

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ПІДРОЗДІЛАМИ ДЕРЖПРИКОРДОНСЛУЖБИ

Баранов С. О., Рибаченко С. П.

Роботу присвячено окремим актуальним питанням здійснення у сучасних умовах профілактики адміністративних правопорушень у прикордонному середовищі.

Обґрунтовано актуальність вибраної теми та проведено загальний аналіз досліджень із питань профілактичної діяльності адміністративних правопорушень на державному кордоні підрозділами спеціального правоохоронного органу Державної прикордонної служби України (далі - ДПС).

Досліджено зміст теоретичних положень наукової категорії «профілактика». Визначено її значення і місце в системі превентивної діяльності правоохоронних органів держави.

На основі вивчення позицій провідних науковців з адміністративного права, які комплексно досліджували питання профілактики адміністративних правопорушень, розкрито його наукове поняття та зміст, а також проведено порівняльний аналіз із категорією «запобігання адміністративним правопорушенням».

Досліджено місце Держприкордонслужби як суб'єкта профілактичної діяльності адміністративних правопорушень на державному кордоні. Проаналізовано правові основи забезпечення такої діяльності. Розглянуто окремі напрями профілактичної діяльності органів охорони державного кордону.

Досліджено актуальні та проблемні питання забезпечення здійснення окремих профілактичних заходів підрозділами Держприкордонслужби а саме: особливостей проведення співбесіди з особами, які перетинають державний кордон України, процедури взяття на профілактичний облік, направлення подань щодо усунення, виявлених причин та умов правопорушень, використання інформаційних систем у профілактичній діяльності, процедури одержання спеціальних відомостей, необхідних для виконання правоохоронних та превентивних завдань.

Обґрунтовано авторські пропозиції щодо поліпшення правового врегулювання профілактичної діяльності та рівня ефективності здійснення профі-

лактики правопорушень підрозділами Держприкордонслужби.

Ключові слова: державний кордон, підрозділи Держприкордонслужби, охорона державного кордону, профілактика, профілактика адміністративних правопорушень, превентивна діяльність, запобігання правопорушенням, профілактична діяльність Держприкордонслужби, адміністративно-правові заходи профілактики правопорушень.

Baranov S. O., Rybachenko S. P. Topical issues of prevention of administrative offenses by units of the Border Guard Service

The work is devoted to some topical issues of implementation in modern conditions of prevention of administrative offenses in the border environment. The article substantiates the relevance of the chosen topic and conducted a general analysis of research on the prevention of administrative offenses at the state border by units of the special law enforcement agency of the State Border Guard Service of Ukraine (hereinafter - BGS).

The content of theoretical provisions of the scientific category «prevention» was investigated in the article. Its significance and place in the system of preventive activity of state law enforcement bodies are determined. Based on the study of the positions of leading scholars in administrative law, who comprehensively studied the prevention of administrative offenses, its scientific concept and content were revealed, as well as a comparative analysis with the category of «prevention of administrative offenses».

The place of the State Border Guard Service as a subject of preventive activity of administrative offenses at the state border has been studied. The legal basis for such activities is analyzed. Some directions of preventive activity of state border protection bodies are considered.

The authors studied current and problematic issues of ensuring certain preventive measures by the State Border Guard Service, namely: features of interviews with persons crossing the state border of Ukraine, procedures for preventive registration, referrals to eliminate, identified causes and conditions of violations, use of information systems in preventive activities, procedures for obtaining

special information necessary to perform law enforcement and preventive tasks. Author's proposals to improve the legal regulation of preventive activities and the level of effectiveness of crime prevention by units of the State Border Guard Service are substantiated.

Key words: *state border, divisions of the State Border Guard Service, protection of the state border, prevention, prevention of administrative offenses, preventive activity, prevention of offenses, preventive activity of the State Border Guard Service, administrative and legal measures of crime prevention.*

Постановка проблеми та її актуальність. Світовий досвід державотворення та історико-науковий аналіз процесів розвитку будь-якої правової системи показують, що методологією теоретичного розуміння і практичного вирішення проблем зміцнення правопорядку була і залишається ідея запобігання правопорушенням, а не посилювання покарання за їх учинення [1, с. 10].

У сучасних умовах становлення й розвитку демократичної, правової держави в Україні профілактика правопорушень розглядається як важливий напрям внутрішньої політики України. Саме профілактика правопорушень у цьому разі повинна стати пріоритетним напрямом діяльності держави, оскільки кримінально карні та адміністративні правопорушення є найбільш соціально небезпечними діями, які наносять шкоду життєво важливим соціальним благам, заважають становленню та розвитку основоположних суспільних відносин, у тому числі й у сфері прикордонних відносин [2, с. 18].

