

В. Л. ЗЬОЛКА

**СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Аналізуються різні наукові підходи до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності загалом та адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної

© ЗЬОЛКА Валентин Леонідович – кандидат юридичних наук, доцент Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

прикордонної служби України зокрема. Автором уточнено поняття «адміністративно-юрисдикційної діяльності органів та посадових осіб Державної прикордонної служби України».

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність; Державна прикордонна служба.

Анализируются разные научные подходы к пониманию административно-юрисдикционной деятельности вообще и административно-юрисдикционной деятельности органов Государственной пограничной службы Украины в частности. Автором уточнено понятие «административно-юрисдикционной деятельности органов и должностных лиц Государственной пограничной службы Украины».

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность; Государственная пограничная служба.

The article deals with the analysis of different scientific approaches which help to understand an administrative and jurisdictional activity in general and the administrative and jurisdictional activity of the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in particular by giving examples of the theoretical legal study of some Ukrainian and Russian scientists, as well as the practice of the Border Guard Department of Ukraine which became the basis for the author of the article to specify the notion "the administrative and jurisdictional activity of the bodies and officials of the State Border Guard Service of Ukraine"

Key words: administrative and jurisdictional activity of the bodies; State Border Guard Service.

Стрімкий процес реформування Державної прикордонної служби України, у тому числі її структури, методів і форм роботи, який відбувається в сучасних умовах та здійснюється в рамках реалізації Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року¹, безумовно, потребує відповідного наукового супроводу та чіткої правової регламентації. Зокрема, в умовах адміністративної реформи потребує теоретичного обґрунтування проблема встановлення поняття «адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної прикордонної служби України» та змісту даного виду діяльності.

Перше наукове обґрунтування сутності поняття «адміністративна юрисдикція» було запропоновано Н. Г. Саліщевою². У наш час питання правової природи адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційної діяльності в Україні досліджували: В.Б. Авер'янов, Л.С. Анохіна, В.В. Бойцова, Д.М. Бахрах, С. Гусаров, І. Городецька, С.Т. Гончарук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Д. Люблін, Ю.І. Руснак, Л.В. Серватюк, В.М. Скавронік, В.О. Хома, Н.Ю. Хаманева, А.Ф. Мота. Проблема полягає в тому, що науковці дають різні за обсягом (звужене, широке) поняття адміністративної юрисдикції. Однак усі дослідження є досить актуальними, адже нормативного визначення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності досі немає.

Обґрунтоване поняття «адміністративна юрисдикція» запропоноване вітчизняними вченими В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко. Ними виділено три основні види адміністративної юрисдикції: адміністративно-регулятивна; адміністративно-деліктна; адміністративно-судочинна³.

Позиції «широкого змісту адміністративної юрисдикції» дотримується також М.М. Тищенко. Він розглядає адміністративно-юрисдикційні провадження як складову в структурі адміністративного процесу. Ми поділяємо думку науковця, що до складу адміністративно-юрисдикційних проваджень слід віднести наступні

види проваджень: провадження по скаргах громадян; дисциплінарне провадження; провадження по застосуванню заходів адміністративного попередження та припинення; провадження у справах про адміністративні правопорушення⁴.

І. Городецька, аналізуючи адміністративно-юрисдикційна діяльність державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель, доходить висновку, що ця діяльність складається з двох груп проваджень: провадження у справах про адміністративні правопорушення та провадження за скаргами громадян⁵.

Проте, характеристика змісту поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Держприкордонслужби України» є дещо іншою, що свідчить про її специфіку. Так, В. О. Хома дає визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону та їх посадових осіб як систему взаємопов'язаних дій в рамках наданих повноважень як безпосередніх суб'єктів адміністративної юрисдикції, так і суб'єктів забезпечення адміністративної юрисдикції, які спрямовані на виявлення, фіксацію фактів правопорушень, а також подальший їх розгляд та вирішення справ по суті⁶. Здобутком автора є класифікація видів адміністративно-юрисдикційної діяльності на безпосередньо адміністративну юрисдикцію та діяльність по забезпеченню адміністративної юрисдикції.

