного кордону, якщо особа не оспорує допущене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається, про що зазначає власноруч у постанові про притягнення до адміністративної відповідальності».

Таким чином, коло суб'єктів винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності розширюється нами ще більше. Але пояснюється це тим, що якщо особа не заперечує власної вини, то немає необхідності доставляння такої особи до органів ДПС України.

Аналізуючи зміст протоколу про адміністративне правопорушення, ми повинні звернути увагу на деякі відмінності його нормативно-правового закріплення відповідно до ст. 256 КУпАП та положень Інструкції (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Дані, що зазначаються у протоколі про адміністративне
правопорушення, який складається військовослужбовцями та
посадовими особами ДПС України***

ст. 256 КУпАП	п.3–5 Розділу III Інструкції
дата і місце його складання	
посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол	
відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення)	відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (за відсутності в особи документа, що посвідчує її особу, відомості зазначаються зі слів такої особи або з інших наявних в уповноваженої особи, яка складає протокол, офіційних джерел)
місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення	
покликання на пункт (статтю) нормативно-правового акта, який передбачає відповідальність за правопорушення	
прізвища, адреси свідків і потерпілих, прізвище викривача (за його письмовою згодою), якщо вони є	прізвища, ініціали та місце проживання свідків і потерпілих (якщо вони є)
пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності	
інші відомості, необхідні для вирішення справи	
дані про матеріальну шкоду, якщо вона заподіяна правопорушенням	
відмітка про роз'яснення прав та обов'язків відповідно до ст. 268 КУпАП	відмітка про роз'яснення прав та обов'язків відповідно до ст. 268 КУпАП та зміст ст. 63 Конституції України

* складено автором на підставі аналізу положень ст. 256 КУпАП та положень Інструкції

Порівняльний аналіз зазначених вище положень показує неоднаковість деяких із них, що призводить до потенційних ризиків порушення процедури притягнення до адміністративної відповідальності та як наслідок ухилення її особами. Зокрема, звертають на себе увагу такі недоліки:

По-перше, дані про особу відповідно до ст. 256 КУпАП вносяться до протоколу у випадку її виявлення, що означає можливість складання протоколу без такої особи за фактом викритого або встановленого правопорушення. Натомість положення Інструкції виключають таку можливість, а формулювання п. 3 розділу III Інструкції свідчить про обов'язкову наявність такої особи під час складання протоколу. Тому абз. 4 п. 3 розділу III необхідно доповнити словами «(у разі її виявлення)» після словосполучення «відомості про особу».

По-друге, відповідно до ст. 256 КУпАП до протоколу вносяться також «прізвища, адреси свідків і потерпілих, прізвище викривача (за його письмовою згодою), якщо вони є» [41]. Натомість положення Інструкції виключають можливість внесення даних про викривача правопорушника. У цьому випадку доповнення Інструкції, на наш погляд, не є необхідним. Враховуючи специфіку правового режиму державного кордону та його значущість для цілей забезпечення національної безпеки, цілком виправданим є існування певної мережі викривачів, таємних чи навіть секретних агентів, діяльність яких спрямована на здійснення негласного спостереження всіма доступними та законними засобами без необхідності санкціонування їх використання. Така мережа безпосередньою метою своєї діяльності має беззаперечно значно важливіші цілі: протидія контрабанді, протидія проникненню на територію України представників різних кримінальних груп, спостереження за ситуацією на території іноземної країни без перетину державного кордону. Така діяльність спрямовується на постійну увагу щодо тих чи тих ділянок кордону, а тому цілком логічним є попадання у фокус таких фахівців тих правопорушень та осіб правопорушників, які скоюють адміністративні проступки. У такому випадку зазначення в протоколі про адміністративне правопорушення їхніх відомостей позначатиме їх фактичне викриття.

По-третє, суттєвим недоліком Інструкції є те, що, на відміну від ст. 256 КУпАП, у ній відсутнє обов'язкове зазначення в протоколі даних про матеріальну шкоду, завдану адміністративним правопорушенням. Матеріальна шкода завдається особою, що вчинила адміністративне правопорушення у видимий спосіб, якщо відбувається пошкодження майна чи завдаються збитки самим характером дій особи. Натомість у питаннях

притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил пропуску через державний кордон України питання матеріальної шкоди є більш ґрунтовне та фундаментальне, оскільки воно стосується шкоди, завданій авторитету держави та правоохоронних органів. Мова йде про те, що саме по собі порушення встановлених правил перетину державного кордону не завдає видимої матеріальної шкоди у вигляді пошкодження майна чи руйнування тих чи тих об'єктів. Натомість якщо мова йде про несанкціонований перетин державного кордону, використання недостовірних відомостей про себе чи використання підроблених документів – усе це дійсно призводить і до матеріальних витрат у грошовому виразі, і знову ж таки до матеріальних витрат у вигляді втрати авторитету держави та необхідності витрачання коштів на його відновлення. Крім того, витрати здійснюються й під час безпосереднього притягнення особи до відповідальності, починаючи від аналітичного опрацювання та експертизи документів та інших обставин, що надали певні права особі на перетин державного кордону України. Усе це фінансується з Державного бюджету України та є звичайними напрямками витрат відповідно до бюджетного розпису, але з погляду економічної ефективності системи переслідування за скоєння адміністративних правопорушень існує необхідність перекладати тягар фінансового зобов'язання безпосередньо на особу, що скоїла правопорушення. Особливо це має свою актуальність під час необхідності розшуку такої особи, встановлення її особи тощо, тобто вжиття додаткових заходів, спрямованих на витрачання державних коштів. Тому вважаємо за необхідне доповнення п. 4 розділу III Інструкції абзацом десятим такого змісту:

«дані про матеріальну шкоду, якщо вона заподіяна правопорушенням, а також витрати, що були понесені Держприкордонслужбою під час підготовки матеріалів про адміністративне правопорушення».

При цьому нинішній десятий абзац, яким закріплюється форма протоколу, повинен вважатися одинадцятим.

По-четверте, Інструкція передбачає, що протокол про адміністративне правопорушення повинен містити відмітку про роз'яснення прав та обов'язків відповідно до ст. 268 КУпАП та змісту ст. 63 Конституції України. Натомість положення ст. 256 КУпАП мають відсилку лише до ст. 68 КУпАП. На нашу думку, це є суттєвим недоліком КУпАП, оскільки ст. 63 Конституції

України закріплює та гарантує право на захист для особи, що скоїла адміністративне правопорушення, а також містить положення щодо звільнення від відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. Беззаперечно, положення цієї норми дублюються в положеннях про права та обов'язки сторін адміністративного провадження, визначені в КУпАП, але покликання власне на саму статтю 63 Конституції України, яка є нормою прямої дії, свідчить про суттєве розширення правових гарантій забезпечення законності розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Цікаво, що, на думку С. А. Петrenchенко уповноважена посадова особа зобов'язана роз'яснити особі, стосовно якої складається протокол, її права, передбачені ст. 268 КУпАП, і зміст ст. 63 Конституції України, про що робиться відмітка в протоколі, яка засвідчується підписом зазначеної особи. Особі, котра притягається до адміністративної відповідальності, пропонується надати письмові пояснення й зауваження щодо змісту протоколу, які викладаються в протоколі та засвідчуються її підписом. Письмові пояснення можуть додаватися до протоколу окремо, про що робиться відповідний запис у протоколі, у разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, надати письмові пояснення, про це робиться відповідний запис у протоколі [87, с.87]. Тобто не лише гарантування процесуальних прав, але і їх роз'яснення, на думку законодавця, повинно виступати цілісним елементом забезпечення законності розгляду справи про адміністративне правопорушення, а тому доцільно доповнити КУпАП обов'язком особи, що складає протокол, ознайомити особу правопорушника з положеннями та гарантіями захисту його прав, визначених на рівні Кодексу й безпосередньо в Конституції України. Для цього пропонуємо ч. 4 ст. 256 КУпАП викласти в такій редакції:

«При складенні протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення), роз'яснюються її права й обов'язки, передбачені статтею 268 цього Кодексу, а також зміст прав та гарантій, передбачених статтею 63 Конституції України, про що робиться відмітка у протоколі. Правопорушник (у разі його виявлення) ставить особистий підпис під таким записом, а у випадку його відмови відповідний запис із зазначенням про відмову робить особа, уповноважена складати протокол».

Важливо звернути увагу також і на фактичну реалізацію тих положень та вимог у змісті протоколу, які є абсолютно однаковими в КУпАП і в Інструкції. Зокрема, мова йде про необхідність узгодження та оновлення декількох положень стосовно даних, які заносяться в протокол і мають відношення до встановлення фактів та обставин скоєння правопорушення.

Так, наприклад, на сьогодні існує об'єктивна необхідність внесення в протокол та подальше використання під час вирішення справи про притягнення до адміністративної відповідальності даних, отриманих за допомогою сучасних видів спеціальних технічних засобів, що дозволяє контролювати правильність словесного опису та більш повно відобразити дійсність, на відміну від протоколу, складеного посадовою особою [38, с. 111–112]. Така теза обґрунтовується дослідженнями А. А. Кірюшина, який на підставі аналізу та узагальнення судової практики робить висновок про те, що складання протоколу є процесуальною дією суб'єкта владних повноважень, які спрямовані на фіксацію адміністративного правопорушення та в силу положень статті 251 КУпАП є предметом оцінки суду як доказу вчинення такого правопорушення при розгляді справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності. Але при цьому сам по собі протокол про адміністративне правопорушення не є рішенням суб'єкта владних повноважень. Таким чином, включення до протоколу відомостей про обставини скоєння правопорушення можуть бути підтверджені відповідними фактичними даними: аудіозаписом, відеозаписом, іншими матеріалами, що отримані шляхом використання цифрових та інших технологій, зокрема тими, які використовуються для постійного моніторингу ситуації стабільності та безпеки державного кордону, його недоторканності. Важливо зауважити, що в такому випадку до протоколу повинні додаватися оригінали та копії відповідних матеріалів, а у випадку якщо вони є секретними та мають особливий режим використання – відмітку про це, яка дасть змогу в судовому порядку відкрити доступ до такої інформації.

Крім того, до протоколу вносяться інші відомості, що мають значення по справі, але таке положення може виконуватися виключно в умовах, коли встановлення факту скоєння адміністративного правопорушення відбувається після його скоєння та за умови відсутності особи правопорушника. Такими даними виступають дані щодо обставин та підстав

зникнення особи або її невстановлення, а також заходи, спрямовані на розшук такої особи, притягнення її до адміністративної відповідальності. Особливої уваги під час складання протоколу про адміністративне правопорушення заслуговує той факт, що будь-які дані та відомості повинні бути однозначними та вичерпними, що позбавить можливості їх перекручення та викривлення вже на етапі розгляду справи та винесення постанови.

Окремо до протоколу про адміністративне правопорушення вносяться відомості щодо способу та знарядь вчинення правопорушення. Про це прямо зазначається в Інструкції, а цінність такої інформації полягає в тому, що після набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» [89, с. 90]. Цей закон вносить низку кардинальних змін у сферу провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності та передбачає, зокрема, збільшення санкцій за вчинення адміністративних правопорушень на державному кордоні та лінії розмежування із окупованими територіями, а за спробу чи вчинення незаконного перетинання державного кордону України встановлено додаткове стягнення у вигляді конфіскації знарядь та засобів вчинення правопорушення, таких як гідрокостюми, човни тощо [89, с.53]. Зміни також стосуються і строків накладання адміністративного стягнення, які відносно осіб, що перетнули лінію розмежування з тимчасово окупованими територіями, можуть бути суттєво подовжені.

Разом з тим, вказаним законом та Інструкцією не врегульоване питання доставлення правопорушника. Так, наприклад, відповідно до ст. 259 КУпАП «з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України» [41]. Але в цій нормі не зазначається спосіб та строки доставлення такої особи. Ми акцентуємо увагу на тому, що саме ця норма є тим засобом доведення правильності тези стосовно можливості складання протоколу про адміністративне правопорушення під час його виявлення навіть за умови відсутності або невстановлення особи правопорушника.

Відповідно до ч. 8 ст. 259 КУпАП «доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк» [41], але при цьому сам строк не встановлюється, не встановлюються також і гранично допустимі строки доставлення особи правопорушника. Складнощі виникають навіть під час інтерпретації інституту «доставлення правопорушника», оскільки, на наш погляд, логіка законодавця полягала в тому, що при затриманні особи, яка скоїла правопорушення, особою яка не має права на складання протоколу про адміністративне правопорушення, така особа повинна доставити правопорушника до відповідного органу. Але сама конструкція ст. 259 КУпАП свідчить про те, що доставлення може відбуватися й після розшуку особи правопорушника у випадку, коли така особа не встановлена під час виявлення самого факту правопорушення. Хоча, з іншого боку, ми доходимо висновку, що законодавець об'єктивує неможливість складання протоколу про адміністративне правопорушення за умови його виявлення, але за відсутності особи правопорушника. У такому випадку незрозумілою є підстава для доставлення правопорушника, оскільки така процедура повинна реалізовуватися на підставі закону шляхом прийняття відповідного рішення уповноваженою особою. Тому, на наш погляд, важливо зауважити на необхідності застосування такого заходу, як доставлення особи правопорушника як забезпечення процедури притягнення до адміністративної відповідальності. При цьому воно відбувається на підставі протоколу про адміністративне правопорушення, який складено за наслідками виявленого правопорушення, але навіть за умови відсутності чи невстановлення особи правопорушника.

Доставлення такої особи є реалізацією повноти процедури розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності, а пояснення такої особи після доставляння заносяться в протокол чи додаток до протоколу. Тому пропонується доповнити розділ III Інструкції пунктом 9-такого змісту:

«При вчиненні правопорушень, пов'язаних із порушенням режиму перетину державного кордону, з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення або в момент його виявлення навіть за відсутності особи правопорушника чи невстановлення такої особи, якщо складення

протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено до органу Державної прикордонної служби України, зокрема після розшуку такої особи. Доставлення порушника може відбуватись також членами громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону, громадськими інспекторами охорони природи, громадськими мисливськими інспекторами, громадськими інспекторами органів рибохорони та громадськими лісовими інспекторами. Доставлення порушника має бути проведено в можливо короткий строк, який не повинен перевищувати одного місяця з моменту виявлення особи правопорушника, встановлення його місця проживання чи перебування, а у випадку неможливості доставлення такої особи в примусовому порядку такий строк не повинен перевищувати одного місяця з моменту зникнення підстав, що перешкоджають такому доставленню».