Профілактика правопорушень виступає багатоелементною системою заходів, спрямованих на охорону прав і свобод людини й громадянина, власності, громадського порядку і громадської та національної безпеки України від протиправних посягань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами здійснення профілактики правопорушень правоохоронними органами, у тому числі підрозділами ДПС України, що посягають на громадський порядок та встановлений порядок управління на державному кордоні, займалися такі вчені, як В.К. Колпаков, В.І. Олефір, О.В. Кузьменко, С.В. Міловідова, В.В. Половніков, Л.В. Серватюк, С.О. Філіппов, В.О. Хома та ін.

Метою статті є дослідження стану профілактики адміністративних правопорушень у діяльності підрозділів ДПС. Визначена мета зумовила постановку й розв'язання таких завдань: проаналізувати законодавчі акти України, які містять

норми що регулюють діяльність ДПС із профілактики правопорушень; за результатами аналізу стану роботи визначити актуальні питання та наявні проблеми, що виникають у роботі з профілактики адміністративних правопорушень, та запропонувати шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Термін «профілактика» походить від грец. *praeventus* - «охоронний» і означає комплекс заходів, спрямованих на попередження будь-яких явищ, виявлення, вивчення та усунення факторів ризику. У більшості словників термін «профілактика» розглядається як «попередження», зокрема профілактика являє собою сукупність превентивних заходів, спрямованих на збереження і зміцнення визначеного стану правопорядку, так само, як і термін «запобігання». Ця схожість породила серед науковців тривалі дискусії про співвідношення категорій «запобігання» і «профілактика» [3].

Зазначимо, що значна кількість дослідників дотримується точки зору, що профілактика є органічною частиною цілісного процесу запобігання правопорушень, але вона не є тотожною запобіганню. Категорія запобігання розглядається ними ширше, ніж профілактика, і, отже, профілактика, причому як кримінологічна, так і будь-якого іншого напрямку, вбачається підпорядкованою запобіганню. Тобто вона виступає першим етапом запобіжної діяльності, оскільки є спрямованою на недопущення правопорушення. Якщо профілактична діяльність виявляється недостатньо ефективною, виникає потреба у запобіганні, попередженні та припиненні правопорушення.

Профілактика пов'язана, насамперед, зі створенням соціальних, організаційних і психологічних передумов, які б виключали прагнення порушувати адміністративно-правові заборони.

Таким чином, профілактика адміністративних правопорушень забезпечує реалізацію превентивної функції, тобто її дії спрямовуються на нейтралізацію соціальних процесів та явищ, які стимулюють виникнення асоціального середовища, та формування об'єктивних і суб'єктивних передумов для обмеження масштабів деліктності в суспільному житті. Як метод вона охоплює заходи цільового інформування, переконання, пропаганди відповідних соціальних цінностей, прищеплення психологічного несприйняття фактів правопорушень узагалі і адміністративних зокрема [4, с. 118-119].

Вищезазначене дає змогу зробити такий висновок: під профілактикою правопорушень розуміється особливий вид соціального управління, при-

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

значений забезпечити безпеку правоохоронних цінностей, який полягає у розробленні і здійсненні цілеспрямованих заходів із виявлення й усунення причин та умов деліктів, а також здійснення профілактичного впливу на осіб, схильних до протиправної поведінки.

Адміністративно-профілактична діяльність ДПС є невід'ємною частиною загальної системи запобігання правопорушенням на кордоні. Згідно з п. п. 5, 8, 9 ст. 19 Закону «Про державну прикордонну службу», роль ДПС як суб'єкта превентивної та профілактичної діяльності в правоохоронному механізмі держави полягає у тому, що вона її виконує в межах спеціальної, притаманної лише їй функції - функції захисту державного кордону України (далі - ДК) [5].

Нелегальна міграція, контрабанда товарів, культурних цінностей, торгівля людьми, зброєю, боєприпасами, наркотичними та психотропними речовинами, фінансові махінації, та тероризм - це головні прояви транскордонної злочинності, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПС [6, с. 96].

Підрозділи ДПС здійснюють профілактику адміністративних правопорушень у межах нормативно визначеної території прикордонної смуги, контрольованих прикордонних районів, пунктів пропуску (пунктів контролю) через ДК, контрольних пунктів в'їзду-виїзду, територіального моря і внутрішніх вод України та виключної (морської) економічної зони України.

