

УДК 342.95:351.746.1(477)

**ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИКОРДОННОГО РЕЖИМУ**

**STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE
AS A SUBJECT OF BORDER REGIME ENSURING**

Царенко С.І.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права та приватно-правових дисциплін
Національної академії державної прикордонної
служби імені Богдана Хмельницького*

У статті висвітлено роль і значення Державної прикордонної служби України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму. З'ясовано, що адміністративно-правове регулювання прикордонного режиму виникає із формування адміністративно-правової норми, тобто на стадії правотворчості.

Ключові слова: прикордонний режим, адміністративно-правове регулювання, Державна прикордонна служба України.

В статье освещены роль и значение Государственной пограничной службы Украины как субъекта административно-правового регулирования пограничного режима. Установлено, что административно-правовое регулирование пограничного режима начинается с формирования административно-правовой нормы, то есть на стадии правотворчества.

Ключевые слова: пограничный режим, административно-правовое регулирование пограничного режима, Государственная пограничная служба Украины.

Status of border regime ensuring subjects, their authority has been characterized. The border regime has been described as the object of administrative and legal regulation. The role and importance of the State Border Guard Service of Ukraine as the subject of administrative and legal regulation the border regime have been researched.

Key words: border regime, administrative and legal regulation of border regime, State Border Guard Service of Ukraine.

Актуальність теми. На сьогодні в Україні відбувається поступова переоцінка, переосмислення політико-правових ідей та цінностей, оновлення системи права. Це обумовлює необхідність нового ґрунтового дослідження національного законодавства про прикордонний режим, упорядкування його норм. Прикордонний режим є складовою об'єкта публічного адміністрування у сфері оборони та безпеки. Суб'єктом такого адміністрування виступає Державна прикордонна служба України.

Важливий внесок у дослідження прикордонного режиму здійснили В.Б. Авер'янов, О.Г. Вінніченко, М.І. Ануфрієва, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, М.Н. Курко, В.А. Ліпкан, Т.П. Мінка, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, А.М. Подоляка, Т.О. Проценко та ін.

Мета статті – провести детальний аналіз таких юридичних категорій, як «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму» тощо. Визначити Державну прикордонну службу України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму, охарактеризувавши кожен етап даного механізму.

Виклад основного матеріалу. Категорія «правове регулювання» досліджується у юридичній науці досить тривалий час, однак і до сьогодні тривають наукові дискусії щодо її змісту. На думку Л.П. Юзькова, термін «регулювання» походить від латинського слова *regulo* (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність до чого-небудь [1, с. 68]. О.Ф. Скакун вважає, що «правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона, захист і розвиток» [2, с. 254]. Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм дії права на поведінку та діяльність його адресатів – таку думку висловлено Є.О. Гідою [3, с. 100]. У «Юридичній енциклопедії» за редакцією Ю.С. Шемшученка визначено, що «правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) – один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави» [4, с. 40].

Одночасно має місце переконання, що «правове регулювання – це цілеспрямований вплив права на суспільні відносини і поведінку осіб з метою їх упорядкування за допомогою системи спеціальних юридичних засобів» [5, с. 148–149]. Такої ж думки І.П. Голосніченко [6, с. 89]. На думку Т.О. Проценко, «правове регулювання можна охарактеризувати як особливий формалізований метод державної регламентації дій суб'єктів права з метою спрямувати їх поведінку відповідно до інтересів громадян, суспільства і держави» [7, с. 155–156].

Підсумовуючи вищенаведені бачення розуміння суті правової категорії «правове регулювання», слід зауважити, що правове регулювання за своєю юридичною природою характеризується правовим впливом на суспільні відносини за допомогою певних правових засобів. Тому «адміністративно-правове регулювання», на нашу думку, означає правовий вплив на суспільні відносини через певні адміністративно-правові засоби. Воно спрямоване на впорядкування, регулювання, закріплення, розвиток і вдосконалення адміністративно-правових відносин у певній сфері. Ці адміністративно-правові засоби становлять цілісну систему та застосовуються послідовно, тобто у своїй сукупності становлять певний адміністративно-правовий механізм.

Наприклад, на думку О.І. Остапенка, механізм адміністративно-правового регулювання є системою «наділених властивими повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів

з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і юридичних осіб» [8, с. 148].

Проте ми будемо виходити із дефініції, визначеної у сучасному підручнику «Курс адміністративного права України» за редакцією В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастуха, В.Д. Суценка: «Механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації» [9, с. 33].

Отже, категорія «механізм адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму» свідчить, яким чином, за допомогою яких елементів відбувається адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, які виникають, змінюються і припиняються щодо прикордонного режиму.

Думки щодо елементів механізму адміністративно-правового регулювання різні. Так, наприклад, доктор юридичних наук, професор В.К. Колпаков визначив, що до структури цього механізму адміністративно-правового регулювання входять такі елементи (засоби): норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правова культура; законність [9, с. 33]. Такої ж думки В.В. Коваленко [10].

Таким чином, механізм адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму – це система адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини у прикордонній сфері з метою їх упорядкування у контрольованому прикордонному районі та прикордонній смузі, спрямовані на охорону та захист прав та свобод людини і громадянина, упорядкування господарської діяльності та забезпечення прикордонної безпеки. Основними елементами механізму адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму є: норми адміністративного права; адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права.

З приводу співвідношення поняття «механізм правового регулювання» та «прикордонний режим» О.Г. Вінніченко (із яким ми у цьому солідарні) зазначає: «Прикордонний режим реалізується через механізм правового регулювання, який уявляється як загальний порядок, процес дії права. Якщо механізм правового регулювання – юридична категорія, що демонструє, як здійснюється правове регулювання, то прикордонний режим – змістовна характеристика конкретних нормативних засобів (способів), призначених організовувати, ввести в межі певну діяльність життєдіяльності людей» [11, с. 57].

Адміністративно-правове регулювання прикордонного режиму здійснюється через діяльність певних суб'єктів, які мають вагомe значення на тій чи іншій стадії адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму. На даному етапі наукового дослідження ми зупинимося на характеристиці ролі та значення Державної прикордонної служби України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму у залежності від стадій цього адміністративно-правового регулювання.

Фактично кожен елемент адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму з'являється на його черговій стадії. Основні стадії адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму такі. Адміністративно-правове регулювання прикордонного режиму виникає із формування адміністративно-правової норми, тобто на стадії правотворчості. Дія цих адміністративно-правових норм виражається у виникненні та реалізації взаємних адміністративних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин щодо прикордонного режиму, іншими словами – на правореалізуючій стадії. Наступна

стадія – правозастосовна, яка характеризується можливістю вжиття Державною прикордонною службою України адміністративного примусу щодо осіб, які порушують правила прикордонного режиму або прийняття владних рішень органами охорони державного кордону щодо конкретних справ їх публічного адміністрування.

Початкова правотворча стадія адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму включає законотворчий процес, підзаконне нормотворення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (рідше – правотворчість громадських об'єднань). Як зазначає М.І. Ануфрієв, держава організовує процес нормотворчої діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали [12, с. 59].

Ми вважаємо, що сукупність норм, які врегульовують порядок прикордонного режиму за цільовою спрямованістю, умовно можна поділити на два види: 1) норми, які визначають правила прикордонного режиму – правила в'їзду, перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, проведення господарської діяльності, обліку та утримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України (ч. 1 ст. 23 Закону України «Про державний кордон України») [14]; 2) норми, які визначають повноваження, що надані Державній прикордонній службі України для здійснення опосередкованого забезпечення прикордонного режиму на території контрольованого прикордонного району та прикордонної смуги. Відповідно за змістом, перші із них будуть основними, другі – похідними.

Основні правила передбачені у розділі III Закону України «Про державний кордон України», а похідні – у Законі України «Про Державну прикордонну службу України» та у інших.

Похідні норми передбачають:

1. Основними функціями Державної прикордонної служби України є:

– забезпечення дотримання прикордонного режиму (абз. 1 ч. 1 ст. 2);

– участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів (абз. 5 ч. 2 ст. 2);

– координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду (абз. 9 ч. 2 ст. 2).

2. На Державну прикордонну службу України відповідно до визначених законом завдань покладаються обов'язки:

– прийняття в установленому порядку 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 України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення (п. 15 ст. 19);

– прийняття в установленому порядку рішень про розміщення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебу-

вають на території України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора (п. 15-1 ст. 19);

– виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України (п. 15-2 ст. 19);

– здійснення самостійно або у взаємодії з органами внутрішніх справ і органами Служби безпеки України в межах контрольованих прикордонних районів контролю дотримання іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями, особами, які потребують додаткового захисту, та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території (п. 16 ст. 19);

– здійснення самостійно або разом з спеціально уповноваженими на те органами виконавчої влади і посадовими особами контролю у районах несення служби збереження природних ресурсів і підводної культурної та археологічної спадщини, додержання правил промислової та іншої діяльності, охорони довкілля (п. 22 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).

3. Права Державної прикордонної служби України:

– відповідно до своєї компетенції обмежувати або тимчасово забороняти у випадках, які спричиняються обставинами, пов'язаними із забезпеченням охорони державного кордону України та проведенням навчань і бойових стрільб, виконання різних робіт, переміщення транспортних засобів, плавзасобів і доступ осіб на окремі ділянки місцевості чи об'єкти у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах, за винятком робіт на будовах, що виконуються відповідно до міжнародних договорів, та на будовах державного значення і робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків стихійного лиха та осередків особливо небезпечних інфекційних захворювань (п. 18 ч. 1 ст. 20);

– здійснювати автоматизований обмін інформацією про транспортні засоби, що перетнули державний кордон України, з відповідними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України. Зупиняти та оглядати в межах прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів самостійно, а за їх межами – разом з відповідними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України транспортні засоби, а також перевіряти документи, що посвідчують особу водія та пасажирів, наявність поліса обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів (страхового сертифіката «Зелена картка»), а також здійснювати контроль сплати сум накладеного стягнення за адміністративні правопорушення. При цьому вантаж, який перевозиться транспортними засобами під митним контролем, підлягає такому оглядові тільки разом з органами доходів і зборів; (п. 19 ч. 1 ст. 20);

– у встановленому законодавством порядку виконувати польоти на літальних апаратах Державної прикордонної служби України на повітряних трасах, за маршрутами поза трасами, а також за встановленими маршрутами у прикордонній смузі, контрольованих прикордонних районах та виключній (морській) економічній зоні України (п. 21 ч. 1 ст. 20);

– на підставах, передбачених законами, скорочувати строк перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів (п. 35 ч. 1 ст. 20) [15].

Серед інших похідних норм вирізняються такі. У Концепції інтегрованого управління кордонами передбачено, що проблеми інтегрованого управління кордонами передбачається розв'язати у напрямі проведення внутріш-

нюдержавних процедур шляхом удосконалення системи правового регулювання у сфері інтегрованого управління кордонами та адаптації законодавства щодо державного кордону до законодавства Європейського Союзу, зокрема, удосконалення механізму координації діяльності державних органів, що беруть участь у забезпеченні прикордонного режиму [16]. Основні напрями координації Адміністрацією Державної прикордонної служби України діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що беруть участь у забезпеченні прикордонного режиму відповідно до Закону України «Про державний кордон України», визначені у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні» [17].

Пропонуємо систему нормативних актів, що стосуються до прикордонного режиму, уявити у вигляді моделі правового регулювання прикордонного режиму, яка включатиме: 1) загальні (міжнародні, міждержавні, загальнонаціональні) нормативні акти, які містять основні положення і об'єднують систему адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму у єдине ціле; 2) нормативні акти, прийняті у рамках інтегрованого управління кордонами щодо забезпечення прикордонного режиму; 3) нормативні акти локального характеру, прийняті державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, підрозділами Державної прикордонної служби України чи громадськими об'єднаннями.

Наступна стадія механізму адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму Державною прикордонною службою України – правореалізуюча. Вона передбачає виникнення на основі адміністративно-правових норм юридичних зв'язків між суб'єктами, які наділені суб'єктивними адміністративними правами та обов'язками, – адміністративно-правових відносин щодо прикордонного режиму. Наприклад, відносини, що виникають між Державною прикордонною службою України та фізичними особами з приводу отримання дозволу на в'їзд до України у профілактичній смузі; відносини, які виникають між суб'єктами ініціативи підзаконних актів під час прийняття нормативних актів органів місцевого самоврядування щодо встановлення прикордонної смуги; відносини взаємодії між інспектором прикордонної служби та дільничним інспектором з приводу дотримання правил прикордонного режиму та ін.

За конкретними способами здійснення правових приписів виділяють такі основні форми реалізації норм права, як використання, виконання та додержання [18, с. 408]. Саме з їхньою допомогою відбувається «переведення» розпоряджень норм права (спочатку виражених у правах і обов'язках) у фактичну, реальну поведінку учасників суспільних відносин [19, с. 118]. Адміністративно-правові норми щодо прикордонного режиму реалізуються Державною прикордонною службою України в основному шляхом їх виконання, проте інші форми також мають місце.

Стадія правозастосування найбільш об'ємна. Державна прикордонна служба України як суб'єкт адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму постійно здійснює діяльність «із вирішення конкретних справ і видання індивідуальних юридичних актів, що ґрунтуються на вимогах матеріальних або процесуальних норм» [9, с. 45]. Як зазначає А.О. Осауленко, «юридичним підсумком правозастосовної діяльності є правозастосовний акт» [3, с. 176]. Наприклад, рішення про надання дозволу на в'їзд та перебування у межах прикордонної смуги особи без громадянства; накладення на особу, яка порушила правила прикордонного режиму, адміністративного стягнення. Як зазначає Р.В. Ігонін, на відміну від адміністративно-правового регулювання, яке в першу чергу означає процес впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, практична діяльність суб'єктів владних повноважень є найбільш наближеною до реального здійснення правових приписів [20, с. 39]. Тому, на нашу думку, адміністративно-правове регулювання прикордонного режиму Державною прикордонною службою України повинно створювати умови для забезпечення прикордонного режиму та прикордонної безпеки.

Висновки. Отже, аналіз нормативно-правової бази, що регулює діяльність Державної прикордонної служби України, дозволяє зробити висновок, що ступінь її участі в адміністративно-правовому регулюванні прикордонного режиму високий. Державна прикордонна служба України здійснює свою діяльність на кожній стадії адміністративно-правового регулювання прикордонного режиму. Обсяг повноважень (прав, обов'язків, відповідальності) Державної прикордонної служби України показує її значення та роль у адміністративно-правовому регулюванні прикордонного режиму, а саме відтворює, які адміністративно-правові засоби впливу на правові відносини у прикордонній сфері нею застосовуються.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юзьков Л.П. Механізм радянського державного управління / Л.П. Юзьков. – К.: Знання, 1975. – 131 с.
2. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: [підручник] / О.Ф. Скаун; 3-тє вид. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
3. Актуальні проблеми теорії держави та права: [навчальний посібник] / Є.В. Білозьоров, Є.О. Гіда, А.М. Завальний [та ін.]; за заг. ред. Є.О. Гіди. – К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2010. – 260 с.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 5 / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 736 с.
5. Теорія держави і права: [навчальний посібник] / М.П. Пихтін, В.В. Галунько, М.М. Новіков, М.М. Новікова, О.О. Онищук; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2011. – 264 с.
6. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: [монографія] / І.П. Голосніченко. – К.: Вища школа, 1991. – 207 с.
7. Проценко Т.О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Т.О. Проценко. – К., 2007. – 393 с.
8. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання / О.І. Остапенко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 142–149.
9. Курс адміністративного права України: [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]; 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
10. Курс адміністративного права України: [підручник] / В.К. Колпаков [та ін.]; за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 805 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1226042548182/pravo/administrativno-pravovi_normi_vidnosini#564.
11. Винниченко А.Г. Правовое регулирование пограничного режима в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 20.02.03 / А.Г. Винниченко. – М.: РГБ, 2002. – 198 с.
12. Ануфрієв М.І. Теоретико-методологічне забезпечення регуляторної політики в сфері господарської діяльності / М.І. Ануфрієв // Європейські ініціативи. – 2010. – № 3. – С. 57–61.
13. Про державний кордон України: Закон України від 04 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
14. Про внесення змін до Положення про прикордонний режим: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 червня 2013 р. № 463 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 51. – Ст. 1839.

15. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2010 р. № 2031-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 83. – Ст. 2918.
16. Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1999 р. № 48 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 3. – С. 14.
17. Закон Союза Советских Социалистических Республик «О государственной границе СССР»: научно-практический комментарий / Ред. В.А. Матросов, П.П. Гуреев [и др.]. – М. : Военное издательство, 1984. – 304 с.
18. Гаркуша С.А. Проблемні питання організації та несення служби прикордонних нарядів щодо підтримання прикордонного режиму / С.А. Гаркуша // Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України : IV Всеукраїнська науково-практична конференція (Хмельницький, 18 листопада 2011 р.). – Хмельницький : НАДПСУ, 2011. – 464 с.
19. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р.В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 1. – С. 36–40.