

Напрями публічного адміністрування протидією правопорушенням проти прикордонної безпеки держави

Ксензюк А. Я.¹

Опубліковано	Секція	УДК
09.01.2023	Право	342.95

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7515073>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті на основі аналізу сучасних досліджень юридичної науки та законодавства України проаналізовано основні підходи до публічного адміністрування протидією правопорушенням проти прикордонної безпеки держави, а також розкрито основні напрями публічного адміністрування щодо протидії засобами адміністративної деліктології правопорушенням у вказаній сфері.

Встановлено, що елементи адміністративно-деліктного механізму публічного адміністрування протидією правопорушенням проти прикордонної безпеки держави є окремими, логічно- та взаємопов'язаними складовими, які як правові засоби та інструменти правового регулювання включають у себе: (1) інституційно-суб'єктну складову публічного адміністрування; (2) нормативно-правові акти; (3) адміністративні процедури; (4) адміністративні інструменти (форми і методи адміністративної діяльності). Саме ці складові є напрямами, за якими держава здійснює комплексне публічне адміністрування заходами з протидії правопорушенням, що посягають на прикордонну безпеку держави. Кожен з цих напрямків має специфічні та характерні суто для прикордонних правовідносин особливості.

Зокрема, відзначено, що адміністративно-деліктна діяльність уповноважених державних органів у системі забезпечення прикордонної безпеки держави багато в чому визначається наявністю чіткої й ефективної законодавчої бази. Інституційно-суб'єктна складова включає в себе низку державних органів, уповноважених формувати, реалізовувати та брати участь у реалізації певних напрямів прикордонної політики держави (МВС, Державна прикордонна та Державна міграційна служби України, Національна поліція та Служба безпеки України тощо). До інструментів публічного адміністрування віднесено форми і методи адміністративної діяльності цих державних органів.

Ключові слова: прикордонна безпека, адміністративна деліктологія, публічне адміністрування, напрями.

¹ аспірант кафедри теорії та історії держави і права, ВНЗ «Національна академія управління», (вул. Ушинського, 15, м. Київ, Україна, 03151), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2465-6368>.

Directions of public administration by combating offenses against the State's border security

Annotation. Based on the analysis of modern researches of legal science and the legislation of Ukraine the main approaches to public administration of counteracting offenses against the State's border security are analysed as well as the main areas of public administration relating to counteracting by means of the administrative delictology in the specified area are revealed.

It has been established that the elements of the administrative-delict mechanism of public administration of countering offenses against the border security of the State are separate, logical and interrelating components, which as legal means and instruments of legal regulation encompass: (1) institutional-subject component of public administration; (2) legislations; (3) administrative procedures; (4) administrative tools (forms and methods of administrative activity). Exactly these components substitute the areas where the State carries out comprehensive public administration of measures on counteracting offences encroaching on the border security of the State. Each of these areas has specific and characteristic features purely for the border legal relations.

In particular, it has been noted that the administrative and tort activity of authorized state bodies in the system of ensuring border security of the State was largely determined by availability of the clear and effective legislative framework. The institutional-subject component covers a number of state bodies authorized to form, implement and participate in the implementation of certain areas of the State's border policy (the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Border and State Migration Services of Ukraine, the National Police and the Security Service of Ukraine etc.). Forms and methods of administrative activity of these state bodies are assigned to the instruments of public administration.

Keywords: border security, administrative delictology, public administration, areas.

Вступ

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства, який безпосередньо пов'язаний з процесами широких перетворень у всіх сферах соціальної практики, головним напрямком діяльності держави у галузі охорони прав, свобод та інтересів громадян стає забезпечення охоронюваних цінностей від будь-яких посягань [1, с. 37]. З урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів стала більше зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз, у тому числі територіальній цілісності України, безпеки її прикордонного простору [2, с. 19]. Публічне адміністрування у цих сферах (особливо у прикордонній) розвивається нині надзвичайно швидкими темпами, що пов'язано як з необхідністю концентрації зусиль держави і громадянського суспільства для відсічі російській агресії, так і з активізацією процесу північноатлантичної інтеграції [3, с. 134].