Основними завданнями профілактики адміністративних правопорушень підрозділами ДПС є: 1) забезпечення ефективної протидії адміністративним правопорушенням, що виявляються на ДК; 2) зниження рівня протиправної діяльності в прикордонному просторі; 3) координація та забезпечення належної взаємодії підрозділів ДПС з іншими правоохоронними органами в процесі проведення профілактичних заходів; 4) формування правосвідомості у населення прикордонних районів та осіб, які перетинають ДК або адміністративну межу з тимчасово окупованою територією України; 5) забезпечення участі громадськості в заходах з профілактики та протидії адміністративним правопорушенням у прикордонному просторі.

Правову основу профілактичної діяльності ДПС становить розгалужена система нормативно-правових актів як загальнодержавного рівня, так і галузевого (відомчого). Насамперед це норми КУпАП, КК України, КПК України, а також законів «Про державний кордон України», «Про Дер-

жавну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання корупції», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та ін.

Правове забезпечення, завдання, засоби і форми механізму профілактики адміністративних правопорушень підрозділами ДПС були визначені у р. VIII «Профілактика адміністративних правопорушень, протидію яким законодавством України віднесено до компетенції ДПС» Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами ДПС України матеріалів справ про адміністративні правопорушення» [7].

Ст. 19 Закону «Про Державну прикордонну службу України» безпосередньо зобов'язує підрозділи ДПС проводити такі адміністративно-запобіжні та профілактичні заходи: організацію запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням; запобігання та недопущення в'їзду в Україну або виїзду з України осіб, яким 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, ужиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення тощо. Таким чином, профілактичні заходи виступають основним інструментом превентивної діяльності ДПС.

Під профілактичними заходами, що застосовуються посадовими особами підрозділів ДПС, слід розуміти діяльність, спрямовану на абсолютне недопущення адміністративних і кримінально карних правопорушень.

Під час безпосереднього здійснення оперативно-службової діяльності керівники підрозділів ДПС забезпечують своєчасне та ефективне виконання підлеглими таких заходів: 1) організаційне забезпечення виявлення та припинення адміністративних правопорушень; 2) інформування в установленому порядку відповідних територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади чи правоохоронних органів про виявлені на ДК України адміністративні правопорушення; 3) моніторинг і приведення у відповідність до чинного законодавства режимних правил у пунктах пропуску (пунктах контролю) через ДК України або контрольованих пунктах в'їзду-виїзду, технологічних схем пропуску осіб, транспортних засобів і вантажів, а також інших розпорядчих актів у сфері запровадження додаткових

тимчасових обмежень на в'їзд і проведення робіт у прикордонній смузі чи контрольованому прикордонному районі; 4) наповнення відомчих інформаційно-аналітичних баз даних інформацією про виявлені адміністративні правопорушення та про осіб, які їх учинили; 5) проведення систематичного аналізу та узагальнення накопиченої інформації з метою виявлення найбільш характерних причин та умов учинення правопорушень на ДК та на лінії розмежування; 6) підвищення рівня професійної підготовки персоналу підпорядкованих підрозділів щодо реалізації заходів із профілактики правопорушень; 7) моніторинг повітряного прикордонного простору з метою оперативного реагування на випадки вчинення протиправних дій; 8) організація та проведення заходів «Кордон» відповідно до Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері; 8) щорічне запровадження комплексу організаційно-практичних заходів «Профілактика» [7].

Слід відзначити, що серед адміністративно-запобіжних заходів особливою профілактичною спрямованістю відзначається право Держприкордонслужби створювати інформаційні системи так званої бази даних щодо осіб, які перетнули державний кордон, осіб, які вчинили правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції ДПС, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України [5].

Головна мета створення такої системи - не лише негативна реакція держави в особі ДПС на протиправну поведінку особи, а й недопущення такої поведінки в майбутньому. До загальної інформаційної системи заносяться відомості про осіб, які на законних підставах перетнули державний кордон України, осіб, які вчинили правопорушення, осіб, яким згідно із законодавством заборонено в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України, здійснюється облік недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон. У службовій діяльності посадовці ДПС активно використовують для збору та перевірки інформації автоматизовану систему паспортного контролю «ГАРТ-1П» [8, с. 144-148].