Таким чином, ми цілком обґрунтовано маємо констатувати, що протокол про адміністративне правопорушення, який складається ДПСУ, має низку особливостей у контексті виконання ним таких функцій у межах адміністративного провадження:

- функція фіксації правопорушення. Основна фундаментальна функція протоколу про адміністративне правопорушення, яка реалізується через внесення в протокол усіх відомих, видимих, об'єктивних обставин скоєння протиправної поведінки особою, а також її стану, характеру дій тощо. Тобто саме протокол є джерелом інформації для особи, яка виносить постанову про притягнення до адміністративної відповідальності, а тому в ньому повинно чітко фіксуватися все, що має значення для розгляду справи та вирішення питання про притягнення особи до відповідальності. Особливість практичної реалізації цієї функції в умовах ДПС України полягає в тому, що факт скоєння правопорушення в частині порушення правового режиму державного кордону чи порядку його перетину може мати місце у віддаленості до будь-яких свідків, засобів фіксування тощо, а тому єдиним джерелом інформації щодо обставин та взагалі самого факту скоєння правопорушення можуть бути виключно показання осіб, які здійснили затримання, та показання самої затриманої особи. Ми свідомо наголошуємо на статусі особи як «затриманої», оскільки передбачається неможливість винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності

на місці, а тому протокол про адміністративне правопорушення, який складається військовослужбовцями ДПС України, повинен передбачати наявність протоколу і про затримання;

- функція доказу. Протокол про адміністративне правопорушення можна й необхідно розглядати як доказ у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, щонайменше в частині тих показань та свідчень, які дають особа, що скоїла правопорушення, свідки та інші. Навіть враховуючи, що військовослужбовці ДПС України можуть при оформленні протоколу припуститись певних помилок у фактичних даних, неточності в описі характеру правопорушення, однак показання свідків та пояснення особи є тими доказами, які можуть і повинні використовуватися особою, уповноваженою розглядати справу про притягнення до адміністративної відповідальності. Обов'язок доказування так чи інакше покладається на органи ДПС України, але особа, що притягається до адміністративної відповідальності, не позбавляється права самостійно доводити свою невинуватість, тому використання нею показів свідків як одного з виду доказів є гарантією реалізації процесуальних прав такої особи. Це означає, що включення в протокол про адміністративне правопорушення показань свідків є не лише можливістю, а прямим обов'язком військовослужбовців ДПС України, що його складають. Разом з тим особливість протоколу, який складається військовослужбовцями, і полягає в тому, що в більшості випадків під час скоєння правопорушення свідків такого правопорушення немає, саме через це актуалізується роль протоколу як окремого доказу, який містить вичерпний опис скоєного правопорушення, визначає його характер та чинники, що підтверджують протиправність діяння. Усе це й формує необхідну доказову базу для доведення вини такої особи;

- функція кваліфікації правопорушення. Нами встановлено, що порушення режиму перетину державного кордону, скоєння інших протиправних діянь на прикордонній території або безпосередньо на державному кордоні може кваліфікуватися і як злочин, і як адміністративний проступок залежно від тяжкості діяння, його характеру та/або тяжкості наслідків. Враховуючи таку обставину, протокол про адміністративне правопорушення набуває подвійної природи: з одного боку, він є офіційним документом встановленого зразка, який дійсно документує факт скоєння

протиправного діяння. Наголошуємо на тому, що скоюється саме протиправне діяння, і лише саме складання протоколу кваліфікує це діяння як адміністративний проступок, а не як злочин. Це другий елемент природи протоколу, що складаються військовослужбовцями та/або посадовими особами ДПС України. Він не лише містить відомості про проступок, але й описує, характеризує його як адміністративне правопорушення. Це породжує певну невизначеність у правовому полі стосовно перекваліфікації вказаного в протоколі діяння на кримінально каране та застосування до особи, що його скоїла, норм кримінального переслідування. А тому вважається цілком логічною можливість подальшої перекваліфікації діяння, скоєного особою, з проступку на злочин на етапі вирішення справи про притягнення до адміністративної відповідальності;

- інформаційна функція. У протоколі міститься вся необхідна сукупність інформації стосовно місця, обставин, характеру та способу скоєння адміністративного правопорушення, а також стосовно особи правопорушника. Масив інформації, який стосується обставин діяння, має ключове значення та повинен викладатися максимально чітко, однозначно, детально та логічно, оскільки, враховуючи неможливість або складність перевірки певних фактів безпосередньо при затриманні особи порушника, така інформація перевірятиметься в подальшому. Наприклад, засобами супутникового зв'язку, інфрачервоними та іншими записами, записами камер стеження тощо можна підтвердити або спростувати факт скоєння правопорушення, зокрема встановити обставини, які спричинили таке скоєння. Не виключається, що перевірка фактичних обставин таким способом та їх зіставлення із даними протоколу можуть допомогти встановити обставини непереборної сили, які спричинили правопорушення або через які його уникнути було неможливо. Наприклад, мова йде про потенційні наслідки природної чи техногенної катастрофи, що сталася на прикордонній території та призвела до масового перетину кордону мешканцями суміжних регіонів сусідньої держави суто через неможливість вибору іншого шляху стихійної евакуації. Така інформації не може бути достовірно встановлена безпосередньо під час затримання особи та вимагає перевірки, для чого вона повинна бути максимально повною та детальною;

- аналітична функція. Ця функція не типова для більшості протоколів про адміністративне правопорушення, що складаються іншими суб'єктами, наділеними повноваженнями у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. Мова йде про аналіз інформації, що міститься в таких протоколах стосовно способу вчинення протиправного діяння, місця, часу, характеру самого діяння. Аналіз таких даних даватиме необхідну інформацію для підвищення ефективності заходів із захисту державного кордону України як елемента системи національної безпеки, створюватиме необхідні передумови для вжиття оперативних заходів з метою підсилення охорони або реагування на системні прояви порушення державного кордону, зокрема для викриття організованих каналів контрабанди. Складаючи протоколи, військовослужбовці та посадові особи ДПС України здійснюють це безпосередньо під час затримання правопорушника, а тому опис усіх обставин дає змогу в процесі розгляду справи по суті встановити ті аспекти реалізації охорони державного кордону та прикордонної території, які несуть ризики підвищення девіантної поведінки та є стимулами для скоєння правопорушень у майбутньому;

- процесуальна функція. Стандартна функція будь-якого документа в процесі реалізації функції з притягнення до адміністративної відповідальності. Але в контексті реалізації таких повноважень ДПС України звертає на себе увагу та особливість, що виключається можливість вирішення питання щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності на місці, а тому протокол є фундаментальним процесуальним документом та підлягає складанню в чітко визначеній формі. Крім того, у такому протоколі посадові особи та військовослужбовці ДПС України зазначають про затримання особи (у випадку такої необхідності) і особливо про затримання іноземця, що тягне за собою інші наслідки та відповідний порядок провадження.

Таким чином, протокол визначає подальший характер усього процесу вирішення питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності по суті, а тому рівень деталізації вимог до його оформлення та методичне забезпечення для органів ДПС України вимагає уточнення та деталізації на рівні Інструкції.

3.2. Адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України

Адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності посадовими особами ДПС України розглядається нами в контексті цього дослідження як сукупність інструментів, механізмів та засобів регулювання завершального етапу адміністративного провадження, який характеризується винесенням відповідної постанови – про притягнення до адміністративної відповідальності або про закриття адміністративного провадження. Така стадія, на наш погляд, охоплюється процедурою розгляду матеріалів про адміністративне правопорушення, зокрема протоколу та інших процесуальних документів, пов'язаних із доставленням особи правопорушника, його затриманням, забезпеченням доказів тощо.

Винесення постанови за результатами розгляду справи є не останнім етапом адміністративно-деліктних відносин, оскільки вона передуює стадії виконання такої постанови в добровільному або примусовому порядку, але, на наше стійке переконання, примусове виконання постанови охоплюється доктриною виконавчого провадження та є предметом відповідних відносин між особою-правопорушником та виконавцем. Так само ми наголошуємо й на тому, що оскарження дій чи бездіяльності посадових осіб ДПС України, зокрема на етапі винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, а також оскарження такої постанови до суду також виходить за межі суто адміністративного провадження в контексті предмета нашої дисертаційної роботи, оскільки охоплюється правовим регулюванням КАСУ.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення посадовими особами ДПС України охоплює таке коло питань:

розгляд матеріалів адміністративного провадження, вивчення та аналіз цих матеріалів на предмет допустимості та достатності для відкриття відповідного провадження;

вивчення доказів, заслуховування показань свідків, особи правопорушника, інших учасників по справі, а також вирішення

процесуальних питань стосовно надання перекладача, проведення експертизи тощо;

вирішення справи по суті шляхом винесення відповідного рішення або щодо притягнення до адміністративної відповідальності або щодо закриття провадження у справі через відсутність достатніх доказів протиправності поведінки особи.

Окремий акцент у межах цього дослідження ми робитимемо на вирішенні найбільш проблемного питання – розмежування кваліфікації адміністративного проступку та кримінально-караного діяння. Ми глибоко переконані, що це питання повинно вирішуватися якраз на етапі розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності, а одним із можливих рішень уповноваженої на це особи повинно бути рішення щодо перекваліфікації протиправного діяння та направлення його для відкриття кримінального провадження за відповідними статтями КК України. Актуальність цієї проблеми пояснюється тим, що в сучасних умовах забезпечення національної безпеки питання дотримання цілісності та недоторканності державного кордону набуває все більшого значення, а мінімальне покарання за порушення режиму пропуску не є ефективним засобом боротьби з такими явищами, як контрабанда, несанкціонований перетин державного кордону поза спеціально визначеними для цього місцями, розвідувальна діяльність інших держав відносно України, що має негативний вплив на загальний рівень обороноздатності нашої країни. З таких позицій адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення посадовими особами ДПС України виступає, на наш погляд, тим потенціалом, який здатен суттєво підвищити ефективність реалізації державної політики в частині забезпечення недоторканності державного кордону.

З огляду на такий потенціал ми повинні констатувати існування доволі розгалуженої системи нормативно-правових актів, які окремими своїми нормами та положеннями певною мірою стосуються адміністративно-деліктних відносин із приводу розгляду адміністративних справ та винесення рішення за результатами такого розгляду. Такими актами є: Закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про відповідальність перевізників під час здійснення

міжнародних пасажирських перевезень», «Про виключну (морську) економічну зону» та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден, затверджене наказом Адміністрації ДПС України від 22 травня 2012 року № 360; Інструкція про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затверджена наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14 квітня 1995 року № 64. Але, беззаперечно, центральне місце посідають КУпАП та Інструкція.

Як демонструє системний аналіз положень КУпАП порівняно з положеннями самої Інструкції, законодавець розмежовує адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення, яке виділяє в окремому Главу 22 КУпАП, та забезпечення правового режиму постанови по справі про адміністративне правопорушення, що регулюється Главою 23 КУпАП. Натомість Інструкція не розмежовує регулювання процесу розгляду справи та правового режиму відповідних постанов, про що йдеться в Розділі IV «Розгляд справ про адміністративні правопорушення». Натомість Інструкція містить окремий Розділ V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень», що створює відповідне коло обов'язків в особи, яка винесла постанову про притягнення до адміністративної відповідальності контролювати її виконання. На наш погляд, правовий режим постанови про притягнення до адміністративної відповідальності серед цілей цієї дисертаційної роботи повинен зводитися до вимог обов'язковості її виконання, неможливості ухилення від виконання чи уникнення примусового виконання такої постанови. А крім цього, положення КУпАП визначають особливості вимог, що висуваються до різних постанов, які виносяться в адміністративних справах, про що в Інструкції йдеться в Розділі IV.

Що ж стосується процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення, то першим питанням, яке потребує визначеності, є питання місця розгляду такої справи. Так, відповідно до ст. 276 КУпАП «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 203, 203-

1, 204-1, 204-2 і 204-4 цього Кодексу, розглядаються за місцем їх виявлення» [41, с. 42]. Таким чином, КУпАП закріплює дві процедури для розгляду справ про адміністративне правопорушення, що належать до юрисдикції ДПС України, – загальну та спеціальну. Загальна процедура встановлюється для всіх без винятку випадків та передбачає розгляд справи за місцем вчинення правопорушення.

Загальна процедура стосується лише розгляду справ за скоєння правопорушення, передбаченого ст. 202 КУпАП «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду» [41, с. 42]. У самій фабулі статті 202 зазначається місце скоєння правопорушення, яке і є місцем розгляду аналізованих справ, – пункти пропуску через державний кордон України та/або контрольні пункти в'їзду-виїзду.

Натомість щодо інших складів адміністративних правопорушень КУпАП встановлює місцем розгляду справи про притягнення до відповідальності місце виявлення правопорушення. Сама по собі сентенція «місце виявлення правопорушення» є неточною, а аналізуючи положення ст. 222-1; ч. 2 ст. 203; ст. 203-1; ст. 204-2; ст. 204-4 КУпАП, доходимо висновку стосовно диференціації місць розгляду таких справ (табл. 3.2). Причому аналіз положень означених норм у деяких випадках виявляє неоднозначність визначення місця розгляду справи взагалі, оскільки, наприклад, у випадку виявлення іноземця, що порушує правила перебування на території України в межах адміністративно-територіальної одиниці, яка не має ділянки державного кордону, виникає питання щодо юрисдикції органів ДПС України над відповідною територією.

Таблиця 3.2

**Диференціація місць розгляду справ про адміністративне
правопорушення органами ДПС України**

Склад правопорушення			ст. КУпАП	Місце розгляду справи про адміністративне правопорушення
недодержання	іноземцями	та	ч. 2 ст.	пункти пропуску (пункти контролю)

особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або проживання на території України за недійсними документами, виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду-виїзду	203	через державний кордон України; контрольні пункти в'їзду-виїзду; територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону
невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну	ст. 203-1	територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; органи морської охорони; оперативно-бойові прикордонні комендатури; підрозділи інспекторів прикордонної служби; органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти)
порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	ст. 204-2	контрольні пункти в'їзду-виїзду; оперативно-бойові прикордонні комендатури;
порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього	ст. 204-4	підрозділи інспекторів прикордонної служби

Наведені вище дані свідчать, що проблема юрисдикції в питаннях накладення адміністративного стягнення має місце переважно відносно іноземців або осіб, що порушили заборону на в'їзд в Україну. Тобто справи про адміністративні правопорушення за ч. 2 ст. 203 та ст. 203-1 КУпАП можуть розглядатися і в органах охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти); пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України; контрольних пунктах в'їзду-виїзду, і в територіальних органах ДПС України. Вирішення такого питання відбувається на етапі надсилання протоколу про адміністративне правопорушення, а тому в самому протоколі необхідно зазначити той орган, який буде розглядати справу по суті. Це вимагає чіткої детермінації на рівні Інструкції місць розгляду аналізованої категорії справ, для чого ми пропонуємо доповнити Розділ IV Інструкції пунктом 1-1 такого змісту:

«1-1. Місцем розгляду справ про адміністративне правопорушення передбачено:

– статтею 202 КУпАП – місце вчинення такого правопорушення (відповідні пункти пропуску через державний кордон України та/або контрольні пункти в'їзду-виїзду);

– статтею 203 КУпАП – пункти пропуску (пункти контролю) через державний кордон України; контрольні пункти в'їзду-виїзду, а також територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону у випадку, якщо правопорушення було виявлено на території України, яка не перебуває безпосередньо в юрисдикції Держприкордонслужби;

– статтею 203-1 КУпАП – оперативно-бойові прикордонні комендатури; підрозділи інспекторів прикордонної служби; органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти); органи морської охорони; територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону у випадку, якщо правопорушення було виявлено на території України, яка не перебуває безпосередньо в юрисдикції Держприкордонслужби;

– статтями 204-2; 204-4 КУпАП – контрольні пункти в'їзду-виїзду; оперативно-бойові прикордонні комендатури; підрозділи інспекторів прикордонної служби.

У випадку якщо місцем розгляду справ про адміністративне правопорушення є територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, то він визначається відповідно до того, юрисдикцією якого саме органу охоплюється територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої виявлене правопорушення».

Таким чином, ми досягаємо визначеності в питаннях встановлення місця розгляду справи про адміністративне правопорушення, а відтак і відповідальної особи ДПС України, яка уповноважена розглядати таку справу по суті.

Подібна диференціація за ознакою складів адміністративного правопорушення стосується і строків накладення адміністративного стягнення, що передбачено п. 1 Розділу IV Інструкції, відповідно до якого «під час розгляду справи про адміністративне правопорушення особа,

уповноважена її розглядати, зобов'язана дотримуватися вимог статті 38 КУпАП, відповідно до якої адміністративне стягнення може бути накладено за вчинення правопорушень, передбачених:

- статтями 202, 203-1, 204-4 КУпАП – не пізніше ніж через два місяці з дня вчинення правопорушення;

- статтею 203 КУпАП – не пізніше ніж через два місяці з дня його виявлення;

- статтею 204-2 КУпАП – протягом трьох місяців із дня його виявлення, але не пізніше року з дня його вчинення, а в разі вчинення такого правопорушення іноземцем або особою без громадянства, стосовно яких у встановленому законом порядку прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення з України, – протягом часу, необхідного для їх виїзду з України, але не пізніше строку, визначеного частиною першою статті 26 або частиною четвертою статті 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», – до тридцяти днів із дня винесення рішення про примусове повернення чи до вісімнадцяти місяців, необхідних для забезпечення примусового видворення з України, визначених у відповідному рішенні адміністративного суду.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що законодавець та МВС України у своїй постанові виходять із ознаки предметності правопорушень, визначаючи для кожного різні підходи в питаннях притягнення до адміністративної відповідальності, що пов'язане із різними обставинами та умовами скоєння правопорушення і з диференціацією правового статусу особи правопорушника. На нашу ж думку, враховуючи особливості правового режиму державного кордону, його місце в системі забезпечення національної безпеки України, а також об'єктивні обставини, пов'язані із строками та термінами реалізації окремих процесуальних дій та заходів, встановлювати вичерпні строки для притягнення до адміністративної відповідальності в такі короткі терміни не є ні доцільним, ні ефективним засобом захисту інтересів держави.

Загалом питання коротких строків притягнення до адміністративної відповідальності є дискусійним у сучасній доктрині адміністративно-деліктного права, але, на перший погляд, об'єктивується тими незначними наслідками для суспільного інтересу, які спричиняє скоєння такого

правопорушення. Натомість говорячи про порушення порядку перетину державного кордону, ми повинні враховувати наявність не лише суспільного, але й окремого державного інтересу, а тому, на наш погляд, необхідним є суттєве збільшення строків, зазначених у п. 1 Розділу IV Інструкції, зокрема подовження їхнього терміну або на рік, або до моменту наступного перетину особою, що скоїла таке правопорушення державного кордону України, але не більше трьох років. Для цього ми пропонуємо внести такі зміни в другий та третій абзаци п. 1 Розділу IV Інструкції, виклавши їх у такій редакції:

- статтями 202, 203-1, 204-4 КУпАП – не пізніше ніж через рік з дня вчинення правопорушення;

- статтею 203 КУпАП – не пізніше ніж через рік з дня його виявлення, а у випадку неможливості розшукати чи встановити місцезнаходження особи, що скоїла правопорушення, – не пізніше ніж через три місяці з моменту наступного перетину особою державного кордону України, але не більше ніж через три роки з дня вчинення правопорушення».