Дещо уточнене визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності дає А. Ф. Мота, визначаючи адміністративно-юрисдикційну діяльність органів та підрозділів охорони державного кордону як врегульований нормами права специфічний різновид їх оперативно-службової діяльності, який пов'язаний з виявленням та фіксацією факту адміністративного правопорушення, розглядом і вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій, які мають забезпечувальний характер⁷. Л.В. Серватюк формулює поняття «адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної прикордонної служби України», беручи до уваги її основні ознаки, стоїть на позиціях звуженого розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності. Так, вона уточнює, що діяльність Державної прикордонної служби України, в аспекті адміністративно-юрисдикції, необхідно розуміти як адміністративно-деліктну юрисдикцію, що підтверджується специфічністю завдань, покладених законодавцем на відповідний правоохоронний орган спеціального призначення⁸.

На нашу думку, саме специфіка адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Держприкордонслужби України проявляється через її зміст. Тому доцільно зупинитися на аналізі конкретних груп проваджень, які є складовими адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Держприкордонслужби України. До безпосередньої юрисдикції органів та підрозділів охорони державного кордону України віднесенні повноваження щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію, а також з неповерненням капітаном іноземного судна перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу (стаття 202, частина друга статті 203, стаття 207 КУпАП)⁹. Протягом 2008 р. до адміністративної відповідальності за порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України (правопорушення передбачене статтею 202 КУпАП) було притягнуто 28 996 осіб; за порушенням іно-

земцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитно-го проїзду через її територію (ч. 2 статті 203 КУпАП) – 14 092 особи.

Крім того, до компетенції органів та підрозділів охорони державного кордону України віднесено розгляд справ про незаконне ведення морських наукових досліджень (ст. 25 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 р.)¹⁰ та про повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну (згідно із Законом України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» від 10 січня 2002 р.)¹¹. Протягом 2008 р. посадовими особами органів охорони Державного кордону на авіаперевізників було складено 877 протоколів про адміністративні правопорушення.

За вчинення адміністративних правопорушень до порушників посадовими особами органів та підрозділів охорони державного кордону України можуть застосовуватися такі види адміністративних стягнень: попередження та штраф. На винних у порушенні прикордонного законодавства посадовими особами органів охорони державного кордону протягом 2008 р. було накладено штрафів на суму 3691150 грн. Незважаючи на значну загальну суму, розмір штрафів, передбачених санкцією окремих статей КУпАП за певні правопорушення, є невеликим (від 3 до 40 неоподаткованих мінімумів доходів громадян). Тому в сучасних умовах зазначені санкції уже не виконують своєї виховної функції. Отже, існує нагальна потреба у внесенні змін до КУпАП та інших джерел адміністративного права з метою посилення відповідальності за порушення норм прикордонного законодавства. Особливо це стосується санкцій статей 202 та 207 КУпАП. Так порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України тягне за собою попередження або накладення штрафу на фізичних осіб до 51 грн., а на посадових осіб - від 51 до 119 грн. Не менш гуманна санкція статті 207 КУпАП, яка передбачає в разі вчинення правопорушення у вигляді повернення капітаном іноземного судна, крім військового, на контроль-пропускний пункт перепусток на право сходження на берег осіб суднового екіпажу і перебування їх на території порту і портового міста під час стоянки судна в порту України, за винятком випадків неподання перепустки внаслідок самовільної неявки особи суднового екіпажу, накладення штрафу від 51 до 119 грн.