Сучасна правова система передбачає різні засоби забезпечення прикордонних правовідносин, серед яких однією з основних є діяльність, спрямована на запобігання кримінальним й адміністративним правопорушенням, які вчиняються у прикордонному просторі нашої держави. Це пояснюється тим, що ефективне запобігання адміністративним правопорушенням є базою для превенції кримінальних правопорушень, адже «заходи, які рекомендуються кримінологією для превенції злочинності, можуть бути застосовані для запобігання адміністративній деліктності в прикордонній сфері, а превенція останньої може вплинути на стан і рівень злочинності у цій сфері» [4, с. 67].

Доволі відчутні для правопорушників заходи адміністративного впливу чинить адміністративно-деліктна діяльність органів охорони правопорядку, при цьому такі заходи залишають можливість застосування до осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, також і кримінально-правових заходів.

Проблему деліктології, у тому числі адміністративної деліктології у прикордонній сфері, присвятили свої дослідження такі вітчизняні науковці як: Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, О.А. Заярний, В.Л. Зьолка, В.К. Колпаков, Ю.Б. Курилюк, Б.М. Марченко, А.Ф. Мота, О.І. Остапенко, С.В. Петков, Л.В. Серватюк, В.О. Хома та інші. Водночас, на жаль, проблема адміністративно-деліктного забезпечення прикордонної безпеки України та напрямів публічного адміністрування цієї сфери не знайшли свого комплексного дослідження, а тому потребують більш детального розгляду й обґрунтування.

Метою статті є розкриття основних напрямів публічного адміністрування щодо протидії правопорушенням, що посягають на прикордонну безпеку держави, засобами адміністративної деліктології.

Результати

Категорія «публічне адміністрування» (англ. *«public administration»*) вважається запозиченою з права держав – членів ЄС, водночас її буквальний переклад не відображає особливих її змістовних характеристик. З етимологічної ж точки зору слово «адміністрування» (*administration*) означає «управляти, служити, завідувати», а слово «публічний» (*public*) – «суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний» [5, с. 8].

Основною метою публічного адміністрування є забезпечення публічного інтересу, гарантування загального блага громадянського суспільства, його стабільного розвитку, поєднаного із забезпеченням і підтриманням ефективних інститутів саморегулювання [6, с. 125].

Важливим чинником щодо систематизації відносин, які регулюються адміністративним правом, є публічне адміністрування – «діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Вона здійснюється шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі (при необхідності) у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування адміністративних стягнень тощо» [7, с. 213]. Публічне адміністрування є визначену публічними (суспільними) потребами діяльність органів державної влади, зокрема органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту [8, с. 125]. Таку діяльність здійснюють усі державні органи – законодавчої, судової та виконавчої гілок влади, а також органи місцевого самоврядування [9].

Тобто, сфера поняття «публічне адміністрування», по суті, відображає якісно новий підхід до здійснення впорядкування суспільних відносин, що попередньо охоплювалось поняттям «державного управління» [10, с. 67]. Р.С. Мельник, аналізуючи у новій інтерпретації категорію «публічне управління» робить висновок, що це – «зовнішньоорієнтована діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права» [11, с. 13].

Проте така діяльність має здійснюватися через відповідні механізми, під якими, на думку В.Б. Авер'янова, варто розуміти сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) публічного адміністрування відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують

організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [12, с. 43].

Механізми здійснення процесу публічного адміністрування науковою думкою розуміється як побудована послідовністю дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного адміністрування відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного адміністрування [13, с. 64].