У такий спосіб ми досягнемо необхідного ефекту, підвищивши значущість адміністративної відповідальності для осіб, що порушують режим перетину державного кордону. Якщо ж ми залишимо настільки незначні строки притягнення до адміністративної відповідальності, враховуючи сучасні можливості ДПС України, то фактично відповідальність за порушення режиму перетину державного кордону стане лише декларацією відповідальності та взірцем неспроможності держави захистити ознаки власного суверенітету, якими є елементи, пов'язані з правовим режимом державного кордону та прикордонної території.

Додатковим аргументом на користь збільшення вказаних вище строків є і обов'язок повідомлення осіб про розгляд адміністративної справи, який закріплюється в ст. 277-2 КУпАП, хоча й не дублюється в нормах Інструкції. Але справи щодо іноземців дійсно повинні розглядатися за їхньої присутності або із обов'язковим повідомленням посольських, консульських установ країни, для якої особа, що притягається до відповідальності, виступає резидентом, а також МЗС України. Про це необхідно зазначити і в КУпАП, і в Інструкції, для чого пропонується:

- ст. 277-2 КУпАП доповнити частиною три такого змісту:

«Під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 202, 203, 203-1 цього Кодексу, якщо особою, що притягається до адміністративної відповідальності, є іноземець, обов'язковим є повідомлення посольства, консульського відділу тієї країни, громадянином якої є така особа, а також Міністерства закордонних справ України не пізніше ніж за десять днів до дня розгляду справи»;

– доповнити п. 2 Розділу IV Інструкції абзацом другим такого змісту:

«У випадку якщо іноземець, що притягається до адміністративної відповідальності за скоєння адміністративного правопорушення, передбаченого статтями 202, 203, 203-1 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядаються в місячний строк із дня одержання справи особою, уповноваженою її розглядати, з обов'язковим повідомленням посольства, консульського відділу тієї країни, громадянином якої є особа, що притягається до адміністративної відповідальності, а також Міністерства закордонних справ України не пізніше ніж за десять днів до дня розгляду справи».

Таким чином, ми вирішуємо одразу декілька проблем адміністративно-правового забезпечення процесу притягнення до адміністративної відповідальності іноземців за порушення правил перетину державного кордону України:

узгодження строків розгляду справи з урахуванням обов'язку повідомлення представництва країни, громадянином якої є іноземець;

підвищення значущості адміністративної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону як елемента державного примусу;

розширення прав іноземців та участі представництв іноземних держав під час вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності іноземців за порушення правил перетину державного кордону, що свідчитиме про виключний інтерес держави до захисту національної безпеки.

Окрему увагу слід приділити питанню підготовки до розгляду справи та, власне, процесу прийняття рішення, що регулюється положеннями КУпАП та взагалі відсутнє в Інструкції. Це може бути, з одного боку, уніфікований підхід, запропонований Кодексом, але з іншого, і ми

наголошуємо на цьому, – елемент, що суттєво зменшує ефективність інституту адміністративної відповідальності. Тому ми наполягаємо на необхідності вирішення питання імплементації положень КУпАП у цій частині в Інструкцію з відповідними уточненнями та особливостями, що притаманні порядку діяльності ДПС України.

Так, відповідно до ст. 278 КУпАП після надходження до уповноваженої на розгляд справ про притягнення до адміністративної відповідальності посадової особи ДПС України відповідних матеріалів та до безпосереднього їх розгляду й винесення постанови необхідним є вирішення таких питань: «чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; чи витребувано необхідні додаткові матеріали; чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їхніх законних представників і адвоката» [41]. Цей перелік питань є цілком виправданим та достатнім, але виключно для громадян України чи осіб без громадянства. У випадку ж з притягненням до адміністративної відповідальності іноземців виникає необхідність вирішення додаткових питань, які мають ключове значення для правильності застосування положень КУпАП та невідворотності настання відповідальності для цих осіб. Зокрема, потребує вирішення питання стосовно статусу особи, її потенційної належності до категорії осіб, на які поширюється міжнародний дипломатичний імунітет, особливо у випадку, якщо правопорушення було виявлено, але особу не встановлено чи не виявлено під час скоєння. Необхідно розуміти, що притягнення до адміністративної відповідальності такої особи фактично не можливо, оскільки існує спеціальний порядок перетину державного кордону такими особами, а також існують відповідні двосторонні договори, укладені між Україною та іншими країнами в частині забезпечення діяльності посольських та консульських установ іноземних держав на території України відповідними кадрами.

Також важливим є вирішення питання координації діяльності органів СБУ та ДПС України в частині виявлення незаконного перетину іноземцями державного контролю або порушення ними порядку перетину, оскільки часто

такі випадки є елементом спрямованої системної розвідувальної операції проти України в інтересах третіх країн, а тому з погляду інтересів національної безпеки реагування на подібні випадки повинно мати інший характер, а зайвий розголос у вигляді порушення справи про адміністративне правопорушення може лише зашкодити досягненню більш глобальної мети – викриття мережі резидентів іноземної розвідки. Це питання актуалізується в умовах перманентної загрози з боку РФ та ведення нею політики постійних провокацій і гібридної війни відносно України, зокрема із застосуванням заходів дискредитації влади, підриву авторитету державних органів тощо.

Виходячи із цього, вважаємо за необхідне розроблення спеціального секретного протоколу взаємодії органів ДПС України та СБУ в частині обміну інформацією та аналітичним забезпеченням процесів розслідування причин та мети протиправного перебування іноземців на території України, а також порушення ними порядку перетину державного кордону України. Таким чином, вирішення наведених вище питань до процесу розгляду справи по суті зменшить навантаження на посадових осіб, уповноважених на їх розгляд, а також дасть змогу запобігти випадкам, коли до адміністративної відповідальності притягається особа, яка має відповідний рівень дипломатичного імунітету, що потенційно може призвести до небажаного дипломатичного скандалу або непорозуміння між Україною та іншими країнами. У цьому контексті підвищується актуальність удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення органів ДПС України, зокрема шляхом використання в їхній діяльності сучасних технологій стеження за цілісністю та недоторканністю державного кордону, а також у частині обміну даними з іншими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки.

Вирішивши питання про допустимість розгляду справи по суті, уповноважена посадова особа ДПС України переходить до наступної процедури – розгляду справи про адміністративне право та вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності особи. Стаття 279 КУпАП доволі в загальному вигляді та досить уніфіковано регламентує вказану процедуру, охоплюючи увагою лише ключові питання, що вирішуються на цій стадії, з чого видається логічним зробити висновок про те, що основним завданням цієї стадії є швидке вирішення справи по суті. Саме оперативність та швидкість є основними критеріями та індикаторами

ефективності процесу адміністративного провадження, але у випадку із захистом державного кордону ми наголошуємо на необхідності застосування іншого, більш деталізованого підходу. Тому положення ст. 279 КУпАП можуть братися за загальний стандарт, але повинні розширюватися в Інструкції, що забезпечить повноту розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також дасть змогу на практиці вирішити питання про перекваліфікацію протиправного діяння – адміністративного проступку – на злочин.

Так, відповідно до вказаної вище статті КУпАП процедурний етап розгляду справи містить такі процесуально послідовні етапи:

представлення посадової особи ДПС України, яка розглядатиме справу про адміністративне правопорушення. Причому слід зауважити на відсутності права відводу в особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскільки призначення такої уповноваженої особи не відбувається в автоматичному режимі, як у судовому розгляді справи, а виходить із правового статусу її посади, а отже, об'єктивується посадовою інструкцією, законодавством, яке регулює діяльність ДПС України, а також положеннями КУпАП та Інструкції, які мають імперативний характер;

оголошення про номер справи, що розглядається, а також даних стосовно особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. При цьому встановлюються її правовий статус, персональні дані, а також вирішуються питання представництва інтересів такої особи;

оголошення учасників у справі, зокрема встановлення та перевірка осіб свідків, експертів, перекладачів та ін. Вирішення питання про залучення тих чи тих осіб до розгляду справи за необхідності, зокрема в режимі онлайн без перенесення дати розгляду справи по суті. Слід зауважити, що у випадку відсутності тієї чи тієї сторони, зокрема й особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, особа, уповноважена на розгляд цієї справи, самостійно приймає рішення щодо переходу до її розгляду по суті. У такому випадку потенційним є порушення процесуальних прав та інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, але у випадку наявності вичерпних та об'єктивних даних і якщо викладення обставин справи не викликає сумнівів, розгляд справи доцільно розпочати без додаткових часових затримок;

роз'яснення прав та обов'язків усім учасникам, що беруть участь у справі, роз'яснення порядку вирішення справи, оцінки доказів, розгляду протоколу, заслуховування пояснень сторін та показань свідків. При цьому встановлюється регламент для таких пояснень, що передбачає відповідь на конкретні запитання, а також оголошення інформації, що була зібрана на етапі підготовки справи до розгляду;

вирішення клопотань під час розгляду справи по суті. Цей етап є втіленням адміністративно-деліктних прав учасників по справі та наділяє особу, що притягається до адміністративної відповідальності, гарантіями неупередженості вирішення питання про її притягнення, а також повноти реалізації нею своїх процесуальних прав. Але для цілей забезпечення оперативності розгляду справи вважаємо за доцільне покладання обов'язку подавати клопотання такою особою після того, як вона дізналася про існування такої справи, зокрема одразу після підпису нею протоколу про адміністративне правопорушення. На самому ж засіданні відбуватиметься лише оголошення результату розгляду клопотання, його задоволення чи відхилення. У випадку ж заявлення клопотань безпосередньо під час розгляду справи їх слід розглядати на місці, вирішуючи питання про задоволення чи відхилення протокольно. Слід зауважити, що, виходячи з потреб методологічного забезпечення процесу розгляду таких справ посадовими особами ДПС України, надмірну кількість клопотань слід розглядати як зловживання особою, що притягається до адміністративної відповідальності своїми процесуальними правами;

оголошення протоколу. Цей етап знаменує собою перехід від стадії підготовчого провадження до розгляду справи по суті і є ключовим елементом останнього. Від коректності, правильності та вичерпності викладених у протоколі даних залежить результат притягнення до адміністративної відповідальності чи закриття провадження у справі. Тому оголошення протоколу потребує викладу всіх обставин, зазначених у ньому в такий спосіб, який виключить сумніви чи різне тлумачення обставин такої справи. Під час оголошення протоколу в повному обсязі озвучуються викладені в протоколі пояснення особи, яка притягається до відповідальності, та пояснення свідків;

заслуховування особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Цей етап за своєю логікою має на меті підтвердження обставин, викладених у протоколі, та власних пояснень особи, зазначених у ньому. Насправді ж дуже часто особа змінює свої показання та вдається до викривлення обставин скоєння правопорушення, саме через це повнота викладених у протоколі даних та обставин справи й повинна стати тією сукупністю контраргументів, якими повинна керуватися особа, що розглядає справу. Заслуховування пояснень особи, що скоїла правопорушення, повинно відбуватися в режимі запитання-відповідь, оскільки передбачається, що основні дані та інформацію було нею повідомлено під час складання протоколу;

заслуховування свідків. Цей етап тотожний попередньому й має на меті уточнення обставин, викладених у протоколі, зсування повноти деяких фактів та встановлення рівня зацікавленості свідків у процесі вирішення справи по суті;

дослідження доказів. Цей етап включає в себе вивчення всіх матеріалів справи, що додаються до протоколу про адміністративне правопорушення, а також тих, що зібрані ДПС України на етапі підготовки справи до розгляду по суті чи подані особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. На цьому етапі уповноважена особа вирішує питання про достатність, допустимість та законність отримання доказів і їхнє значення для розгляду справи по суті;

вирішення питання та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності або про закриття провадження у справі. Це заключний етап стадії розгляду справи по суті, під час якого уповноваженою особою приймається самостійне, зважене рішення стосовно викладених обставин справи, а також виходячи із статусу особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Методологічно саме на цій стадії вирішується питання достатності наявних фактів для притягнення особи до адміністративної відповідальності або прийняття рішення про направлення цих матеріалів для порушення кримінального провадження за скоєння злочину. Відповідно до ст. 280 КУпАП «орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його

вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи» [41]. Але при цьому ні положення кодексу, ні положення Інструкції не містять обов'язку чи навіть можливості встановити особою, уповноваженою розглядати справу про адміністративне правопорушення, варіант застосування до особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, можливості притягнення її до відповідальності кримінальної.

Таким чином, враховуючи викладене вище, вважаємо за доцільне запропонувати доповнити Розділ IV Інструкції пунктом 3-1 такого змісту:

«3-1. Розгляд справи відбувається уповноваженою посадовою особою, визначеною пунктом 3 розділу II цієї Інструкції в дві стадії:

на підготовчій стадії послідовно відбуваються такі процедури: представлення посадової особи, визначеної пунктом 3 розділу II цієї Інструкції, яка розглядатиме справу про адміністративне правопорушення без можливості заявлення їй відводу; оголошення про номер справи, що розглядається, даних особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, встановлення статусу цієї особи та з'ясування причин перебування її на території України у випадку, якщо така особа є іноземцем або особою без громадянства; оголошення складу учасників у справі, встановлення осіб свідків, експертів, перекладачів тощо з роз'ясненням прав та обов'язків усім учасникам у справі; вирішення клопотань, поданих учасниками у справі із прийняттям протокольних рішень щодо їх задоволення чи відхилення;

на стадії розгляду справи по суті послідовно відбуваються такі процедури:

оголошення протоколу про адміністративне правопорушення шляхом його зачитування; заслуховування пояснень особи, що притягається до адміністративної відповідальності, шляхом отримання відповідей на запитання посадової особи, визначеної пунктом 3 розділу II цієї Інструкції; заслуховування пояснень свідків шляхом отримання уточнювальних

відповідей у межах їхніх пояснень, які містяться в протоколі про адміністративне правопорушення, на запитання посадової особи, визначеної пунктом 3 розділу II цієї Інструкції; вивчення та дослідження доказів, вирішення питання щодо їхньої достатності, допустимості та законності процедури отримання; з'ясування обставин скоєння адміністративного правопорушення (чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду), а також з'ясування обставин достатності та можливості перекваліфікації адміністративного правопорушення на кримінально каране діяння; вирішення питання та винесення постанови по справі».

У такий спосіб ми намагаємося деталізувати порядок розгляду справи посадовими особами ДПС України, що є на сьогодні однією із головних потреб розширення їхньої спроможності в питаннях ефективного захисту державного кордону, зокрема застосовуючи превентивну та виховну функції адміністративної відповідальності, коли притягнення до неї відбувається невідворотно, а також коли існує можливість перекваліфікації такого діяння на кримінально каране.

Для цього потребується внесення змін до ст. 284 КУпАП, а також до п. 4 Розділу IV Інструкції. Так, відповідно до ст. 284 КУпАП «по справі про адміністративне правопорушення орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 цього Кодексу; 3) про закриття справи. Постанова про закриття справи виносить при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування» [41]. Аналізована норма містить положення, яке дає змогу констатувати можливість порушення кримінального провадження щодо особи, яка скоїла правопорушення, але таке покликання вимагає уточнення та конкретизації. Натомість п. 4 Розділу IV Інструкції містить згадку про можливість прийняття лише двох постанов по справі: «постанови про накладення адміністративного стягнення (додаток 6) або постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення (додаток 7)» [94]. На

наш погляд, така позиція є недоречною, а норми, що регулюються, зміст рішення, яке приймається уповноваженими особами під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, – вкрай обмеженими. На нашу ж думку, посадові особи ДПС України повинні чітко усвідомлювати можливість передачі матеріалів по справі для порушення кримінального провадження, зокрема без розгляду такої справи по суті, а на етапі оцінки доказової бази та тих матеріалів, що надійшли разом із протоколом про адміністративне правопорушення. Це забезпечить необхідний рівень оперативності та ефективності вжиття заходів із охорони державного кордону. Тому ми доводимо необхідність внесення таких змін:

– частину другу статті 284 КУпАП викласти в такій редакції:

«Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу, а також за наявності обставин, передбачених статтею 247 цього Кодексу. Постанова про закриття справи виноситься також при передачі її прокурору, органу досудового розслідування для вирішення питання про порушення кримінального провадження за фактами, викладеними в матеріалах справи про адміністративне правопорушення, про що в такому рішенні робиться відповідний запис із вказівкою статті Кримінального кодексу України, якою передбачено притягнення до відповідальності за скоєння злочину. Така постанова виноситься органом (посадовою особою) після отримання матеріалів про адміністративне правопорушення без виклику сторін»;

– п. 4 Розділу IV Інструкції викласти в такій редакції:

«4. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, уповноважені посадові особи, визначені пунктом 3 розділу II цієї Інструкції, приймають одне з таких рішень у справі:

рішення про притягнення до адміністративної відповідальності, яке оформлюється постановою про накладення адміністративного стягнення (додаток 6);

рішення про відсутність ознак адміністративного правопорушення, яке оформлюється постановою про закриття справи про адміністративне правопорушення (додаток 7), зокрема за наявності обставин, передбачених статтею 247 КУпАП;

рішення про необхідність порушення кримінального провадження, яке оформлюється постановою про закриття справи про адміністративне правопорушення та направлення матеріалів прокурору, органу досудового розслідування із зазначенням складу злочину та відповідної статті Кримінального кодексу України, а також із вимогою вжити заходи щодо досудового розслідування, про що в постанові про закриття справи про адміністративне правопорушення (додаток 7) робиться відповідний запис, а направлення матеріалів супроводжується відповідною заявою про скоєння злочину».