На нашу думку, обмеження майнової сфери на таку незначну суму не зупинить правопорушника від повторного вчинення адміністративного проступку. Отже, існує потреба у внесенні відповідних змін до КУпАП, а саме: збільшення розмірів штрафів за правопорушення, передбачені статтями 202 та 207 КУпАП, до 119 – 340 гривень; посилення відповідальності за систематичні порушення в даній сфері та збільшення вдвічі розміру штрафів, що накладаються на осіб за ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за правопорушення, передбачені даними статтями. Доцільно розглянути посилення відповідальності за правопорушення, передбачені статтями 202 та 207 КУпАП, вчинені групою осіб.

Протидія адміністративним правопорушенням полягає не лише у притягненні винуватих осіб до адміністративної відповідальності, а й виявленні таких правопорушень та їх фіксації. Така діяльність у провадженні в справах про адміністративні правопорушення пов'язується зі складанням протоколу про адміністративні правопорушення. Так, згідно з ч. 2 ст. 254 КУпАП про вчинення адміністративно-

го правопорушення складається протокол уповноваженою на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності.

Повноваження посадових осіб Держприкордонслужби України щодо виявлення і фіксації стосуються значної кількості адміністративних правопорушень, і не тільки тих, розгляд справ про які в їх юрисдикції (в вузькому розумінні змісту слова). Так, відповідно до п. 1 ч. 1 статті 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, уповноважені на те посадові особи органів Держприкордонслужби України мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною другою, четвërтою і п'ятою статті 85, статтями 185-10, 191, частиною першою статті 203, статті 204 - 206-1 КУпАП. Частиною 2 статті 255 КУпАП передбачено, що у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання: органів рибохорони; органів мисливського господарства; військової інспекції безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органів внутрішніх справ (міліція), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів, поряд з цим, протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені частиною першою і третьою статті 85; статтями 121-1 та 195, – посадові особи органів Державної прикордонної служби України.

Також органи охорони кордону Держприкордонслужби України з метою попередження протиправних діянь на державному кордоні здійснюють: контрольну; дозвільну; правороз'яснювальну; інформаційно-аналітичну; координаційну роботу¹².

Особливе місце у дотриманні законності в державному управлінні у сфері охорони державного кордону займають звернення фізичних та юридичних осіб до органів Держприкордонслужби України. Це обумовлено можливістю інстанційного оскарження дій і рішень органів та посадових осіб фізичними та юридичними особами. Будь-який вищий орган повинен розглядати звернення на дії або рішення підпорядкованого йому органу (посадової особи) та прийняти щодо нього відповідне рішення. Серед звернень слід виділити скарги. Проведення з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб посадовими особами органів Держприкордонслужби України також слід вважати адміністративно-юрисдикційними. Стан справ у даній сфері викликає стурбованість Адміністрації Держприкордонслужби України. Так, у Розпорядженні від 1 жовтня 2009 р. «Про підвищення відповідальності персоналу» відзначається, що кількість скарг від осіб, які перетинають державний кордон, не зменшується. Так, за 9 місяців 2009 р. до посадових осіб органів охорони Держприкордонслужби України надійшло 126 скарг. З них 32 скарги стосувались неправомірних дій прикордонників та 32 – неправомірних дій посадових осіб. Значно більша кількість скарг надходила до центрального органу виконавчої влади – Адміністрації Держприкордонслужби України: 228 скарг стосувалися неправомірних дій прикордонників; 105 – обмеження в'їзду; 34 – неправомірних дій посадових осіб.

Юрисдикція посадових осіб Держприкордонслужби України щодо розгляду адміністративно-правових спорів визначається у відповідних нормативно-правових актах, які закріплюють порядок розгляду скарг на неправомірні дії або бездіяльність органів і посадових осіб Держприкордонслужби України, що пору-

шують права й законні інтереси фізичних та юридичних осіб. Специфікою правової регламентації вирішення спорів є наявність значної кількості підзаконних актів, які в більшості випадків дублюють норми Конституції України (ст.40) та Закону України «Про звернення громадян».