О.В. Сукманова відзначила, що елементи адміністративно-правового механізму публічного адміністрування є взаємопов'язаними, логічними й окремими складовими такого механізму, що є правовими засобами та інструментами правового регулювання, до яких належать: 1) норми права; 2) адміністративні інструменти (форми та методи адміністративної діяльності); 3) адміністративні процедури; 4) суб'єкти публічного адміністрування; 5) державна реєстрація [14, с. 339].

Доволі схожий підхід має О.М. Охотнікова, яка розглядаючи проблему механізмів публічного адміністрування у сфері землеустрою запропонувала такі елементи: нормативно-правовий; інституційний; адміністративно-контрольний; дозвільний [15, с. 104].

Важливим елементом механізму публічного адміністрування передусім є його інституційно-суб'єктна складова, що здійснює відповідний управлінський вплив у певній сфері суспільних відносин.

Для публічного адміністрування протидією правопорушенням проти прикордонної безпеки України є:

1) Міністерство внутрішніх справ України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [16];

2) Державна прикордонна служба України як правоохоронний орган спеціального призначення, уповноважений організувати запобігання адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України, їх виявляти та припиняти, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами [17];

3) Національна поліція України як орган, що сприяє Державній прикордонній службі України у виявленні каналів незаконного перетинання державного кордону, переміщення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та разом із відповідними правоохоронними органами ліквідує такі канали [18], а також орган, що уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 204-1 КУпАП, щодо незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України [19];

4) Державна міграційна служба України як орган, уповноважений виконувати правозастосовні і правоохоронні функції в частині виявлення, припинення та запобігання адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції цієї служби, які тісно взаємопов'язані з правопорушеннями у прикордонній сфері [19; 20];

5) Служба безпеки України як державний орган спеціального призначення, до завдань якого входить, зокрема, попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень [21], у т.ч. проти прикордонної безпеки України (статті 332-1, 332-2 КК України).

Важливо відзначити, що за своїм змістом публічне адміністрування щодо протидії адміністративним правопорушенням проти прикордонної безпеки держави, окрім виконавчо-розпорядчої діяльності її інституційно-суб'єктної складової, спрямованої на реалізацію владних повноважень, охоплює також нормотворчу діяльність, що

покликана на продукування нормативно-правових актів, а також правозастосовну діяльність відповідних правоохоронних органів і судів, що покликана захищати й відновлювати порушені права і свободи людини та притягувати до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили правопорушення.

У цій статті ми не будемо окремо зупинятися на розгляді проблеми нормативно-правового регулювання адміністративно-деліктних аспектів забезпечення прикордонної безпеки держави, що потребує проведення окремого більш детального дослідження. Проте відзначимо, що адміністративно-деліктна діяльність уповноважених державних органів у системі забезпечення прикордонної безпеки держави багато в чому визначається наявністю чіткої й ефективної законодавчої бази.

Зазначена сфера включає в себе нормативно-правові акти різних рівнів, базовими з яких є окремі, а подекуди специфічні суто для прикордонної сфери, положення КУпАП. Важливу роль в адміністративно-деліктному забезпеченні прикордонної безпеки відіграють також закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль» [22, с. 84].

Якщо ж вести мову про форми та методи публічного адміністрування досліджуваної нами сфери, то зауважимо, що більшість учених до інструментів публічного адміністрування відносять саме форми і методи адміністративної діяльності державних органів. При цьому форми публічного адміністрування поділяються на: (1) видання адміністративних актів (підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); (2) укладення адміністративних угод; (3) вчинення інших юридично значущих адміністративних дій; (4) здійснення матеріально-технічних операцій. Основними методами публічного адміністрування є заохочення, переконання і примус [23, с. 144].

У сфері протидії адміністративним правопорушенням проти прикордонної безпеки України схвалений і вже досить тривалий час чинний підзаконний нормативно-правовий акт – Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 18 вересня 2013 р. № 898 та зареєстрована в Міністерстві юстиції України 09 жовтня 2013 р. за № 1729/24261 [24]. Цей підзаконний нормативно-правовий акт є інструментом у механізмі реалізації владних повноважень так само, як і видання актів індивідуального характеру – постанов про адміністративне затримання чи про притягнення осіб до адміністративної відповідальності тощо.