Таким чином, ми досягаємо мети деталізації адміністративно-правового забезпечення оперативного, всебічного та повноцінного розгляду справ про адміністративне правопорушення посадовими особами ДПС України, що відповідає підвищеним потребам захисту державного кордону України. Враховуючи викладене вище, доцільно звернути увагу на те, що критерії оперативності, повноти дослідження обставин, можливості перекваліфікації адміністративного проступку на кримінально каране діяння є ключовими критеріями і в процесі застосування державного імперативу та накладення адміністративного стягнення прикордонними службами зарубіжних країн. Їхній досвід розглядаємо як додатковий потенціал підвищення ефективності реалізації повноважень у сфері адміністративного провадження органами ДПС України, а також підтвердження коректності вибраного вектору в їхньому адміністративно-правовому забезпеченні відповідно до законодавства України.

3.3. Зарубіжний досвід розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами країн Грузії, Молдови, Польщі, Великої Британії та США

Аналізуючи зарубіжний досвід розгляду справ про адміністративні правопорушення органами, відповідальними за захист державного кордону та забезпечення перетину державного кордону, слід звернути увагу на два ключові чинники:

існування різних правових родин (англосаксонської та континентальної (до якої належить Україна)) з різним рівнем доктринального забезпечення процедури притягнення до адміністративної відповідальності загалом. Так, взірцем організації діяльності прикордонної служби є приклад США та Великобританії, однак обидві країни у своєму законодавстві не мають повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. Законодавства цих країн у сфері захисту державного кордону визначають лише злочини, а відтак діяльність відповідних державних органів спрямована на протидію та подолання наслідків саме злочинної діяльності;

законодавство у сфері захисту державного кордону країн ЄС має особливості щодо врегулювання порядку його перетину в межах ЄС та кордону ЄС з країнами, що не є її членами. Різність підходів означає наявність особливостей організаційно-правового та інституціонального характеру, а також суттєву диференціацію мір покарання за порушення режиму перетину державного кордону між країнами ЄС та між країною ЄС і країною, що не є членом ЄС. Останнє є прерогативою національного уряду з урахуванням рекомендацій та методів, розроблених загальноєвропейськими структурами.

Таким чином, досліджуючи потенційні інструменти регулювання аналізованих у дисертаційній роботі відносин, слід виходити передусім із допустимості та раціональності їхньої імплементації в національне законодавство України з урахуванням особливостей вітчизняної системи реалізації органами ДПС України своїх повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності.

При цьому слід зазначити, що ще О. А. Банчук порушував питання стосовно можливості заміни адміністративної відповідальності на кримінальну в деяких сферах суспільних відносин, мотивуючи це необхідністю вжиття більш жорстких заходів державного примусу, які не характерні для адміністративно-деліктного права [5, с. 112–125]. Частково ми погоджуємося із позицією вченого; враховуючи специфічне значення та особливості правового режиму державного кордону, його пряму інтермедіацію як елемента державного суверенітету, доцільно розглянути можливість заміни адміністративної відповідальності на кримінальну.

Натомість О. Ф. Бантишев, А. М. Ухаль, С. Л. Фальченко та інші не вбачають такої можливості, акцентуючи увагу передусім на підвищенні ефективності організаційно-правового забезпечення окремих процедур у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України саме з боку органів ДПС України [4, с. 198–211]. Наша ж позиція виходить із того, що на сучасному етапі розвитку ДПС України існує об'єктивна потреба підвищення та розширення потенціалу для вдосконалення діяльності Служби. Мова не йде про імплементацію окремих положень законодавства, що продемонстрували свою ефективність у практиці діяльності прикордонних органів зарубіжних країн. Мова йде про системні міни та зрушення, зокрема в підходах до організації діяльності ДПС України, моделях реалізації повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності, розширення адміністративно-деліктних повноважень тощо.

Як слушно зауважує В. С. Нікіфоренко, найбільш характерним прикладом реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону тільки спільними зусиллями із суміжними державами є захист та охорона спільного державного кордону між США та Канадою, що має найбільшу протяжність у світі – 8900 км. Вона здійснюється на підставі спільної системи прикордонного контролю над транскордонними потоками [77, с. 125–126]. Так, зокрема, американські та канадські служби митного контролю та прикордонної служби активно співпрацюють як єдине ціле, враховуючи ті завдання, які вони вирішують та які мають значення для обох країн. Їхня співпраця обмежується спільним патрулюванням, створенням єдиної мережі агентів, що забезпечують постійний моніторинг ситуації на кордоні, а також запровадженням єдиної мережі електронного стеження, яка використовується на всій протяжності державного кордону. Фінансування таких заходів відбувається спільними зусиллями за рахунок виділення коштів безпосередньо з федерального бюджету США та бюджету Канади. Однак Канада виділяє ці кошти в рамках фінансування діяльності прикордонної служби, в той час як США – у рамках реалізації федеральних програм [141, с. 4–7]. Що ж стосується організації діяльності прикордонних відомств у США в частині притягнення до відповідальності осіб, винних у

порушенні правил перетину державного кордону, то тут слід звернути увагу на існування двох служб, діяльність яких взаємодоповнює одна одну:

- United States Customs and Border Protection (далі – USCBP) – Прикордонно-митна служба США, яка є окремим підрозділом Міністерства внутрішньої безпеки США та поєднує в собі функції традиційної для України митної, міграційної служб та служби епідеміологічного та епізоотичного контролю;

- United States Border Patrol (далі – USBP) – Федеральний прикордонний патруль США, який є структурним підрозділом Прикордонно-митної служби США та втілює в собі військову частину ДПС України.

Основною місією функціонування USBP є запобігання проникненню в США зброї, терористів, виявлення та запобігання незаконному в'їзду іноземців до США, протидія проникненню контрабанди всіх видів [134]. Тобто фактично саме USBP виконує функцію викриття злочинної діяльності, а посадові та службові особи USCBP забезпечують процес та дотримуються порядку притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

Аналізуючи стратегічні документи, слід зауважити, що USBP виконує такі основні завдання:

- затримання терористів та зброї під час спроби незаконного в'їзду до США поза межами пунктів пропуску;

- затримання контрабандних товарів, вантажів та осіб, що їх перевозять, зокрема заборонених речовин;

- забезпечення безперебійного функціонування технології «Розумний кордон», яка дає змогу оперативного стеження вже співробітниками USCBP за недоторканністю державного кордону;

- забезпечення зменшення рівня злочинності в прикордонних громадах і як наслідок – поліпшення якості життя та економічного розвитку прикордонних регіонів [137]. Натомість посадовими особами USCBP реалізується функція «оперативного контролю», яка визначається як здатність виявляти, реагувати та перешкоджати порушенню державного кордону в районах, які вважаються стратегічними з погляду потенційних загроз національній безпеці. Застосування технології «оперативного контролю» може бути обмежене конкретними коридорами для контрабанди чи іншими географічно визначеними місцями, а його реалізація ґрунтується

на положеннях Національної стратегії «Запобігання через стримування» [133]. Таким чином, ми бачимо розмежування сфер відповідальності двох служб – USCBP та USBP, причому остання є структурним елементом першої.

Сутність розмежування їхніх повноважень полягає в тому, що USCBP реалізує політику США у сфері забезпечення безпеки та дотримання правил перетину державного кордону безпосередньо в пунктах пропуску, митних пунктах тощо і в режимі онлайн, використовуючи технологію «розумний кордон». Натомість USBP реалізує силову частину захисту державного кордону як елемент системи національної безпеки США, зокрема шляхом прямої протидії незаконному проникненню протягом усього державного кордону, протидії контрабанді тощо. USBP є втіленням особового складу військовослужбовців ДПС України, але лише з функціями перешкоди вчиненню злочинів та доставляння осіб злочинців до пунктів, що перебувають під контролем USCBP. Посадовці USCBP у свою чергу реалізують весь комплекс заходів, спрямованих на притягнення до відповідальності, що, правда, в США передбачена виключно кримінальна відповідальність за порушення правил перетину державного кордону або порушення правового режиму прикордонної території.

Більше того, у США діють і більш суворі покарання за вчинення кримінальних злочинів на прикордонних територіях, що пояснюється потенційною загрозою створення мереж сприяння протизаконним спробам перетину державного кордону поза пунктами пропуску та налагодження каналів контрабанди.

Таким чином, аналізуючи досвід США, доцільно звернути увагу на такі елементи організації діяльності прикордонних органів у частині забезпечення законності режиму перетину державного кордону та перешкоджання випадкам протиправної поведінки під час його перетину:

розмежування повноважень у сфері притягнення до відповідальності осіб, що скоїли порушення режиму пропуску державного контролю між військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України в такий спосіб: військовослужбовці лише викривають протиправні діяння та доставляють затриманих осіб, товари та вантажі для вирішення питання притягнення таких осіб до відповідальності безпосередньо посадовими особами ДПС

України в пунктах пропуску, контрольних пунктах та військових комендатурах;

застосування виключно кримінальної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону, зокрема неможливості її уникнення навіть через малозначність кримінально караного діяння. Такий захід доцільно запровадити як пілотний проєкт на одній із ділянок державного кордону, на якій існує максимальна концентрація каналів контрабанди. Застосування виключно кримінальної відповідальності суттєво знизить рівень злочинності, а розмежування повноважень та неможливість застосування функцій із розгляду справи на місці – мінімізуватимуть корупційний складник у діяльності самої ДПС України.

Таким чином, досвід США демонструє, що ефективний захист державного контролю можливий виключно за рахунок підвищення рівня відповідальності за порушення порядку його перетину, а також застосування технології «розумного кордону», що на сьогодні в умовах технологічної обмеженості ДПС України може стати лише стратегічним напрямом її розвитку на тривалу перспективу.

Показовим прикладом реалізації політики безпеки у сфері охорони державного кордону є досвід країн ЄС, що втілює «комплекс правових, політичних, дипломатичних, правоохоронних заходів, які впроваджуються державами у багатосторонньому форматі на наднаціональному рівні щодо спільної охорони та оборони національних державних кордонів та зовнішнього кордону ЄС, що входить до компетенції Агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах країн-членів ЄС» (далі – FRONTEX) [78, с. 126–127]. FRONTEX було засноване Регламентом ЄС № 2007/2004 від 26.10.2004 року, який було змінено Регламентом ЄС 2016/1624 від 14.09.2016 року. Відповідно до нового регламенту FRONTEX перетворюється на аналог загальноєвропейської прикордонної служби, яка, однак, позбавлена власних воєнізованих формувань та покладається в частині силового впливу на військовослужбовців національних сил оборони країн-членів ЄС. Натомість відповідно до вказаного вище Регламенту ЄС 2016/1624 від 14.09.2016 року завдання FRONTEX суттєво розширюються в частині координації зусиль країн-членів ЄС з протидії незаконній міграції; дотримання режимів перетину кордонів ЄС; виявлення порушень таких

режимів, відшукування на території ЄС порушників та притягнення до відповідальності відповідно до законодавства ЄС у сфері митного оформлення та міграційних відносин [141]. Така система, на думку О. М. Відлер, є ефективною в частині протидії порушенням зовнішнього відносно ЄС державного кордону, але не є ефективною в частині порушення режимів пропуску через внутрішні кордони ЄС. Відсутність митного оформлення та паспортного контролю під час перетину деяких кордонів не означає відсутність законодавчо визначених обмежень та умов реалізації відносин у сфері проходу паспортного, митного контролю, а також іншого оформлення в'їзних та виїзних документів для громадян ЄС та іноземців [18, с. 75].

Зокрема, ефективність функціонування FRONTEX об'єктивується запровадженням та ефективним використанням системи «Євродак» для зіставлення відбитків пальців [106], а також тією сукупністю повноважень у сфері координації зусиль європейських правоохоронних відомств у частині протидії незаконній міграції, контрабанді та порушенню режиму митного оформлення товарів.

Цінність досвіду FRONTEX для України полягає в тому, що ефективна протидія порушенням правил перетину державного кордону можлива за умови двостороннього чи багатостороннього співробітництва між країнами, для яких цей кордон є спільним, або транзитних країн. Тому, на нашу думку, Україна повинна долучитися до спільних проєктів ЄС з питань охорони державного кордону, зокрема враховуючи рівень розвитку контрабандних поставок товарів на ділянках кордону між Україною та Словаччиною, Україною та Угорщиною тощо.

На думку ж О. О. Труша та В. В. Гузя, важливим для вивчення та поступового впровадження в практику діяльності ДПС України в частині реалізації повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності є «заходи, предметом яких стає робота на так званих “дальніх підступах”, тобто робота з країнами-постачальниками та країнами транзитного переміщення нелегальних мігрантів до ЄС. Пріоритетним завданням нашої держави є запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами з урахуванням зобов'язань, узятих Україною в рамках виконання Плану дій щодо лібералізації ЄС візового

режиму для України та імплементації Порядку денного асоціації між Україною та ЄС, участь у міжнародних глобальних та регіональних структурах у сфері прикордонної безпеки з боротьби зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією» [122]. Таким чином, звертаючи увагу на офіційні тексти Регламентів ЄС щодо забезпечення діяльності FRONTEX, ми бачимо, що основний акцент у забезпеченні реалізації повноважень у сфері притягнення до адміністративної (або іншої) відповідальності за порушення правил перетину державного кордону, зокрема кордонів ЄС, зміщується в бік застосування державного примусу щодо іноземців, оскільки порушення таких правил громадянами ЄС тягне за собою переважно кримінальну відповідальність і у сфері перешкоджання діяльності органів державної влади, підробки документів, діяльності, спрямованій на підрив авторитету державних органів чи створення ризиків для забезпечення національної безпеки. Найбільш яскраво це можна продемонструвати на прикладі Великобританії.

Прикордонне відомство Великої Британії складається з двох служб: Відділу з питань імміграції (Immigration Group) та Прикордонної служби (Border Force). Відомство відповідальне за охорону кордонів Сполученого Королівства та контролює міграцію в країну, а прикордонний контроль здійснюється через низку імміграційних та митних законів. У свою чергу діяльність Прикордонної служби здійснюється в двох площинах, а саме:

первинний пункт пропуску (primary check point), де перевіряються документи, проводиться інтерв'ювання з особами, що перетинають кордон, а також встановлюється законність в'їзду до Великої Британії;

місце вторинної перевірки (secondary examination area), де проводиться бесіда з особами, що перетинають кордон, обшукується їхній багаж, вантаж, транспортні засоби з метою виявлення заборонених речей, а також здійснюються подальші правомірні дії. У таких місцях молодші офіцери працюють під керівництвом старших офіцерів та посадових осіб [140].

При цьому показовим є те, що будь-які порушення режиму перетину кордону в законодавстві Великобританії регулюються в частині імміграційної політики щодо іноземців; в частині адміністративного законодавства (законодавства про діяльність органів державної влади та реалізації їхньої політики) – відносно підданих Великобританії. Стосовно

іноземців законодавство Великобританії поєднує в собі заходи кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Натомість щодо підданих Великобританії застосовуються переважно норми кримінального права, оскільки законодавець вважає, що порушення правил перетину кордону є свідомою спробою завдати шкоди авторитету держави [138].

Такий висновок ми робимо на підставі системного аналізу положень двох законодавчих актів, якими регулюється вся сукупність відносин з приводу перетину державного кордону або переміщення товарів та вантажів через нього: Immigration Act 1971 року (Закон про імміграцію) та Customs and Excise Management Act 1979 року (Закон про митне та акцизне управління).

Так, Глава III Immigration Act регулює порядок реалізації кримінального переслідування осіб, що скоїли злочини в частині порушення порядку перетину державного кордону або порядку перебування на території Королівства. Зокрема, злочинами визнаються: незаконний в'їзд на територію Королівства; протизаконне отримання документів для офіційного працевлаштування у Великобританії; допомога в нелегальній імміграції (зокрема до країн-членів ЄС); допомога в'їзду до Великобританії з порушенням порядку депортації; незаконне володіння імміграційною маркою; порушення порядку перетину повітряного та морського кордону Великобританії [139]. Таким чином, звертає на себе увагу застосування кримінальної відповідальності у таких випадках протиправної поведінки, у яких вітчизняне законодавство запроваджує більш м'які заходи адміністративно-деліктного права, тобто притягнення до суто адміністративної відповідальності. Крім того, цікавим є застосування кримінальної відповідальності за незаконне працевлаштування іммігрантів, причому до відповідальності притягаються і особа, яка працевлаштована, і особа, яка працевлаштовує.

Аналізуючи ж положення Глави III Immigration Act у частині заходів впливу та заходів забезпечення кримінального провадження, слід констатувати, що вони є значно розгалуженішими, ніж у вітчизняній практиці. Так, до таких заходів належать: конфіскація будь-якого транспортного засобу, на якому відбувся незаконний перетин кордону; конфіскація будь-яких документів, зокрема грошових цінностей, які були присутні в особі під час порушення режиму державного кордону;

затримання будь-якого транспортного засобу до вирішення обставин його перебування на території Великобританії (максимальний строк – 96 годин); арешт особи без наказу уповноваженої особи (на строк не більше 48 годин); арешт за наказом уповноваженої особи (на строк не більше трьох місяців); обшук транспортних засобів; персональний огляд особи та її речей; обшук приміщень, де були викриті особи, що протизаконно перетнули державний кордон (причому останні три заходи можуть проводитися без ордеру під час виявлення таких осіб); вилучення матеріалів відео- та аудіофіксації порядку перетину особою державного кордону (виключно копіювання за умови наявності ордеру); вилучення матеріалів в інших служб стосовно осіб, затриманих у порядку Глави III Immigration Act (за наявності узгодження позиції між керівництвами відомств) [138]. Як можна побачити з наведеного переліку, більша частина заходів здійснюється без відповідної судової санкції, що в умовах високого рівня правової культури та професіоналізму співробітників прикордонних служб Великобританії не викликає сумнівів при дотриманні прав особи, що затримана. Натомість в умовах української дійсності організації діяльності ДПС України вбачається передчасним запровадження такого рівня відкритості у проведенні оперативно-розшукових дій.

Натомість видається цілком логічним запровадження у вітчизняну практику реалізації повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону механізму узгодження позицій різних органів державної влади та органів ДПС України стосовно доступу до матеріалів та документів відносно особи, що притягається до відповідальності; обставин правопорушення тощо без санкції суду. Таким чином, забезпечуватиметься оперативність реалізації вказаних повноважень органів ДПС України, а обмін інформацією може відбуватися навіть засобами електронної її передачі, що спрощуватиме процес збирання доказів та оформлення матеріалів для порушення справи.

Щодо розмежування повноважень між Відділом з питань імміграції (Immigration Group) та Прикордонною службою (Border Force) в частині реалізації повноважень притягнення до кримінальної відповідальності, то основну роль відіграють саме імміграційні офіцери, які відповідно до Customs and Excise Management Act 1979 мають повноваження щодо арешту

та утримання під вартою осіб, вантажів та речей. Натомість Прикордонною службою (Border Force) визначається воєнізований підрозділ, який забезпечує реалізацію імміграційними офіцерами порядку притягнення до кримінальної відповідальності. Цікавою є також практика діяльності так званих «визначених імміграційних офіцерів», повноваження яких поширюються на збройні підрозділи Прикордонної служби. Тобто фактично вони забезпечують координацію та керування спільними операціями у сфері протидії незаконній міграції та контрабанді заборонених речовин, товарів та зброї, а також терористичній діяльності [136]. Загалом, дослідивши досвід Великої Британії, ми повертаємося до необхідності розгляду питання щодо запровадження кримінальної відповідальності за порушення правил перетину державного кордону України замість адміністративної за всіма складами протиправної поведінки.

Організація діяльності Прикордонної служби Республіки Польща є тотожною до вітчизняної:

по-перше, ця служба входить до підпорядкування Міністра внутрішніх справ, хоча захист повітряних кордонів покладається на Міністерство оборони Республіки Польща;

по-друге, Прикордонна служба складається з військовослужбовців та адміністративного персоналу, який не поділяється за напрямками сервісних служб та мілітаризованих угруповань, як це робиться в США та Великобританії;

по-третє, реалізація діяльності Прикордонної служби Республіки Польща відбувається двома нормативно-правовими актами, як і в Україні: установчим нормативно правовим актом, який регулює порядок створення та повноваження служби (Закон Польщі «Про прикордонну службу») та нормативно-правовим актом, який визначає особливості правового режиму державного кордону, функції з його захисту та інші питання реалізації державної політики в сфері недоторканності державного кордону.

Системний аналіз наведених вище законодавчих актів дозволяє встановити, що основними завданнями Прикордонної служби в Польщі є: охорона державного кордону; організація видачі документів для його перетину, перевезення вантажів, товарів тощо; організація безпосереднього прикордонного контролю; запобігання злочинам у сфері порушення порядку

перетину державного кордону. Знову ж таки, ми звертаємо увагу, що навіть у Польщі до порушників правил перетину державного кордону застосовуються норми кримінального законодавства, а не адміністративно-деліктного.

Так, зокрема, Я. С. Галанюк зазначає, що процесуальні повноваження Прикордонної служби визначаються положеннями ст. 312 п.1 Кримінального кодексу Польщі, який наділяє службу процесуальними повноваженнями поліції, але це поширюється виключно на сферу її діяльності. Так, Прикордонна служба наділена повноваженнями в справах, пов'язаних із перетином державного кордону або з нелегальним переміщенням через державний кордон товарів і предметів без акцизних марок, зброї, наркотичних речовин, вибухових матеріалів, а також у справах, пов'язаних з охороною культурних цінностей. У першу чергу це: незаконний перетин державного кордону (ст. 264 §§1,2 КК), зокрема організований третіми особами (ст. 264 §3 КК), пошкодження та знищення прикордонних знаків (ст. 277 КК), використання при перетині державного кордону підроблених документів з метою видачі їх за справжні (ст. 270 §§1,2 КК), використання документів, що посвідчують особу, інших осіб (ст. 275 §1 КК), незаконне перевезення або пересилання через кордон документів, які посвідчують особу, інших осіб (ст. 275 §2 КК). Крім того, до компетенції Прикордонної служби належать фіскальні злочини та фіскальні правопорушення, зазначені в ст. 134 §1 п.1 Кримінального фіскального кодексу, зокрема щодо: ухилення від сплати митних зборів (контрабанда), митне шахрайство, перевезення краденого, перешкоджання в здійсненні митного контролю, приховування валютних цінностей від контролю [19]. З одного боку, застосування кримінальної відповідальності за порушення порядку та правил перетину державного кордону в Польщі пояснюється єдиними європейськими правилами протидії незаконній міграції та контрабанді товарів і вантажів. З іншого – є наслідком особливості правового режиму державного кордону, його перманентного значення як елемента системи національного суверенітету, який в умовах ЄС вимагає підвищеної уваги та захисту в силу часткової відмови від нього на користь загальноєвропейського врядування.

Досвід Польщі, враховуючи спільне й доволі тривале радянське минуле, коли система законодавства та структура органів державної влади формувалася за певними шаблонами, яскраво демонструє необхідність

швидкої та докорінної зміни самих принципів та засад організації відносин у сфері охорони державного кордону, відходу від концепції малозначності шкоди та можливості застосування адміністративно-деліктного замість кримінального законодавства. Ще раз підтверджується необхідність розгляду питання щодо запровадження виключно кримінальної відповідальності за правопорушення, що мають місце під час порушення порядку перетину державного кордону України.

З поміж іншого, на думку О. Г. Мельникова, така трансформація підходів до організації діяльності ДПС України дасть змогу розширити можливості з ефективного захисту державного кордону, зокрема шляхом запровадження ефективного прикордонного контролю з країнами ЄС та розширенням співпраці з ними у кримінально-розвідувальній та оперативній сферах [66, с. 92–94]. Це стане суттєвим кроком на шляху уніфікації державної політики у сфері охорони державного кордону України та її наближення до стандартів ЄС.

З цього приводу Р. Ляшук та А. Олійник вказують на те, «що у законодавстві переважної більшості країн ЄС зміст норм, які визначають правове регулювання прикордонного режиму, обмежують основні права осіб, які прилягають до державного кордону виключно з метою визначення правосуб'єктності підрозділів охорони кордону, що не порушує демократичні принципи та сприяє ефективній практичній реалізації покладених на них функцій охорони кордону» [61]. Таким чином, перехід від адміністративної відповідальності до кримінальної в питаннях запобігання скоєнню правопорушень під час перетину державного кордону органами ДПС України набуває актуальності в подальших дискусіях на рівні доктрин адміністративно-правової та кримінально-правової наук. Причому ми наголошуємо на необхідності запровадження саме кримінальної відповідальності, що, однак, збереже порядок діяльності органів ДПС України в частині викриття правопорушень та забезпечення вирішення питання про притягнення осіб до відповідальності в частині вилучення документів, матеріалів, товарів, транспортних засобів; затримання осіб або їхньої депортації.

Важливою з погляду організації функціонування є система прикордонних правоохоронних органів Франції, центральне місце у якій

посідає Центральна служба поліції аеропортів і кордонів, яка входить до складу Генеральної дирекції національної поліції Франції. Основне завдання цієї служби – здійснення контролю за громадянами, які перетинають кордон країни; перевірка документів, а в деяких випадках – оформлення віз, контроль за дотриманням правил провозення тварин і рослин тощо. У Франції також існує сім регіональних управлінь служби, яким підпорядковані відповідні департаментські дільниці, розташовані в окремих департаментах і на прикордонно-митних пунктах (морські порти, аеровокзали, залізничні станції). У складі цих пунктів діють прикордонні мобільні бригади, які рухаються між постійними постами, забезпечуючи безперервність прикордонної зони та її найбільш раціональне прикриття. До органів охорони режиму державного кордону у Франції належить також національна жандармерія – частина армійських збройних сил, що виконують поліцейські функції та перебувають в оперативному підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ Франції. Механізм реагування на порушення порядку перетину державного кордону дещо відрізняється від інших країн: США, Великобританії, Польщі, а також взагалі відмінний від запровадженої в ЄС практики.

Так, особи, які порушують порядок перетину державного кордону, правила перебування на території Франції, а також порядок переміщення товарів та вантажів, притягаються до кримінальної відповідальності в загальному порядку, оскільки Центральна служба поліції аеропортів і кордонів є фактично підрозділом національної поліції Франції. Тобто немає жодних відмінностей від роботи звичайної поліції, а охорона державного кордону визнається завданням національної безпеки.

Відмінним може бути порядок притягнення до кримінальної відповідальності в закордонних територіях, але в метрополії до порушників порядку перетину державного кордону застосовуються положення кримінального кодексу Франції, який передбачає такі види злочинів: порушення порядку перетину державних кордонів (відповідальність диференціюється залежно від виду кордону (сухопутний, морський, повітряний); порушення порядку працевлаштування іноземцями; незаконне використання праці мігрантів (із обов'язковою депортацією таких мігрантів без можливості надання їм притулку); незаконне переміщення товарів,

вантажів та транспортних засобів (при цьому застосовується однозначна конфіскація таких заходів у прибуток департаменту, на території якого було скоєно злочин); контрабанда та організація незаконного переміщення осіб та товарів [135]. При цьому особливостями кримінальної відповідальності в аналізованій сфері є надмірна жорсткість санкцій: майже всі вони передбачають позбавлення волі чи арешт у поєднанні із конфіскацією майна або штрафами і з обов'язковим вилученням знарядь скоєння злочинів.

Таким чином, французька модель взагалі є уніфікованою та демонструє можливість розширення загального порядку притягнення до відповідальності за порушення порядку перетину державного контролю, який притаманний для всіх без винятку порушень в інших сферах суспільних відносин.

Протилежний підхід в організації діяльності прикордонних служб у частині притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону демонструють країни колишнього СРСР, зокрема Грузія та Молдова.

Так, Кодекс Грузії про адміністративні правопорушення містить лише два склади протиправної поведінки, пов'язаної із порушенням порядку перетину державного кордону, які входять до компетенції Прикордонної служби Грузії:

порушення правил в'їзду чи проживання в прикордонній зоні, що тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді попередження або штрафу в розмірі до половини мінімальної заробітної плати (ст. 190);

порушення режиму на прикордонних пунктах пропуску, що тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 50 до 100 лари (еквівалент від 450 до 900 грн.) (ст. 190-2) [132].

Реалізація притягнення до відповідальності передбачає складання протоколу та винесення постанови на місці виявлення такого правопорушення. Тобто діяльність органів прикордонної служби спрощується максимально, суттєво розвантажуючи діяльність посадових осіб прикордонної служби та її воєнізованих загонів. Справа в тому, що структура прикордонної служби Грузії схожа із французькою, оскільки цілком підпорядковується органам національної поліції Грузії.

Разом з тим звертає на себе увагу мінімальна кількість кримінально-караних складів протиправної поведінки в частині порушення державного

кордону, що деякою мірою пояснює ті ризики, які отримала Грузія із тимчасовою окупацією Абхазії та Південної Осетії. Варто зазначити, що діяльність прикордонної служби Грузії цілком діджиталізована, а оформлення процесуальних документів відбувається в онлайн-режимі, що пояснюється незначними видами адміністративної відповідальності та відсутності тривалих судових оскаржень таких відповідних постанов.

Дещо більш розгалуженою є система адміністративної відповідальності за порушення порядку державного кордону, що застосовується в Республіці Молдова. Так Кодекс Республіки Молдова «Про правопорушення» містить окрему Главу XVII «Правопорушення, що посягають на режим державного кордону і режим перебування на території Республіки Молдова», до якого входять такі склади правопорушень:

- умисне пошкодження, знищення, переміщення знаків державного кордону, встановлення підроблених знаків державного кордону (ст. 331);

- порушення правил режиму державного кордону, режиму прикордонної зони, режиму в пунктах пропуску через державний кордон та правил переходу державного кордону (ст. 332);

- порушення правил перевезення іноземців в країну (ст. 332-1);

- порушення правил перебування в Республіці Молдова (ст. 333);

- порушення правил працевлаштування іноземних громадян або осіб без громадянства (ст. 334);

- порушення правил перебування на повному державному утриманні (ст. 334-1).

Якщо системний аналіз положень вказаного Кодексу в частині притягнення до адміністративної відповідальності демонструє фактичну тотожність положенням вітчизняного аналога – КУПАП, то норми щодо складів правопорушень в аналізованій сфері демонструють можливість застосування таких нововведень у практику діяльності ДПС України:

по-перше, доцільним є виділення всієї сукупності правопорушень, які належать до юрисдикції ДПС України, в окрему Главу КУПАП, що значно підвищить ефективність застосування тих чи тих видів відповідальності, а також сприятиме вирішенню питання криміналізації окремих складів правопорушень та запровадження нових. Систематизація таких норм дасть змогу оптимізувати й організаційно-правове забезпечення адміністративного

провадження, що здійснюється ДПС України, зокрема шляхом уточнення Інструкції;

по-друге (і цей висновок зроблено не лише на підставі аналізу досвіду Республіки Молдова), доцільно віднести до юрисдикції органів ДПС України правопорушення, пов'язані із порушенням порядку використання праці іноземців, зокрема пов'язаних із порушенням перетину державного кордону;

по-третє, логічним є застосування в Кодексі Республіки Молдова «Про правопорушення» сентенції «порушення правового режиму державного кордону», а не «порушення порядку перетину державного кордону». На доктринальному рівні така зміна потенційно можлива й в умовах КУпАП, оскільки порядок перетину державного кордону є одним із елементів його правового режиму. Таким чином, розширене розуміння порушення правого режиму державного кордону дасть змогу суттєво підвищити ефективність реалізації ДПС України своїх повноважень у частині притягнення до адміністративної відповідальності та розмежування складів злочинів і адміністративних проступків.

Загалом вивчення зарубіжного досвіду є елементом розширення потенціалу для змін національного законодавства в частині реалізації ДПС України власних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону та інших правопорушень, що посягають на законність його правового режиму.

Висновки до розділу 3

За результатами аналізу процедурних аспектів здійснення адміністративного провадження ДПС України зроблено такі висновки.

Так, у частині аналізу адміністративно-правового забезпечення складання ДПСУ України протоколу про адміністративне правопорушення та визначення його правового режиму доведено, зокрема, що такий протокол повинен складатися щодо кожного факту вчинення адміністративного правопорушення, протидію якому віднесено до компетенції ДПС України, невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту його виявлення, зокрема у випадку неможливості встановити або виявити особу, що скоїла таке правопорушення в пункті пропуску (пункті контролю) через

державний кордон України, або контрольному пункті в'їзду-виїзду, або контрольованому прикордонному районі. Запропоновано відповідні зміни в законодавство в частині уточнення сутності, змісту та порядку складання такого протоколу органами ДПС України. На підставі аналізу даних, зазначених у протоколі про адміністративне правопорушення, який складається військовослужбовцями та посадовими особами ДПС України, встановлено необхідність його доповнення в частині включення даних про матеріальну шкоду, якщо вона заподіяна правопорушенням. Встановлено, що протокол про адміністративне правопорушення, який складається ДПСУ, виконує такі функції в межах адміністративного провадження: функцію фіксації правопорушення; функцію доказу; функцію кваліфікації правопорушення; інформаційну; аналітичну та процесуальну функції.

Зроблено висновок, що адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення посадовими особами ДПС України охоплює таке коло питань: розгляд матеріалів адміністративного провадження, вивчення та аналіз цих матеріалів на предмет допустимості та достатності для відкриття відповідного провадження; вивчення доказів, заслуховування показань свідків, особи правопорушника, інших учасників по справі, а також вирішення процесуальних питань стосовно надання перекладача, проведення експертизи тощо; вирішення справи по суті шляхом винесення відповідного рішення або щодо притягнення до адміністративної відповідальності або щодо закриття провадження у справі через відсутність достатніх доказів протиправності поведінки особи. Розроблені уточнення щодо визначення місця розгляду справ про адміністративне правопорушення, а також процедурних стадій такого розгляду із внесенням відповідних змін до Інструкції. Зокрема, встановлено, що розгляд справи відбувається уповноваженою посадовою особою в дві стадії: у підготовчій (відбуваються такі процедури: представлення посадової особи; оголошення про номер справи, що розглядається, даних особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, встановлення статусу цієї особи та з'ясування причин перебування її на території України; оголошення складу учасників у справі, встановлення осіб свідків, експертів, перекладачів тощо з роз'ясненням прав та обов'язків усім учасникам у справі; вирішення клопотань, поданих

учасниками у справі, із прийняттям протокольних рішень щодо їх задоволення чи відхилення); стадії розгляду справи по суті (відбуваються такі процедури: оголошення протоколу про адміністративне правопорушення; заслуховування пояснень особи, що притягається до адміністративної відповідальності; заслуховування пояснень свідків; вивчення та дослідження доказів; з'ясування обставин скоєння адміністративного правопорушення; з'ясування обставин достатності та можливості перекваліфікації адміністративного правопорушення на кримінально каране діяння; вирішення питання та винесення постанови по справі).

Вивчення зарубіжного досвіду розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами країн Грузії, Молдови, Польщі, Великої Британії та США дало змогу віднайти необхідний потенціал для підвищення ефективності реалізації відповідних повноважень органами ДПС України. Зокрема, дослідження досвіду США та Великобританії об'єктивує необхідність розмежування процесуальних обов'язків у сфері адміністративно-деліктних відносин між посадовими особами ДПС України (вчинення всіх процедурних аспектів розгляду справи) та військовослужбовців (затримання осіб правопорушників та доставляння їх у відповідні органи ДПС України). Вивчення досвіду країн ЄС і, зокрема, системи FRONTEX демонструє її утилітарність для України в частині розширення двостороннього чи багатостороннього співробітництва між країнами, для яких цей кордон є спільним, або транзитних країн. Україна повинна долучитися до спільних проєктів ЄС з питань охорони державного кордону. Доцільним є також вирішення питання щодо запровадження кримінальної відповідальності за більшість протиправних посягань на правовий режим державного кордону, зокрема використовуючи досвід Франції та Молдови в частині запровадження відповідальності за порушення правил працевлаштування іноземних громадян або осіб без громадянства та сприяння їм у перетині державного кордону.

ВИСНОВКИ

За результатами проведення дослідження теоретико-методологічних та практичних засад реалізації органами ДПС України повноважень у сфері притягнення до адміністративної відповідальності доходимо таких висновків.

1. Встановлено, що адміністративне провадження як спосіб або процес правореалізації демонструє можливість розуміння цієї категорії в загальній та більш вузькій площинах, коли за умови вузького підходу воно визначається як практична реалізація правоохоронної функції відповідного органу в межах, визначених КУпАП. Адміністративне провадження – це екзистенційна форма функціонування органів державної влади, оскільки будь-яка управлінська процедура визначається як елемент провадження, тобто елемент владних чи розпорядчих відносин. Визначено особливості адміністративного провадження в процесі притягнення до адміністративної відповідальності відповідно до системного аналізу положень КУпАП, якими є: виникнення виключно внаслідок скоєння особою (групою осіб) адміністративного правопорушення, чітко визначеного у відповідній статті КУпАП; реалізується уповноваженою на те особою або органом державної влади, про що зазначається у відповідній нормі КУпАП; має імперативний характер регулювання та виключає можливість застосування принципу дискретності; має специфічний правовий режим та характер законодавчого закріплення процесуальних актів та процедур їх оскарження. Адміністративне провадження як сукупність процедур, спрямованих на притягнення до такої відповідальності, виступає невід’ємним елементом системи заходів для забезпечення правового режиму.

2. За результатами аналізу правового статусу ДПС України встановлено, що адміністративне провадження є його логічним елементом, а тому сам статус потребує зміни шляхом включення в систему прав та обов’язків органів ДПС України необхідного рівня законодавчого забезпечення процедурних аспектів провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Доведено, що правовий статус визначає конфігурацію модусу поведінки в системі суспільних відносин. Правовий статус – це сукупність законодавчо закріплених елементів

правосуб'єктності будь-якого суб'єкта суспільних чи владно-управлінських відносин, які його ідентифікують відповідно до його інтересів, виконуваних завдань та покладених на нього спеціальних функцій, а також детермінують місце в системі відповідних правовідносин, що обумовлює конфігурацію його співвідношення з іншими учасниками відносин та допустимі модуси правової поведінки. Правовий статус органів ДПС України визначає формальну можливість притягати осіб до адміністративної відповідальності, але така можливість виникає лише за певних умов, що тим не менш не виключає відповідні функції з кола правосуб'єктності ДПС України, але те, у якому саме статусі опиняться ці органи під час її реалізації і в який спосіб, з якою ефективністю вони будуть реалізовані, можна буде оцінити виключно під час застосування відповідних норм. Специфічний характер правового статусу ДПС України визначається тим, що охорона державного кордону (військова мілітаризована діяльність) та охорона правового режиму державного кордону та прикордонних територій (правоохоронна діяльність) ув'язуються із необхідністю забезпечення перетину державного кордону (адміністративно-сервісна діяльність). Системний аналіз положень Закону України «Про Державну прикордонну службу України» демонструє можливість виділення таких груп обов'язків ДПСУ: превентивні, охоронні, обов'язки у сфері забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності, громадського порядку, організаційно-забезпечувальні, контрольні та обов'язки, пов'язані із міжнародно-правовим співробітництвом України та інших держав. Найбільшою групою обов'язків є охоронні, що демонструє специфіку діяльності ДПСУ та її особливий статус у системі правоохоронних органів.

3. Аналізуючи місце адміністративного провадження в діяльності ДПС України, встановлено, що це досить обтяжливий процес, який має певний алгоритм, кожна стадія якого має визначальне значення для іншої, а від повноти виконання кожної попередньої стадії залежить загальний результат – притягнення особи до адміністративної відповідальності та фактична реалізація адміністративно-правової санкції. Це організаційний базис правоохоронної діяльності ДПС України, квінтесенція її організаційно-забезпечувальної діяльності при організації процедур перетину державного контролю. Реалізуючи повноваження у сфері притягнення до

адміністративної відповідальності, ДПС України виконує такі функції: охоронну (виявляється через синтез спеціального апаратного забезпечення адміністративного провадження (заходи, засоби, способи та процедури реалізації) та особливого статусу ДПС України як спеціального правоохоронного органу); превентивну (розкривається через зміст та призначення адміністративної відповідальності та характеру адміністративних санкцій); організаційно-розпорядчу (визначає напрями, способи, механізми та засоби реалізації завдань ДПС України з приводу охорони державного кордону, дотримання та забезпечення виконання правового режиму державного кордону та прикордонної території, організації ефективної системи процедур з приводу перетину особами державного кордону, переміщення через нього транспортних засобів тощо). Встановлено, що адміністративне провадження в системі діяльності органів ДПС України детермінується як: самостійна сфера діяльності органів ДПС України; окрема самостійна функція органів ДПС України; процедура при виконанні охоронних, організаційно-забезпечувальних та контрольних обов'язків; посадовий обов'язок конкретних службових та посадових осіб органів ДПС України окремих елементів, процедурних аспектів та заходів, що здійснюються під час адміністративного провадження.

4. При визначенні правового статусу осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, доведено необхідність їх розмежування на чотири групи: особи, які вчинили адміністративне правопорушення; посадові та службові особи органів ДПС України, які наділені повноваженнями у сфері реалізації адміністративного провадження в частині складання протоколу та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності; посадові та службові особи органів ДПС України, які здійснюють дії, спрямовані на забезпечення всебічного та повного розгляду справи про притягнення до адміністративної відповідальності; особи, які сприяють вирішенню справи (законні представники, захисники, свідки, експерти, перекладачі, потерпілі). Враховуючи те, що посадові особи та військовослужбовці органів ДПС України за своїм правовим статусом у процесі здійснення адміністративного провадження поділяються на дві категорії: особи, які вирішують справу та виносять відповідну постанову про притягнення винної особи до

адміністративної відповідальності, та особи, які своїми діями забезпечують всебічність, повноту та оперативність розгляду цієї справи, то для підвищення ефективності аналізованої діяльності ДПС України запропоновано внести зміни в ч. 2 ст. 222-1 КУпАП, виклавши її в такій редакції:

«Від імені органів Державної прикордонної служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право:

начальники органів охорони державного кордону, командири загонів Морської охорони Державної прикордонної служби України та їхні заступники;

начальники відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та їхні перші заступники;

коменданти оперативно-бойових прикордонних комендатур Державної прикордонної служби України та їхні перші заступники;

начальники підрозділів (відділень (груп) інспекторів прикордонної служби, відділень (груп) дільничних інспекторів прикордонної служби, відділів спеціальних дій на воді) та командири кораблів, катерів і дивізіонів Державної прикордонної служби України, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України або суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи залучаються та беруть безпосередню участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та в період здійснення зазначених заходів;

старші змін прикордонних нарядів, старші прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

головний державний санітарний лікар Державної прикордонної служби України та начальники санітарно-епідеміологічних загонів Державної прикордонної служби України у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм;

командири кораблів і катерів Морської охорони Державної прикордонної служби України, їхні заступники та помічники у справах про

порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України та накладення штрафів за незаконне ведення морських наукових досліджень».

Таким чином, нами суттєво уточнено склад осіб, уповноважених брати участь у процесі реалізації повноважень з притягнення до адміністративної відповідальності від імені ДПС України.

5. Важливим аспектом дослідження стало уточнення організаційно-правового забезпечення використання доказів органами ДПС України в процесі реалізації повноважень з притягнення до адміністративної відповідальності. На теоретичному рівні уточнено та деталізовано окремі детермінанти використання доказової бази, зокрема встановлено, що докази засвідчують фактичні обставини та дані в справі про адміністративне правопорушення; вони можуть бути матеріальними та нематеріальними, але навіть останні повинні втілюватися та формалізуватися в матеріальному вигляді; докази, що мають бездокументарну форму, чітко та вичерпно перелічені в ст. 251, цей перелік не дозволяє зробити припущення стосовно потенційної можливості долучення до матеріалів справи про адміністративне провадження органами ДПС України доказу, який не визначений у цій статті. Докази втілюються в предметах матеріального світу, але їх виявлення є певним процесом, через який розкривається зміст діяльності, спрямованої на встановлення вини та притягнення до адміністративної відповідальності. За логікою адміністративного провадження органи та посадові особи ДПС України повинні здійснити ті чи ті дії, спрямовані на відшукування доказів та з'ясування обставин у справі шляхом їхньої оцінки. Уся ця діяльність об'єктивується через правові норми, які закріплюють вихідні умови законності самого процесу притягнення до адміністративної відповідальності. Доведено необхідність розширення можливостей використання електронних та інших доказів у справах про адміністративні правопорушення, набутих органами ДПС України в процесі реалізації основної діяльності з охорони правового режиму державного кордону. Також саме завдяки наявності доказів фото- та відеофіксації правопорушень доводиться можливість спрощення процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення постанови на місці, про що пропонується внести відповідні зміни в ст. 222-1 КУпАП.

6. Встановлено, що заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення ДПСУ – це комплекс законодавчо визначених способів, засобів та механізмів такого обмеження особистих майнових та немайнових прав особи, яке надасть можливість органам та посадовим особам ДПСУ максимально всебічно та об’єктивно вивчити обставини скоєного адміністративного правопорушення, встановити істинність у справі та притягнути винну особу до адміністративної відповідальності, а після цього припинити дію заходів забезпечення. Правовий режим заходів забезпечення адміністративного провадження та регулювання порядку їх застосування відбувається за допомогою двох масивів нормативних актів: Конституції України, Митного кодексу України та КУпАП; іншими нормативно-правовими актами та законами. Разом з тим доведено, що КУпАП містить неповний перелік заходів забезпечення, якими може й повинна користуватися у своїй діяльності ДПСУ, що значно зменшує ефективність самого адміністративного провадження та викликає певні суперечності в питаннях забезпечення законності цих процедур. Наявність такої розгалуженої системи нормативно-правових актів, що регулюють окремі специфічні заходи забезпечення адміністративного провадження органами ДПС України, ускладнює роботу відповідних органів та посадових осіб, знижує оперативність та ефективність самих заходів забезпечення. З метою вдосконалення законодавчого регулювання реалізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення, що може застосовуватися ДПС України, запропоновано доповнити КУпАП ст. 265-5 «Тимчасове затримання суден, що порушили законодавство про виключну (морську) економічну зону органами Державної прикордонної служби України». У свою чергу вносимо пропозицію доповнити Наказ МВС України від 18.09.2013 № 898 окремим Розділом III-I «Особливості реалізації заходів забезпечення адміністративного провадження посадовими особами Державної прикордонної служби України», який повинен містити такі заходи забезпечення, кожен з яких виокремлено в окремий параграф: Параграф 1. «Адміністративне затримання громадянина України або особи без громадянства»; Параграф 2. «Адміністративне затримання іноземця»; Параграф 3. «Особистий огляд, огляд речей, огляд суден»; Параграф 4. «Тимчасове вилучення речей»; Параграф 5. «Тимчасове затримання суден»;

Параграф 6. «Відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і морськими суднами».

7. Доведено, що протокол про адміністративне правопорушення складається щодо кожного факту вчинення адміністративного правопорушення, протидію якому віднесено до компетенції Держприкордонслужби, невідкладно, але не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту його виявлення, зокрема у випадку неможливості встановити або виявити особу, що скоїла таке правопорушення в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, або контрольному пункті в'їзду-виїзду, або контрольованому прикордонному районі. У випадку відсутності такої особи, яка вчинила правопорушення, її показання та її персональні дані вносяться додатком до протоколу із зазначенням обставин неможливості виявити таку особу, зокрема у випадку переховування її або втечі. Коло суб'єктів винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності розширюється нами ще більше. Але пояснюється це тим, що якщо особа не заперечує власної вини, то не має необхідності доставляння такої особи до органів ДПС України. Доведено існування суттєвого недоліку Інструкції, на відміну від ст. 256 КУпАП, стосовно необхідності відображення в протоколі даних про матеріальну шкоду, завдану адміністративним правопорушенням. Об'єктивується необхідність доповнення п. 4 розділу III Інструкції абзацом десятим такого змісту:

«дані про матеріальну шкоду, якщо вона заподіяна правопорушенням, а також витрати, що були понесені Держприкордонслужбою під час підготовки матеріалів про адміністративне правопорушення».

8. Доведено, що адміністративно-правове забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення посадовими особами ДПС України охоплює таке коло питань: розгляд матеріалів адміністративного провадження, вивчення та аналіз цих матеріалів на предмет допустимості та достатності для відкриття відповідного провадження; вивчення доказів, заслуховування показань свідків, особи правопорушника, інших учасників по справі, а також вирішення процесуальних питань стосовно надання перекладача, проведення експертизи тощо; вирішення справи по суті шляхом винесення відповідного рішення або

щодо притягнення до адміністративної відповідальності або щодо закриття провадження у справі через відсутність достатніх доказів протиправності поведінки особи. Запропоновано детермінувати на рівні Інструкції юридичне закріплення особливості встановлення місця розгляду аналізованої категорії шляхом доповнення Розділу IV Інструкції пунктом 1-1 такого змісту:

«1-1. Місце розгляду справ про адміністративне правопорушення передбачене:

- статтею 202 КУпАП – місце вчинення такого правопорушення (відповідні пункти пропуску через державний кордон України та/або контрольні пункти в'їзду-виїзду);

- статтею 203 КУпАП – пункти пропуску (пункти контролю) через державний кордон України; контрольні пункти в'їзду-виїзду, а також територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону у випадку, якщо правопорушення було виявлено на території України, яка не перебуває безпосередньо в юрисдикції Держприкордонслужби;

- статтею 203-1 КУпАП – оперативно-бойові прикордонні комендатури; підрозділи інспекторів прикордонної служби; органи охорони державного кордону (прикордонні загони, окремі контрольні-пропускні пункти); органи Морської охорони; територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону у випадку, якщо правопорушення було виявлено на території України, яка не перебуває безпосередньо в юрисдикції Держприкордонслужби;

- статтями 204-2; 204-4 КУпАП – контрольні пункти в'їзду-виїзду; оперативно-бойові прикордонні комендатури; підрозділи інспекторів прикордонної служби.

У випадку якщо місцем розгляду справ про адміністративне правопорушення є територіальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, то він визначається відповідно до того, юрисдикцією якого саме органу охоплюється територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці, у межах якої виявлене правопорушення».

З метою деталізації та чіткої детермінації адміністративно-правового забезпечення процесу розгляду справ про адміністративне правопорушення посадовими особами ДПС України запропоновано доповнити Розділ IV Інструкції пунктом 3-1 такого змісту:

«3-1. Розгляд справи відбувається уповноваженою посадовою особою, визначеною пунктом 3 розділу II цієї Інструкції в дві стадії:

на підготовчій стадії послідовно відбуваються такі процедури: представлення посадової особи, визначеної пунктом 3 розділу II цієї Інструкції, яка розглядатиме справу про адміністративне правопорушення без можливості заявлення їй відводу; оголошення про номер справи, що розглядається, даних особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, встановлення статусу цієї особи та з'ясування причин перебування її на території України у випадку, якщо така особа є іноземцем або особою без громадянства; оголошення складу учасників у справі, встановлення осіб свідків, експертів, перекладачів та ін. з роз'ясненням прав та обов'язків усім учасникам у справі; вирішення клопотань, поданих учасниками у справі із прийняттям протокольних рішень щодо їх задоволення чи відхилення;

на стадії розгляду справи по суті послідовно відбуваються такі процедури:

оголошення протоколу про адміністративне правопорушення шляхом його зачитування; заслуховування пояснень особи, що притягається до адміністративної відповідальності, шляхом отримання відповідей на запитання посадової особи, визначеної пунктом 3 розділу II цієї Інструкції; заслуховування пояснень свідків шляхом отримання уточнювальних відповідей у межах їх пояснень, які містяться в протоколі про адміністративне правопорушення, на запитання посадової особи, визначеної пунктом 3 розділу II цієї Інструкції; вивчення та дослідження доказів, вирішення питання щодо їхньої достатності, допустимості та законності процедури отримання; з'ясування обставин скоєння адміністративного правопорушення (чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду), а також з'ясування обставин

достатності та можливості перекваліфікації адміністративного правопорушення на кримінально каране діяння; вирішення питання та винесення постанови по справі».

Також потребує викладення частина друга статті 284 КУпАП у змінній редакції:

«Постанова про закриття справи виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу, а також за наявності обставин, передбачених статтею 247 цього Кодексу. Постанова про закриття справи виноситься також при передачі її прокурору, органу досудового розслідування для вирішення питання про порушення кримінального провадження за фактами, викладеними в матеріалах справи про адміністративне правопорушення, про що в такому рішенні робиться відповідний запис із вказівкою статті Кримінального кодексу України, якою передбачено притягнення до відповідальності за скоєння злочину. Така постанова виноситься органом (посадовою особою) після отримання матеріалів про адміністративне правопорушення без виклику сторін».

Усе це спрямовано на підвищення рівня утилітарності та раціональності розгляду адміністративних справ органами ДПС України.

9. Вивчення зарубіжного досвіду розгляду справ про адміністративне правопорушення прикордонними службами країн Грузії, Молдови, Польщі, Великої Британії та США дозволяє запропонувати такі зміни у вітчизняну практику діяльності ДПС України в цій сфері:

розширити законодавчі можливості з більш жорсткої кваліфікації протиправних діянь у сфері порушення режиму державного кордону в бік запровадження в більшості випадків кримінальної відповідальності (досвід США, Франції та Великобританії);

розмежування повноважень військовослужбовців ДПС України (у частині виявлення та доставлення правопорушників) та посадових осіб ДПС України в частині оформлення матеріалів та вирішення справи про притягнення до адміністративної відповідальності по суті, що суттєво оптимізує витрати часу та підвищить ефективність самого провадження (США, Великобританія);

розширення правомочностей у частині порушення адміністративних (кримінальних) справ про порушення режиму державного кордону не лише військовослужбовців та посадових осіб ДПС України, а всіх представників правоохоронних органів, що належать до юрисдикції МВС України (Польща, Франція);

систематизувати та детермінувати склади правопорушень у сфері порушення режиму державного кордону та виділити їх в окремий розділ КУпАП (Молдова).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: академічний курс. Київ. 2004. 584 с.
2. Адамчик М., Ткач А. Пограничная охрана Республики Польша: Современная Европейская Пограничная Служба. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. Варшава, 2004. 98 с.
3. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с
4. Бантишев О. Ф., Ухаль А.М., Фальченко С.Л. Адміністративна відповідальність за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України. Ужгород: Ужгородська міська друкарня, 2007. 244 с.
5. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. Київ : Книги для бізнесу, 2007. 912 с.
6. Бенюковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 219 с.
7. Березенко В. Проблеми забезпечення непорушності державних кордонів України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. Львів, 2016. № 855. С. 18-25.
8. Берестецька Н. В. Особливості професійної підготовки прикордонників у Великій Британії в умовах глобалізаційних процесів. *Вісник Національного університету оборони України*. Київ, 2012. №5 (30). С. 11-16.
9. Белкін Л. М. Класифікація адміністративних проваджень у контексті широкого розуміння адміністративного процесу в державному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2013. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=585> (дата звернення: 21.02.2021).
10. Белкін Л. Застосування норм про «маніпулювання на фондовому ринку» як засіб тиску на учасників фондового ринку: Замість створення

належної нормативної та методологічної бази НКЦПФР зловживає дискреційними повноваженнями. Юридична газета. 2013. № 08-09. с. 33-34

11. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07.Ірпінь, 2004. с. 444.

12. Блажівська Н. Електронний документ як доказ в адміністративному судочинстві. URL: https://yurincom.com/legal_practice/analitchna_yurysprudentsi/ia/elektronnyj-dokument-iak-dokaz-v-administratyvnomu-sudochynstvi/ (дата звернення: 21.02.2021).

13. Богуцький В. В., Богуцька В. В., Мартиновський В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення; 2-ге вид., перероб. і доп.]. Харків: Вид-це ФО-П Вапнярчук Н. М., 2010.с. 520.

14. Булгакова І. В. Електронні докази в господарському процесі: поняття та порядок застосування. *Вісник господарського судочинства*. 2011. №1. с. 85-90.

15. Бурлака П. Порушення правил несення прикордонної служби: відмежування кримінально караного діяння від адміністративного правопорушення. *Вісник прокуратури*. 2019. № 8. с. 11-18.

16. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. с. 196-201.

17. Відлер О. М. Загальноєвропейський досвід протидії нелегальній міграції. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 2. с. 73-79.

18. Галанюк Я. С. Місце прикордонних служб в системі органів публічної влади європейських країн. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1> **HYPERLINK** "<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1153>" (дата звернення: 21.02.2021).

19. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. с.156.

20. Голопапа Д. І. Співвідношення письмових доказів з електронними та речовими доказами в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Т. 2. с. 86-90.

21. Грянка Г. В. Адміністративний примус у публічному адмініструванні. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. Київ, 2011. № 6. с. 205-214.

22. Грянка Г.В. Адміністративно-процесуальний примус (за Кодексом України про адміністративні правопорушення): автореф. дис... канд. юрид. наук; 12.00.07. Київ. 2010. с. 16.
23. Демчик Н. П. Повноваження органів охорони державного кордону щодо примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства: історія становлення та сучасний стан. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. Львів, 2016. № 845. с. 46-54.
24. Довбиш В. Адміністративно-процесуальний статус особи, яка притягається до адміністративної відповідальності: окремі шляхи вдосконалення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. с. 118-122.
25. Драган О. Повноваження прокурорів у провадженні по справах про адміністративні правопорушення. *Вісник прокуратури*. 2011. № 4. с. 20-27.
26. Дуліна О. В. Визначення процесуального статусу особи, що притягається до адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Право і суспільство*. 2014. № 6.2(3). с. 129-134.
27. Єсімов С., Крижановський А., Крижановська В. Електронний протокол у справі про адміністративні правопорушення: теоретичні та практичні аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. №6. с. 108-113
28. Зленко А. В., Муляр Г. В., Ховпун О. С. Використання електронних доказів у адміністративному судочинстві. *Судова апеляція*. 2019. № 3. с. 101-107.
29. Ільченко, О.В. Впровадження міжнародного досвіду у діяльності Державної прикордонної служби України – шлях до формування єдиної системи європейської безпеки. *Правові горизонти*. 2016. № 2(15). с. 138-144.
30. Ісаков М.Г. Правовий статус підприємства як суб'єкта господарювання: дис...канд. юрид. наук: 12.00.04; НАН України. Інст економіко-правових досліджень. Донецьк, 2006. с. 227.
31. Іщенко В. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування: сучасні доктринальні підходи. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. Число 2.с. 229-231.
32. Іщенко Д.В. Шляхи удосконалення кадрової роботи органів управління Державної прикордонної служби. *Науковий вісник Державної прикордонної служби*. Хмельницький, 2003. № 4. с. 8-13.

33. Каламайко А. Ю. Місце електронних засобів доказування та окремі питання їх використання в цивільному процесі. *Право та інноваційне суспільство*. 2015. № 1. с. 107-113.
34. Калмикова Я. С. Речові докази як засоби доказування в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. с. 119-125.
35. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. с. 23.
36. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України. Одеса: Юрид. літ-ра, 2002. с. 312.
37. Кірюшин А.А. Протокол про вчинення адміністративного правопорушення не є нормативно-правовим актом чи правовим актом індивідуальної дії, а тому не може бути предметом оскарження в адміністративному судочинстві (ВС/КАС № 760/9462/16-а)/. *Протокол - юридичний інтернет ресурс*. 2018. URL: https://protocol.ua/ru/vs_kas_protokol_pro/(дата звернення: 21.02.2021).
38. Клочко А.М., Музичук О.М., Бугайчук К.Л. Науково-методичні рекомендації щодо особливостей розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України. Законодавче забезпечення правоохоронної діяльності. Харків: Стильна типографія, 2017. с. 192-278.
39. Ковалів М.В.. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник* [vic/show/2747-15"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15) [HYPERLINK "https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15"ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15) (дата звернення: 21.02.2021).
40. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. – URL: [https](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10) [HYPERLINK "https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10"](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10) (дата звернення: 21.02.2021).
41. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: монографія. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2009. с. 127.
42. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2003. с. 543.
43. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ.: Юрінком Інтер, 2004. с. 528.

44. Комзюк А.Т., Бандурки О.М. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2002. с. 355.
45. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.02.2021).
46. Корж І. Ф. Державна прикордонна служба України: правовий статус та місце в системі сектору безпеки і оборони. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. 2017. Вип. 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_2_3 (дата звернення: 21.02.2021).
47. Король М.О. Поняття та сутність компетенції Державної прикордонної служби України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2012. № 3. с. 223-234.
48. Косик В. В. Докази у справах про адміністративне правопорушення та адміністративному судочинстві: деякі проблеми реалізації. *Право і Безпека*. 2012. № 5. с. 83-87.
49. Косик В.В. Види доказів в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. *Форум права*. 2012. № 3. с. 308-312.
50. Кравчук О.О. Сучасні тенденції розвитку адміністративно-деліктного права (на прикладі відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). *Вісник Вищого адміністративного суду України*. Київ, 2015. № 4. С.15-23.
51. Кривецький О. Повноваження прикордонників розширено. *Громадська думка про правотворення*. 2018. С. 12-15. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4436:po_vnovazhennya-prikordonnikiv-rozshireno&catid=71&Itemid=382 (дата звернення: 21.02.2021).
52. Крикун О. В. Учасники провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Право і Безпека*. 2010. № 5. с. 107-112.
53. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України. Київ: Атіка, 2007. с. 416.

54. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь: Національний ун-т держ. податкової служби України, 2008. с. 42 .
55. Лавриницький А. Є. Правове регулювання організації прикордонного контролю в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. № 24. с. 305-312.
56. Лемешко В. В., Курашкевич А. П. Про необхідність подальшого розвитку прикордонних підрозділів для виконання спеціальних завдань у державній прикордонній службі України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : матеріали ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 8 груд. 2016 р.). Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2016. с. 55–56.
57. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами: підручник. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ. 2011. с. 496.
58. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07.; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. с. 39 .
59. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : дис. ... д-ра. юрид. наук. – Київ, 2010. с. 405.
60. Ляшук Р., Олійник А. Закордонний досвід правового регулювання прикордонного режиму. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. Хмельницький, 2019. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2019_2_3 (дата звернення: 21.02.2021).
61. Магась Г. Наукові основи теорії охорони державного кордону України як спеціалізованої галузі наукового пізнання. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). ч. 1. с. 49-58.
62. Макаруч В.В. Поняття «правовий статус особи» в теоретично-правовій літературі.*Право.ua*. 2015. № 3. с. 18-23.

63. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. с. 20.
64. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : автореф. дис.канд. юрид. наук; 12.00.07. Харків: Нац. ун-т внутрішніх справ України, 2004. с. 20.
65. Мельников О.Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ: НАДУ, 2010. с. 223.
66. Миколенко А. І. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Харьков : Одиссей, 2004. 272 с.
67. Миколенко О. М. Права та обов'язки суб'єктів адміністративно-деліктного права. *Правові новели*. 2018. № 4. с. 209-215.
68. Митний кодекс України: Кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n3947>(дата звернення: 21.02.2021).
69. Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*. 2017. № 4. с. 152-158.
70. Мінка Т. П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. с. 123-127.
71. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.07; Міністерство освіти і науки України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Національний університет «Львівська політехніка». Хмельницьк, 2019. с. 519.
72. Мотрич С., Драган О. Додержання законів при провадженні у справах про адміністративні правопорушення у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. *Вісник прокуратури*. 2013. № 11. с. 126–132.

73. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. ... док. юрид. наук ; 12.00.07. Харків, 2010. 34 с.
74. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. с. 316-321.
75. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. с. 128.
76. Нікіфоренко В. С. Світовий досвід реалізації політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 18. с. 125-127.
77. О правонарушениях: Кодекс Республики Молдова № 218 от 24.10.2008 г. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ru/md/md098ru.pdf> (дата обращения: 21.02.2021).
78. Олефіренко Н.А. Особливості правового статусу свідка як учасника адміністративно-деліктного провадження. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. с. 193-199.
79. Олицький О. М. Правовий статус прикордонної комендатури швидкого реагування державної прикордонної служби України. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер. : Військові та технічні науки*. Хмельницьк, 2018. № 1. с. 192–205
80. Оніщенко Н. М., Зайчук О. В. Теорія держави і права: академічний курс. Київ: Юрінком Інтер, 2008. с.424.
81. Особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України: науково-методичні рекомендації / К.Л. Бугайчук, В.В. Корнієнко, А.М.Шульга та ін. Харків: ХНУВС. 2016. с.103.
82. Остапенко О. Деякі питання класифікації учасників адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені у галузі використання природних ресурсів України. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки*. Львів, 2014. № 782. с. 20-26.
83. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. Київ, 2010. № 2. с. 95-98.

84. Пархоменко П.І. Особливості протоколу про адміністративне правопорушення у справах про адміністративну відповідальність за керування транспортними засобами. *Вісник Академії адвокатури України*. Київ, 2013. № 52 Ч 2(27). с. 51-57.
85. Петrenchенко С. А. Порядок оформлення процесуальних документів посадовими особами Державної прикордонної служби України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. Херсон, 2015. Вип. 5(3). с. 36-40.
86. Петrenchенко С.А. Особливості здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення посадовими особами Державної прикордонної служби України. *Visegrad journal on human rights*. 2013. № 3. с. 80-85.
87. Притула А. Визначення статусу Державної прикордонної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. Хмельницький: [б. в.], 2018. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_3_3 (дата звернення: 21.02.2021).
88. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави: Закон України від 27.02.2018 р. № 2293-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2293-19> (дата звернення: 21.02.2021)
89. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 21.02.2021).
90. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#n182> (дата звернення: 21.02.2021).
91. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 21.02.2021).
92. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: наказ МВС України від 18.09.2013 р. № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13> (дата звернення: 21.02.2021).