Ще однією з форм профілактичної діяльності ДПС є проведення співбесід у пунктах пропуску з особами, які перетинають державний кордон України. Вони проводяться з метою: 1) перевірки законності підстав в'їзду іноземців в Україну та їх виїзду з України; 2) встановлення та підтвердження мети прибуття в Україну (наявність візи,

запрошення, дозволу на працевлаштування, навчання, здійснення комерційної діяльності тощо); 3) встановлення осіб, які займаються протиправною діяльністю або здійснили правопорушення (виявлення осіб, які намагаються перетнути державний кордон за підробленими, чужими, недійсними документами, виявлення осіб, яким заборонено в'їзд в Україну або які розшукуються правоохоронними органами за скоєння кримінальних діянь, виявлення спроб перевезення через ДК контрабанди, наркотичних речовин та прекурсорів до них, зброї, вибухових речовин тощо); 4) виявлення незаконних мігрантів та їхніх посібників, встановлення причетних юридичних осіб тощо.

Особи, під час співбесіди з якими не підтвердилися припущення щодо їхніх намірів незаконно перетнути державний кордон, здійснити інші протиправні дії і стосовно яких немає обмежень щодо перетинання ДК, пропускаються у звичайному порядку. Іноземці, стосовно яких було прийнято рішення про непропуск через ДК, повертається в країну, з якої вони прибули, або передаються представникам прикордонної охорони суміжної держави. Посадовцями ДПС на таку особу складається постанова про відмову у перетинанні ДК [9]. Відмова в пропуску через державний кордон має запобіжний характер, оскільки її суть полягає у тому, що особа на момент перевірки документів не є правопорушником, але може ним стати у разі перетину ДК. Таким чином, основною метою відмови в пропуску є запобігання правопорушенням на території України або їх повторення з боку тих осіб, які раніше порушували законодавство України.

За результатами співбесіди лише за 2021 р. посадовими особами органів охорони кордону відмовлено в пропуску через ДК майже 45,9 тис іноземних громадян, що майже вдвічі більше, ніж у 2020 р. [10]. Більшість іноземців, яким було відмовлено в пропуску через кордон, це потенційні мігранти країн Азії та громадяни Росії.

Серед адміністративно-запобіжних заходів, що застосовуються посадовими особами підрозділів ДПС, особливою профілактичною спрямованістю відзначається взяття на облік. Головна мета цього заходу - не лише відреагувати на протиправну поведінку (що більш характерно для заходів припинення), а й не допустити її в майбутньому.

Відповідно до п. 10 ст. 20 Закону «Про Державну прикордонну службу України», цей профілактичний захід застосовується щодо осіб, які перетнули ДК, осіб, які вчинили правопорушення,

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

протидію яким віднесено до компетенції ДПС, 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 та в інших випадках, передбачених законами України [5].

Правовими наслідками постановки особи на облік можна назвати неможливість реалізації деяких інших особистих прав, зокрема особі може бути відмовлено в наданні дозволу на перетинання ДК. На нашу думку, підвищенню ефективності даного профілактичного заходу сприяло б внесення в норму Закону доповнень, які б деталізували підстави та порядок ведення таких обліків в ДПС.

Важливе місце в профілактичній діяльності займають подання посадових осіб ДПС щодо усунення, виявлених причин та умов правопорушення. Відповідно до п. 39 ст. 20 Закону «Про Державну прикордонну службу України», її посадовці мають право подавати органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції щодо припинення порушень законодавства з питань охорони ДК та усунення передумов до їх учинення [5].

Цей захід відрізняється від інших профілактичних заходів переважно тим, що запобігання вчиненню правопорушень здійснюється завдяки впливу на обставини, які їх породжують. Подання таких пропозицій передбачено, крім зазначеного Закону, також у ст. 282 КУпАП. На думку В.В. Половнікова, за змістом норма Закону дещо ширша, ніж норма КУпАП, адже остання уповноважує на внесення пропозицій про усунення причин і умов вчинення адміністративних правопорушень тільки органи (посадових осіб), що розглядають справи про них, тоді як відповідно до Закону таких обмежень не встановлюється. Своєю чергою, перевага ст. 282 КУпАП перед п. 39 ст. 20 Закону виявляється в тому, що вона передбачає обов'язок відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, громадської організації або посадової особи повідомити протягом місяця зі дня надходження пропозиції органу чи посадовій особі, яка внесла цю пропозицію, про вжиті заходи [11, с. 93-94]. Водночас слід зазначити, що застосування будь-яких заходів впливу за невиконання наведеного обов'язку законом не передбачено.