До інших юридично значущих адміністративних дій з публічного адміністрування протидією правопорушенням проти прикордонної безпеки держави можна віднести дії прикордонників щодо доставляння та поміщення затриманих осіб до місць несвободи, або супровід іноземців та осіб без громадянства під час їх примусового повернення чи примусового видворення відповідно до закону. Загалом, «видання індивідуальних адміністративних актів є поширеною формою публічного адміністрування, оскільки полягає у створенні, зміні та припиненні індивідуальних адміністративних актів, тобто таких, що носять персоніфікований характер та звернені до конкретних суб'єктів публічного адміністрування» [25, с. 122].

Як зауважує В.К. Колпаков, виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер, за допомогою яких обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовані на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів,

діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [26, с. 50–51]. Здійснення матеріально-технічних допоміжних операцій у протидії правопорушенням проти прикордонної безпеки держави може проявитися в обліку адміністративних правопорушень у прикордонній сфері, виготовлення бланків протоколів і постанов про адміністративні правопорушення, ведення та використання відповідних відомчих реєстрів (баз даних) тощо.

Висновки

Таким чином, елементи адміністративно-деліктного механізму публічного адміністрування протидією правопорушенням проти прикордонної безпеки держави є окремими, логічно- та взаємопов'язаними складовими, які як правові засоби та інструменти правового регулювання включають у себе: (1) інституційно-суб'єктну складову публічного адміністрування; (2) нормативно-правові акти; (3) адміністративні процедури; (4) адміністративні інструменти (форми і методи адміністративної діяльності).

Саме ці складові є напрямками, за якими держава здійснює комплексне публічне адміністрування заходами з протидії правопорушенням, що посягають на прикордонну безпеку держави. Кожен з цих напрямків має специфічні та характерні суто для прикордонних правовідносин особливості. Окреме більш детальне їх дослідження є перспективами для подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел

1. Литвинов О.М. Організаційні засади функціонування системи протидії злочинності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 39. С. 37–44.
2. Носач А.В. Демократизація та уніфікація правотворчості в сфері протидії поширенню екстремістської діяльності як головної загрози суверенітету та територіальній цілісності України. *Право та державне управління*. 2019. № 1(35). Т. 1. С. 18–23.
3. Шопіна І.М. Поняття та цілі публічного адміністрування в секторі безпеки і оборони. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 133–136.
4. Курилюк Ю.Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.
5. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 172 с.
6. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: альтернативний погляд. *Стратегія розвитку України: науковий журнал*. 2011. № 4. С. 210–213.
8. Мінка Т.П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 123–127.
9. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Київ: Істина, 2012. 528 с.
10. Ліжевський А.Л. Публічне адміністрування у сфері соціального захисту: теорія та практика: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 200 с.
11. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 8–14.

12. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. 266 с.
13. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків: ХНУМГ, 2014. 97 с.
14. Сукманова О.В. Елементи адміністративно-правового механізму публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 337–339.
15. Охотнікова О.М. Публічне адміністрування землеустрою в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 103–108.
16. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення 08.01.2023).
17. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення 08.01.2023).
18. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення 08.01.2023).
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення 08.01.2023).
20. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення 08.01.2023).
21. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення 08.01.2023).
22. Ксензюк А.Я. Адміністративно-деліктне законодавство щодо забезпечення прикордонної безпеки України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2021. Вип. 54. Т. 1. С. 82–84.
23. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
24. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: наказ МВС від 18.09.2013 № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13#Text> (дата звернення 08.01.2023).
25. Сукманова О.В. Форми публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 36. Т. 1. С. 120–123.
26. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2(2). С. 43–51.