93. Про затвердження Інструкції про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України: Наказ МВС України від 19.10.2015 р. № 1261. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1391-15> (дата звернення: 21.02.2021).
94. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF> (дата звернення: 21.02.2021).
95. Про затвердження Положення про застосування оглядових груп Морської охорони Державної прикордонної служби України під час проведення огляду українських та іноземних невійськових суден: Наказ Адміністрація державної прикордонної служби України від 22.05.2012 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0993-12#Text> (дата звернення: 21.02.2021).
96. Про затвердження Положення про порядок охорони суверенних прав України у її виключній (морській) економічній зоні: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.1996 р. № 642. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-96-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2021).
97. Про затвердження Положення про прикордонну комендатуру швидкого реагування Державної прикордонної служби України: Наказ МВС України від 21.03.2016 р. № 190. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0566-16> (дата звернення: 21.02.2021).
98. Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/17-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2021).
99. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1995 р. № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-п> (дата звернення: 21.02.2021).
100. Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в

- Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р. № 1110. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1110-2003-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.02.2021).
101. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#n9>
102. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 21.02.2021).
103. Просекіна Н.В. Класифікація доказів у справах про адміністративні правопорушення. *Юридична осінь 2012 року* : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 13 листоп. 2012 р.). Харків: «НЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. с. 191-193.
104. Пугач А.В. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : дис.. канд. юрид. наук.; 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. с. 202.
105. Регламент Ради (ЄС) № 2725/2000 від 11.12. 2000 р. про заснування системи «Євродак» для порівняння відбитків пальців з метою ефективного застосування Дублінської Конвенції. URL: <http://old.minjust.gov.ua/45881> (дата звернення: 21.02.2021).
106. Рекуненко Т. О. Доказування в процесі розгляду справ про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. с. 169–173.
107. Рішення Європейського суду з прав людини у справі № 27004/06 від 24.11.2011 р. у справі «Загородній проти України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_739
108. Рішення Конституційного суду України у справі № 1-17/2000 від 16.11.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00> (дата звернення: 21.02.2021).
109. Романюк В. Сутність та правова природа заходів адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 3. с. 236-242.

110. Романяк М.М. Актуальні питання правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. Одеса, 2016. № 24. с. 49-51
111. Савенко І.М. Покращення організаційної структури прикордонної служби України. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 7-8 (21-22). с. 5-12.
112. Серватюк Л.В. Державна прикордонна служба України як суб'єкт профілактичної діяльності щодо адміністративних правопорушень та злочинів на державному кордоні України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2012. № 2 (2). с. 120-131.
113. Сиротяк М. Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Одеський національний ун-т ім. І.І.Мечникова. Одеса, 2006. с. 203.
114. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. с. 664.
115. Сліпченко М. Зарубіжний досвід охорони режиму державного кордону органами внутрішніх справ і можливості його використання в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. №3. с. 27-30.
116. Соколенко О.Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів : автореф. дис. ... докт. юрид. Наук:12.00.07. Харків: ХНУВС, 2012. с. 32.
117. Стародубцев А.А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Ун-т внутр. справ. Харків, 1999. с. 185 .
118. Строцький Р.Є. Провадження щодо виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2011. с. 201.
119. Тімашов В. О. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 11. с. 137-143.
120. Труш О. О., Гузь В. В. Інститути ЄС з протидії нелегальній міграції. *Державне будівництво*. 2016. № 2. URL: <http://HYPERLINK>

["http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/4/01.pdf"](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-2/doc/4/01.pdf) (дата звернення: 21.02.2021).

121. Фазикош, О. В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Ужгород, 2012. Вип. 18. с. 189-191.

122. Філіппов М. Щодо питання здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення в прикордонній сфері / М. Філіппов, О. Пугачов. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. 2016. Вип. 1. URL: [http HYPERLINK "http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2016_1_20"](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2016_1_20): (дата звернення: 21.02.2021).

123. Харченко Н. П. Правовий режим: окремі загальнотеоретичні аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. Херсон, 2016. Вип. 2(1). с. 32-35.

124. Царенко В. І. Правові режими, які застосовують в охороні державного кордону України: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ, 2012. № 1. с. 351-360.

125. Шоптенко С.С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 3. с. 150-155

126. Юринець Ю.Л. Проблеми розмежування публічної та приватної складової судових спорів у сфері захисту культурних прав громадян. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. Хмельницький, 2012. № 4 (44). с. 309-315.

127. Ярмач О. М. Протокол про адміністративне правопорушення як джерело доказів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НЮУ ім. Ярослава Мудрого. Харків : б. в., 2014. с. 20.

128. Ярмачі Х.П. Докази в справах про адміністративні правопорушення та їх оцінка. *Південноукраїнський правничий часопис*. Одеса, 2015. № 4. с. 116-120.

129. Administrative offences code of Georgia: No 161-Xs from 15 December 1984 in ed. of Law of Georgia No 1625 of 4 July 2002 – LHG I, No 23, 24.7.2002, Art.112. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/%2028216/339/en/pdf> ([Last](#) accessed: 17.03.2020).

130. Annual Review 2015. – U.S. Customs and Border Protection Air and Marine Operations.2015.URL:https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Dec/Annual_Review_FINAL_2015.pdf(Last accessed: 17.03.2020).
131. Border Patrol Overview. URL:https://web.archive.org/web/20091017094418/http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/border_patrol/border_patrol_ohs/overview.xml (Last accessed: 17.03.2020).
132. Code penal: Version consolidée du code au 27 mars 2014. URL:<https://web.archive.org/web/20140512223256/http://codes.droit.org/cod/penal.pdf?ts=1399650503>(Last accessed: 17.03.2020).
133. Customs and Excise Management Act 1979/ URL:https://web.archive.org/web/20101011174219/http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1979/cukpga_19790002_en_21(Last accessed: 17.03.2020).
134. Executive Summary. NationalBorder Patrol Strategy. Office of Border Patrol. URL:https://web.archive.org/web/20051112235923/http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/national_bp_strategy.ctt/national_bp_strategy.pdf(Last accessed: 17.03.2020).
135. Flynn S. E. Globalization and the future of border control – Council on foreign relations, 2000. URL:www.cfr/defensehomeland-security/globalization-future-border-control/p8703(Last accessed: 17.03.2020).
136. Immigration Act 1971. URL:<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents#sch2>(Last accessed: 17.03.2020).
137. Martell L. Britain and Globalization – University of Sussex, 2008. URL:<http://www.sussex.ac.uk/Users/ssfa2/globbritweb.htm>(Last accessed: 17.03.2020).
138. Northernbordersecurity. CBP Identified Resource Challenges but Needs Performance Measures to Assess Security Between Ports of Entry: report to the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, U.S. Senate. United States Government Accountability OfficeHighlights of GAO-19-470, 2019, 82p.(Last accessed: 17.03.2020).
139. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the

Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016R1624>(Last accessed: 17.03.2020).

ДОДАТКИ

Додаток А

Список публікацій здобувача

*Публікації, що відображають основні наукові результати дисертації
Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та у виданнях
України, які включено до міжнародних наукометричних баз.*

1. Франчук Т. А. Адміністративне провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України. *Право. ua*. 2020. № 2. С. 191- 198.
2. Франчук Т. А. Місце адміністративного провадження в системі діяльності органів Державної прикордонної служби України. *Наше право*. 2020. №2 С. 181- 187.
3. Адміністративно-правове забезпечення складання Державною прикордонною службою України протоколу про адміністративне правопорушення . *Наше право*. 2018. №3. С. 201- 207.
4. Франчук Т. А. Впровадження закордонного досвіду в сферу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. *Юридичний науковий електронний журнал* 2021. № 2. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/50.pdf (звернення: 01.04.2021)
5. Франчук Т. А. Проблеми визначення правового статусу посадових осіб державної прикордонної служби, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративне правопорушення. *The scientific heritage*. Vol. 4. No 69 (69). URL: <http://www.scientific-heritage.com/wp-content/uploads/2021/07/The-scientific-heritage-No-69-69-2021-Vol-4.pdf>
6. Особливості організаційно-правового забезпечення використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному проваджені *Економіка.Фінанси. Право*. 2021. №7/1'2021. С.18-23. Випуск: № 7/1, 2021 (efp.in.ua)

7. Франчук Т. А. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. *Європейські перспективи*. 2021 №3. С.59-65. [Європейські Перспективи. 2021. №3 - ЄВРОПЕЙСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ \(unesco-socio.in.ua\)](http://unesco-socio.in.ua)

Апробація результатів дослідження:

Висновки, положення і рекомендації, обґрунтовані у процесі підготовки дисертаційного дослідження, обговорювалися на сімох наукових заходах:

- Франчук Т.А. Державна прикордонна служба України як суб'єкт адміністративно-юрисдикційних проваджень. *«Літні наукові дискусії-2019»*: матеріали XXXII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 24 червня 2019 р.). Вінниця, 2019. С. 99–102.
- Франчук Т.А. Адміністративне провадження в діяльності Державної прикордонної служби України. *«Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку економіки, обліку, фінансів і права»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 12 липня 2019 р.). Полтава, 2019. С. 40–41.
- Франчук Т.А. Порядок складання адміністративних справ державною прикордонною службою України. *«Стратегічні пріоритети розвитку економіки, фінансів, обліку та права в Україні та світі»*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 03 жовтня 2019 р. частина 6). Полтава, С. 42–44.
- Франчук Т.А. Використання доказів державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні. *«Інновації в науці: сучасні виклики»*: матеріали XXXIV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 07 жовтня 2019 р.). Вінниця, 2019. С. 70–72.
- Франчук Т.А. Злісна непокора на державному кордоні України. *«Світові тенденції сучасних наукових досліджень»*: матеріали XXXV

Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 28 жовтня 2019 р.). Вінниця, 2019. С. 78–81.

- Франчук Т.А. Оскарження постанови державної прикордонної служби України по справі про адміністративне правопорушення. *«Інновації в науці: сучасні виклики»*: матеріали XXXVI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 18 листопада, 2019 р.). Вінниця, 2019. С.86–89.
- Франчук Т.А. Адміністративний примус в діяльності ДПСУ. *Інновації XXI століття»*: матеріали XLVII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Вінниця, 10 серпня 2020 р.). Вінниця, 2020. С.90–94.

Додаток Б



ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 290598201700. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 718201720344221004200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

№ _____
На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор

Хмельницького університету
управління та права

імені Леоніда Юзькова,

доктор юридичних наук, професор

Олег ОМЕЛЬЧУК

_____ 2021 р.



А К Т

про реалізацію результатів наукових досліджень

Франчук Тетяни Анатоліївни

на тему «**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ В
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**»

Комісія у складі: голови, професора кафедри конституційного адміністративного та фінансового права, доктора юридичних наук, доцента Івановської Алли Миколаївни, членів комісії: доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидата юридичних наук, доцента Сторожук Ірини Петрівни, доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, кандидата юридичних наук, доцента Галус Олени Олександрівни стверджує цим актом, що розроблені в ході дисертаційного дослідження Франчук Тетяни Анатоліївни наукові положення і висновки з теми: «Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності Державної прикордонної служби України» були детально вивчені колективом кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова і реалізовані у навчальному процесі.

Зокрема, дисертантом було надано комісії для ознайомлення перераховані авторефераті наукові публікації:

1. Франчук Т. А. Адміністративно-правове забезпечення складання Державною прикордонною службою України протоколу про адміністративне правопорушення. *Наше право*. 2018. № 3. С. 201- 207.

2. Франчук Т. А. Проблемы определения правового статуса должностных лиц Государственной пограничной службы, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях. *Право и Закон*, 2019. № 3. С. 158-164.
3. Франчук Т. А. Адміністративне провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України. *Право.ua*, 2020. № 2. С. 191- 198.
4. Франчук Т. А. Місце адміністративного провадження в системі діяльності органів Державної прикордонної служби України. *Наше право*, 2020. № 2. С. 181- 187.
5. Франчук Т. А. Упровадження закордонного досвіду у сферу розгляду справ про адміністративне правопорушення Державною прикордонною службою України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 203-206. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/50.pdf
6. Франчук Т.А. Адміністративне провадження в діяльності Державної прикордонної служби України. *Літні наукові дискусії - 2019, XXXII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція*. м. Вінниця, 24 червня 2019 року. Ч. 4. С. 99-102.
7. Франчук Т.А. Заходи процесуального примусу під час здійснення адміністративного провадження Державної прикордонної служби України. *Сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку економіки, обліку, фінансів і права : збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 12 липня 2019 р.): у 2 ч.* Полтава : ЦФЕНД, 2019. Ч. 1. С. 40-41.
8. Франчук Т.А. Порядок складання адміністративних справ Державною прикордонною службою України. *Стратегічні пріоритети розвитку економіки, фінансів, обліку та права в Україні та світі : збірник тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 3 жовтня 2019 р.): у 6 ч.* Полтава : ЦФЕНД, 2019. Ч. 6. С. 42-44.
9. Франчук Т.А. Використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні. *Інновації в науці: сучасні виклики, XXXIV Міжнародна науково-практична інтернет-конференція*. м. Вінниця, 07 жовтня 2019 року. Ч. 4. С. 70-72.
10. Франчук Т.А. Злісна непокора на державному кордоні України. *Світові тенденції сучасних наукових досліджень, XXXV Міжнародна науково-практична інтернет-конференція*. м. Вінниця, 28 жовтня 2019 року. Ч. 6. С. 78-81.
11. Франчук Т.А. Оскарження постанови Державної прикордонної служби України по справі про адміністративне правопорушення. *Інновації науки XXI століття, XXXVI Міжнародна науково-практична інтернет-конференція*. м. Вінниця, 18 листопада 2019 року. Ч. 10. С. 86-89.
12. Франчук Т.А. Адміністративний примус в діяльності Державної прикордонної служби України. *Інновації XXI століття, L Міжнародна науково-практична інтернет-конференція*. м. Вінниця, 10 серпня 2020 року. Ч.1. С. 90-94.

Наведені наукові публікації були розглянуті науково-педагогічними працівниками кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова та були включені до матеріалів лекційних, семінарських занять з таких навчальних дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративний процес»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів, у ході проведення занять із зазначених дисциплін у Хмельницькому університету управління та права імені Леоніда Юзькова.

Голова комісії

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
доктор юридичних наук, доцент

А.М. Івановська

Члени комісії

доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права,
кандидат юридичних наук, доцент

І.П. Сторожук

доцент кафедри
конституційного, адміністративного
та фінансового права,
кандидат юридичних наук, доцент

О.О. Галус

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова

Підпис
ЗАСВІДЧУЮ:
Нач. ВК ХУУП
імені Леоніда Юзькова




**ДЕРЖАВНА
ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ**
**Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького**
(Національна академія)

вул. Шевченка, 46, м. Хмельницький, 29000, факс 72-08-02, e-mail: nadpou@dprou.gov.ua

Хр. 08.2021 № 31/40

ЗАТВЕРДЖУЮ
Перший заступник ректора
(перший проректор)
Національної академії
Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького
кандидат фізико-математичних наук


[Signature]
Олександр МЕЙКО
«18» 06 2021 року

АКТ
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
ФРАНЧУК Тетяни Анатоліївни на тему «Адміністративно-юрисдикційні
провадження в діяльності Державної прикордонної служби України»

Комісія у складі:
ГОЛОВИ: начальника навчального відділу, кандидата юридичних наук, доцента Андрія СОРОКИ
та членів комісії: професора кафедри адміністративної діяльності кандидата юридичних наук Руслана ГРИНЬКА;
професора кафедри прикордонної служби, кандидата психологічних наук Олександра ЛАЗОРЕНКА

склала цей акт про те, що пропозиції, опрацьовані ФРАНЧУК Тетяною Анатоліївною на підставі дисертаційного дослідження за темою «Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності Державної прикордонної служби України»

Висновки і практичні пропозиції дисертаційного дослідження адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України використано в опрацюванні методичних матеріалів з навчальних дисциплін:

«Адміністративна деліктологія» – тему № 1 «Загальні положення про адміністративну відповідальність та провадження у справах про адміністративні правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України» доповнено теоретичним матеріалом щодо сутності та значення адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України;

«Адміністративне право» – тему № 8 «Характеристика складів адміністративних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України» доповнено теоретичним матеріалом щодо правового режиму використання доказів Державною прикордонною службою України в адміністративному провадженні;

«Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів» – у темі № 6 «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» враховано положення, що стосуються загальнотеоретичних основ компетенції Державної прикордонної служби України і характеристики процесуального порядку застосування заходів адміністративної відповідальності;

«Правове забезпечення охорони кордону» – питання, що стосуються реалізації Державною прикордонною службою України заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення викладено в темі № 6 «Провадження у справах про адміністративні правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України»;

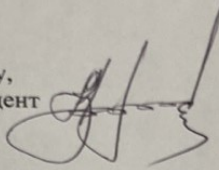
«Основи прав людини» – у темі № 3 «Забезпечення прав людини під час затримання» враховано положення, що стосуються особливостей застосування адміністративного затримання до різних категорій осіб правопорушників, у тому числі до іноземців;

«Прикордонна служба» – зміст теми № 2 «Теорія служби прикордонних нарядів» викладено з урахуванням визначених особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності посадових осіб Держприкордонслужби України.

Вказані результати дали можливість скорегувати підготовку слухачів та курсантів академії до виконання їх обов'язків за посадою і підвищити ефективність набутих знань.

Голова комісії

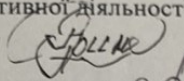
Начальник навчального відділу,
кандидат юридичних наук, доцент



Андрій СОРОКА

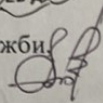
Члени комісії:

професор кафедри адміністративної діяльності,
кандидат юридичних наук



Руслан ГРИНЬКО

професор кафедри прикордонної служби,
кандидат психологічних наук



Олександр ЛАЗОРЕНКО