Зауважимо, що законодавство не містить чіткого визначення змісту подання, так само як і щодо зазначеної пропозиції. Автори науко-

во-практичного коментарю КУпАП стверджують, що пропозиція складається з двох частин: основної, у якій містяться рекомендації щодо усунення причин та умов, які призвели до правопорушення, і додаткової - адресат пропозицій, короткий зміст, відмітки про отримання повідомлення, про вжиті заходи щодо усунення причин та умов, найменування посадової особи (органу), звання, прізвище, ім'я, по батькові, підпис особи, яка надсилає пропозицію [12, с. 921]. Тому, на нашу думку, є необхідність нормативно деталізувати зміст подання та пропозиції щодо усунення причин та умов, які призвели до правопорушення, та закріпити його у відомчій інструкції МВС України.

Окрім цього, відповідно до п. 40 ст. 20 Закону «Про Державну прикордонну службу України», її посадовці мають право на письмовий запит керівника відповідного органу ДПС щодо одержання від юридичних і фізичних осіб відомостей, необхідних для виконання завдань із забезпечення охорони ДК [5].

Для реалізації цього заходу характерним є примусовий порядок отримання відомостей, переважно для того, щоб запобігти вчиненню правопорушень у майбутньому завдяки дослідженню отриманих даних із питань, що стосуються забезпечення охорони ДК у межах компетенції ДПС. Законодавство не містить указівок щодо змісту запиту, так само як і щодо конкретних відомостей, необхідних для виконання завдань із забезпечення охорони ДК, та обов'язку осіб повідомляти такі відомості. А тому п. 40 ст. 20 Закону, на нашу думку, слід було б доповнити вказівкою щодо обов'язковості надання відомостей та визначення їх характеру [5]. Відповідальність за невиконання запиту, на наше переконання, має наставати за загальними правилами.

Висновки. Із наведеного можна зробити узагальнення та певні висновки, що ДПС у своїй службовій діяльності застосовує велику кількість профілактичних заходів, які в загальній своїй масі врегульовано нормами відомчих нормативних актів. Усі вони мають фактичний характер, тобто безпосередньо спрямовані на профілактику та запобігання, протидію адміністративним та кримінально карним правопорушенням на ДК. Однак порядок застосування деяких із них не повною мірою врегульовано на законодавчому рівні, і, як наслідок, під час використання цих заходів на практиці виникає багато проблемних питань. Для усунення зазначених негараздів запропоновано внесення низки змін та доповнень до нормативного законодавства з питань охорони ДК.

На нашу думку, реалізація запропонованих нами змін і доповнень до чинного законодавства та запровадження окремих практичних заходів із профілактики адміністративних правопорушень в оперативно-службову діяльність ДПС дадуть змогу позитивно відобразитися на загальному стані профілактики та запобігання правопорушенням на ДК.

Література

1. Баранов С.О. Профілактика злочинів на залізничному транспорті : навчальний посібник. Одеса : ОДУВС, 2007. 434 с.
2. Рибаченко С.П. Проблеми правового регулювання запобігання та профілактики правопорушень в Україні. *Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету*. 2021. Вип. 34. С. 18-22.
3. Гумін О.М. Теоретико-правові аспекти профілактики адміністративно карних діянь. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2015/5_2015.pdf#page=118_
4. 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*. 2012. № 2. С. 120-130.
5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003. *Урядовий кур'єр*. 2003. № 83.
6. Філіппов С.О. Кримінологічні засади протидії транскордонній злочинності : дис. ... докт. юрид. наук :. 12.00.08 ; НАДПС України. Хмельницький, 2019. 561 с.
7. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення : Наказ МВС України від

18.09.2013 № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/> (дата звернення: 16.04.2022).

8. Половніков В.В. Інформаційно-технічне забезпечення заходів адміністративного примусу в правоохоронній діяльності Держприкордонслужби України. *Спеціальна техніка у правоохоронній діяльності* : Міжнар. науково-практична конф., м. Київ, 20-21 квітня 2004 р. Київ : НАВСУ, 2005. С. 144-148.

9. Про прикордонний контроль : Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 6. Ст. 46.

10. Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби за 2021 рік. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/> (дата звернення: 17.04.2022).

11. Половніков В.В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський нац. ун. внутр. справ. Харків, 2007. 320 с.

12. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий) / под общ. ред. А.С. Васильева. Харьков : Одиссей, 2000. 1008 с.

Баранов С. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ

Рибаченко С. П.,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету