

# **ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАПОБІГАННЯ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ПРИКОРОДОННИХ ВІДНОСИНАХ**

**Рибаченко Сергій Пантелійович,**

аспірант Міжнародний гуманітарний університет

**Баранов Сергій Олексійович,**

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри  
адміністративного права та адміністративного процесу

Одеський державний університет внутрішніх справ

*Україна*

Визначення сутності та змісту адміністративно-превентивної діяльності в роботі правоохоронних органів сьогодні набуває нового значення, особливо у зв'язку з посиленням вимог суспільства до ефективності забезпечення прав і свобод людини у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Актуальність цього питання пов'язано також з загостренням загроз національній безпеці України, викликаних зокрема, агресією Російської Федерації проти України, а також намаганнями транскордонної злочинності використовувати територію України для переправлення до країн ЄС потоків нелегальних мігрантів та постачання наркотиків.

Тема запобігання адміністративним правопорушенням є доволі дослідженою в науці адміністративного права. Окремим її аспектам, у тому числі і в діяльності Державної прикордонної служби України (далі по тексту - ДПС), були присвячені праці Ю.С. Адушкіна, Є.О. Безсмертного, І.І. Веремеєнка, М.І. Єропкина, В.В. Зуй, В.Л. Зьолка, Л.В. Коваль, М.Я. Масленнікова, А.Ф. Моти, В.В. Половнікова, А.А. Русецкого, Ю.С. Рябова, А.Є. Лавринець, Б.М. Марченко, С.В. Міловідової, І.М. Савенко, В.О. Хоми, Т.О. Цимбалістого, О.П. Шергіна, О.Ю. Шереметьєва, С.С. Шоптенко, В.А. Юсупова, О.М. Якуби та ін.

Слід зазначити, що в сучасній адміністративній науці чіткого та сталого визначення поняття механізму адміністративно - правового запобігання адміністративним правопорушенням, до сьогоднішнього часу, так і не було

сформульовано. Тому вважаємо за необхідне зупинитися на розкритті змісту даної наукової категорії.

В науковій літературі існує чимала кількість точок зору щодо тлумачення поняття «механізм». Великий тлумачний словник сучасної української мови розкриває сутність поняття «механізм» у трьох значеннях, а саме: 1) механізм – це пристрій, що передає або перетворює рух; 2) механізм – це внутрішня будова, система чого-небудь; 3) механізм – це сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [1, с. 398].

У філософських джерелах категорія «механізм» розуміється як сукупність певних елементів, що постійно взаємодіють між собою для досягнення чітко визначеної кінцевої мети [2, 400 с.].

З точки зору предмету науки адміністративного права, вважаємо доцільним розглянути даний термін у контексті теорії управління. У словнику-довіднику за загальною редакцією В.М. Князева та В.Д. Бакуменка механізм державного управління визначається як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [3, с. 116–117].

На нашу думку, під механізмом запобігання адміністративним правопорушенням слід розуміти систему елементів, послідовне та узгоджене застосування яких має планованим наслідком зменшення кількості вчинених адміністративних проступків у порівнювані періоди часу та за схожих умов, а також створення соціального та психологічного середовища, спрямованого на утримання особи від їх вчинення.

Заходи адміністративного запобігання правопорушенням є однією з основ механізму адміністративно - правового запобігання адміністративним правопорушенням.

Перед тим, як почати розглядати сутність конкретних заходів запобігання правопорушенням, вважаємо за необхідне визначитися, зі змістом самого поняття «заходи адміністративного запобігання».

У вітчизняній науці під заходами адміністративного запобігання розуміються, зокрема, дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки й громадського порядку, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків. Умовами виникнення конкретних відносин, пов'язаних із використанням засобів адміністративного запобігання, є юридичні факти, у тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій.

Найчастіше під адміністративно-запобіжними заходами розуміють дії, спрямовані на попередження правопорушень і недопущення їх негативних, шкідливих наслідків, а також на запобігання настанню обставин, що загрожують громадській і особистій безпеці громадян. До них відносять ті заходи, які дають змогу виявляти і не допускати правопорушення, забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку за різних надзвичайних обставин [4, с. 10], заходи, що застосовуються у зв'язку з особливою державною і суспільною необхідністю [5, с. 12] або їх просто називають заходами, не пов'язаними з адміністративним проступком [6, с. 42], визначають тільки їх мету [7, с. 30] чи констатують факт самостійного існування адміністративно-запобіжних заходів [8, с. 113].

Слід зазначити, що окремі науковці, пов'язують використання адміністративно-запобіжних заходів з необхідністю боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та іншими надзвичайними ситуаціями, проте не згадують про попередження правопорушень [9, с. 152].

Підсумовуючи зміст висловлених точок зору, можна узагальнити, що заходи адміністративного запобігання правопорушенням - це визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій на фізичних та юридичних осіб у вигляді

особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів задля запобігання, виявлення протиправних діянь, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, запобігання та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій у певних сферах суспільного життя та діяльності держави.

Закон «Про Державну прикордонну службу» у статті 19, закріплює у якості обов’язків ДПС здійснення превентивної діяльності: по-перше, у п. 5 з «організації запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції ДПС, їх виявлення та припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно із законами», по друге, у п. 9 цієї статті виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення», і по третє, у п. 19 «протидію і запобігання кримінальним та іншим правопорушенням серед особового складу Державної прикордонної служби України» [10].

Слід погодитися з точкою зору Т.О. Цимбалістого та В.В. Половиннікова, що більша частина порушень законодавства пов’язаного з прикордонними відносинами складають порушення режиму державного кордону, прикордонного режиму, режиму в пункті перепуску через державний кордон або у контрольних пунктах в’їзду/виїзду на лінії розмежування [11, с.100, 12, с.157].

Крім норм КУпАП (статті 185-10, 202, 203, 203-1, 204, 204-1, 204-2, 204-3, 204-4, 205, 206, 206-1) відповідальність за адміністративні правопорушення передбачена законами «Про державний кордон України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в’їзду в Україну» та деяких інших. Окрім того, окремі діяння, які є адміністративними правопорушеннями, визначаються на рівні багаточисельних підзаконних актів і, перш за все, постанов Кабінету Міністрів України.

З наведеного можна зробити висновок, що поняття правопорушення у сфері прикордонних відносин охоплює широке коло діянь, а відповідальність за їх вчинення передбачається багатьма нормативними актами. Однак, на наш погляд, подібний стан правового врегулювання, не в повній мірі відповідає вимогам визначеними нормами Конституції України і потребує свого удосконалення шляхом законодавчого перенесення таких норм до КУпАП.

Уточнимо, що основними цілями запобігання адміністративним правопорушенням підрозділами ДПС є: обмеження дії негативних соціальних явищ та процесів, які є причинами та умовами вчинення адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі неухильного додержання вимог законності, формування високого рівня правової культури; вплив на осіб, які належать до групи ризику щодо вчинення ними адміністративних правопорушень з метою зниження вірогідності вчинення ними протиправних діянь.

Відзначимо, що засоби адміністративного запобігання мають певну особливість, відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень, що їх використання не пов'язане з фактом вчинення неправомірних дій, з фактом правопорушення. Вони є попереджувальними заходами, які здійснюються в примусовому порядку внаслідок реального ризику, який загрожує окремій фізичній особі або суспільству й державі, пов'язані з конкретними обмеженнями і заборонами. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя й різними суб'єктами, у даному випадку – у сфері прикордонних відносин.

Як заходи адміністративно-запобіжної дії можуть застосовуватись різні заходи впливу на людину для усвідомлення нею необхідності, можливості й доцільності правомірної поведінки, спонукання її до такої діяльності. Л.В. Коваль вважає, що запобіжно-захисний характер мають заходи припинення і попередження [13, с. 198].

Як вже відзначалося, стаття 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [10] покладає на ДПС обов'язки щодо здійснення контролю за дотриманням прикордонного режиму; режиму у

пунктах перепуску через державний кордон України та у контрольних пунктах в'їзду/виїзду через лінію розмежування; встановленого порядку плавання і перебування в територіальному морі та внутрішніх водах України; установлених правил перебування на території України іноземців, осіб без громадянства, біженців та осіб, яким надано притулок в Україні; контролю за збереженням природних ресурсів, додержанням правил промислової та іншої діяльності, охороною довкілля. Контроль, за своєю сутністю є систематичною перевіркою виконання вимог законодавства про державний кордон України. Тому, характерною рисою застосовування ДПС адміністративно-запобіжних заходів є їх здійснення в межах контрольно-наглядової діяльності.

У адміністративно-правових джерелах існує багато різних точок зору щодо класифікації адміністративно-запобіжних заходів. Так, Ю.С. Адушкін і В.М. Манохін виділяють контрольно-профілактичні, спрямовані на виявлення правопорушень, і особливі, які мають за мету забезпечення особливої, виняткової державної або громадської необхідності [14, с. 17-18].

Цікавою є позиція І.І. Веремеєнко, він пропонує класифікувати ці заходи за характером упереджувального впливу на: а) попереджувальні заходи індивідуального характеру, що розповсюджуються на конкретних осіб; б) примусові заходи територіального характеру, що спрямовані на всіх осіб, які знаходяться на певній території [15, с. 78].

Інший дослідник Ю.С. Рябов розділяє їх на: а) заходи, спрямовані на особистість суб'єкта (що обмежують його суб'єктивні, особисті права), і б) заходи, спрямовані на майно суб'єкта (що обмежують його майнові права) [16, с. 58] тощо.

Автори роботи, поділяють певною мірою, точку зору В.В. Половнікова, який пропонує адміністративно-запобіжні заходи ДПС розподілити на дві групи: а) заходи, які застосовують для виконання функції контролю з метою профілактики, запобігання та виявлення порушень законодавства про державний кордон; б) заходи, що застосовують для забезпечення оперативно-

службової діяльності ДПС щодо охорони державного кордону, правопорядку на державному кордоні та у прикордонні.

До першої групи заходів він пропонує включити: 1) перевірку документів; 2) проставлення в документах відміток; 3) тимчасове затримання документів; 4) опитування осіб; 5) відмову у пропуску (непропуск) через державний кордон України осіб; 6) огляд; 7) супроводження; 8) взяття на облік; 9) вимогу припинення дій, що перешкоджають здійсненню повноважень ДПС; 10) обмеження або заборони (у т.ч. тимчасові); 11) зупинку; 12) зупинку або припинення робіт; 13) попередню перевірку правових підстав для в'їзду в Україну; 14) подання обов'язкових для розгляду пропозицій щодо припинення порушень законодавства з питань охорони державного кордону України та усунення передумов до їх вчинення.

До другої групи заходів В.В. Половніков пропонує віднести наступні: 1) розташовування прикордонних нарядів, пересування на будь-яких ділянках місцевості, перебування на земельних ділянках, у житлових та інших приміщеннях громадян, а також на території і в приміщеннях підприємств, установ та організацій; 2) використання морських та річкових портів, аеропортів та аеродромів (посадкових майданчиків), розташованих на території України, одержання навігаційної, метеорологічної, гідрографічної та іншої інформації, необхідної для забезпечення польотів і кораблеводіння; 3) підхід до берега, будь-яких причалів (пристаней) і здійснення висадки на них особового складу ДПС; 4) відвідування та перебування на штучних островах, в установках і спорудах, що знаходяться у виключній (морській) економічній зоні, територіальному морі та внутрішніх водах України; 5) використання транспортних засобів, плавзасобів громадян, підприємств, установ та організацій; 6) використання засобів електричного зв'язку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; 7) одержання за письмовими запитами керівників відомостей з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних; 8) безоплатне користування всіма видами міського пасажирського транспорту загального користування (крім таксі), засобами залізничного, водного

транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів, а також попутним транспортом [17, с. 295-300].

На наш погляд, з урахуванням об'єктів впливу заходи запобіжного характеру логічно поділити на ті, що застосовують: 1) до фізичних осіб; 2) до юридичних осіб; 3) до тих і до інших. Виключно до фізичних осіб застосовують такі заходи як: перевірка паспортних документів та проставлення в них відміток, опитування, взяття на облік, відмова у пропуску (непропуск) через державний кордон України або лінію розмежування. Залежно від форми процесуального вираження адміністративно-запобіжні заходи можна поділити на письмові і такі, що виявляються в певних технічних діях. Лише деякі заходи, а саме взяття на облік, подання пропозицій щодо припинення порушень та усунення передумов до їх вчинення, письмовий запит про надання відомостей – реалізуються у письмовій формі.

Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються в діяльності ДПС, можна також класифікувати, виходячи із строків їх реалізації. Більшість з них реалізується шляхом виконання певних разових дій (зупинка та огляд транспортних засобів) і з якимось конкретно визначеним строком не пов'язана. Такі ж заходи як взяття на облік, обмеження та заборони мають застосовуватися на певний строк, встановлений законодавством.

Найчастіше застосовуваними адміністративно-запобіжними заходами є ті, які використовують для виконання функції контролю з метою профілактики, запобігання та виявлення порушень законодавства про державний кордон України

Наведені класифікації є важливими для теоретичного розуміння питання і можуть з певними уточненнями бути взяті за основу для класифікації адміністративно-запобіжних заходів, що застосовує ДПС в своїй діяльності.

У ході проведеного дослідження було встановлено, що теоретичні питання застосування адміністративно-запобіжних заходів є доволі розробленими. Наявною є доволі ґрунтовна класифікація адміністративно-запобіжних заходів та характеристика їх юридичного змісту. Однак, незважаючи на досить велику кількість адміністративно-запобіжних заходів,



які використовуються в превентивній діяльності ДПС, більшість з них залишається не в повній мірі нормативно врегульованими, що при практичному їх застосуванні викликає багато проблемних питань.

На нашу думку, свого певного покращення потребує також і сама практика застосування ДПС адміністративно-запобіжних заходів.

На наш погляд, з метою єдиного розуміння і використання поняття «запобіжний захід» та його аналогів у правових джерелах, у том числі у відомчих та локальних нормативно-правових актах, юридичний зміст зазначеного поняття було б доцільно закріпити на законодавчому рівні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Соціальна філософія: Короткий енциклопедичний словник / За заг. ред. В.П. Андрущенко, М.І. Горнач. К.: Рубікон, 1997. 400 с.
3. Державне управління: словник-довідник / За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
4. Безсмертний Є.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07. / Х.: Харківський ун-т внутрішніх справ, 1997. 19 с.
5. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1988. 166 с.
6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Одеса: Юридична література, 2001. 304 с.
7. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение.): учебное пособие. К.: КВШ МВД СССР, 1979. 87 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. К.: Українська академія вн. справ, 1995. 177 с.
9. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак./ Битяк Ю.П. та ін. Харків: Право, 2001. 528 с.

10. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3.04.2003 р. № 661-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003, № 27, Ст.208.
11. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус: навч. посібн. Хмельницький: Вид. НАПВУ, 2000. 204 с.
12. Половніков В.В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. /Харківський національний університет внутрішніх справ. Х.: 2007. 320 с.
13. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів, 3-є видання. К.: Вентурі, 1998. 208 с.
14. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1988. 166 с.
15. Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения. *Вестник МГУ*, 1978. № 5. С. 89-93.
16. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. Пермь: Кн. изд-во, 1974. 82 с.
17. Половніков В.В. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються в правоохоронній діяльності Державної прикордонної служби України. *Держава і право: Збірник наукових праць*. Юридичні та політичні науки. Випуск 29. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. С. 295-300.