Порядок розгляду скарг має свої процедурні особливості. Так, скарга на дії чи рішення органу Держприкордонслужби України або посадової особи подається в порядку підлеглості вищому органу Держприкордонслужби України або посадовій особі відповідно до чинного законодавства, а в разі незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду.

Специфічним питання є регламентація такого виду адміністративно-юрисдикційної діяльності посадових осіб Держприкордонслужби України, як дисциплінарне провадження. Правова регламентація дисциплінарного провадження здійснюється нормами Дисциплінарного статуту Збройних Сил України (ст. 84-88) та Наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України № 111 від 14.02.2005р., зареєстровано в Міністерстві юстиції України 3 лютого 2005 р. за № 261/10541 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Державній прикордонній службі України» (Далі – Інструкція)¹³. Інструкцією визначено повноваження деяких посадових осіб, зокрема: начальника (командира) органу, підрозділу Державної прикордонної служби України щодо порушення дисциплінарного провадження; права та обов'язки осіб які проводять дисциплінарне розслідування та деяких інших осіб.

Так, начальник (командир), який має право видавати письмові накази та притягати підлеглого військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності, уповноважений на прийняття рішення про проведення службового розслідування (п. 5 Інструкції). Зазначена Інструкція потребує доопрацювання: нечітко визначено перелік осіб, які уповноважені на порушення дисциплінарного провадження; у зв'язку з прийняттям Закону України від 1 червня 2009 року N 1506-VI «Про заходи запобігання та протидії корупції»¹⁴ потребує розширення перелік підстав для проведення службового розслідування; до кола суб'єктів, стосовно яких проводиться розслідування, доцільно включити також держслужбовців та працівників за трудовим договором, які виконують обов'язки посадових осіб.

Отже, можна запропонувати власне визначення даного поняття як системи врегульованих нормами адміністративного права спеціальних дій, які полягають у виявленні, фіксації фактів адміністративних правопорушень, зборі та оцінці матеріалів і доказів, подальший їх розгляд та вирішення справ по суті, а також здійснення у передбачених законодавством випадках дисциплінарного (службового) провадження та провадження за скаргами громадян, іноземців та осіб без громадянства.

1. Указ Президента України від 19 червня 2006 року N 546/2006 «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25 – Ст. 1807. 2. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 11. 3. Колтаков В.К. Административно-деликтный правовой феномен: Монография. – К., 2004. – С. 382; Кузьменко О.В. Административна юстиція в Україні: Навч. посіб. – К., 2007. – С. 47–52. 4. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К., 2006. – С. 214–217. 5. Гордещька І. Сутність та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель // Підприємство, господарство і право. – № 3. – 2009. – С. 23–26. 6. Хома В.О. Адміністра-

тивно-правове регулювання діяльності інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України: Монографія. – Хмельницький, 2008. – С. 95–96. **7.** *Мота А.Ф.* Становлення повноважень органів охорони державного кордону України в провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Навч.-метод. посіб. – Хмельницький, 2008. – С. 16–17. **8.** *Серватюк Л.В.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України. / Дис. канд. юрид. наук. – К., 2008. – С. 23. **9.** Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122. **10.** Закон України від 16.05.1995 року «Про виключну морську (економічну) зону України» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152. **11.** Закон України від 10 січня 2002 року «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» / Нормативно-правові акти з питань дізнання та провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах Державної прикордонної служби України. – Хмельницький, 2004. – 650 с. **12.** Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV «Про Державну прикордонну службу України» // Закони України з прикордонних питань. – Хмельницький, 2003. – С. 19–43. **13.** Закон України від 24.03.1999р. № 551-XIV «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 197; Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 111 14.02.2005р., зареєстровано в Міністерстві юстиції України 3 лютого 2005 р. за № 261/10541 «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Державній прикордонній службі України» // Офіційний Вісник України – 2005. – Ст. 462. **14.** Закон України від 1 червня 2009 року № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» // Офіційний вісник України від 24.07.2009. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.