

*Баранов С. О.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету**Рибаченко С. П.,**аспірант кафедри державно-правових дисциплін
Міжнародного гуманітарного університету*

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Анотація. У статті обґрунтовано актуальність даної теми в контексті проведення досліджень із питань здійснення публічного адміністрування окремими державними інституціями. Висвітлено ступінь її наукового вивчення серед науковців. Розкрито поняття, ознаки та зміст правоохоронної функції держави, а також Державної прикордонної служби України. На прикладі окремих праць українських вчених проведено дослідження поняття правоохоронні органи в контексті аналізу функцій, покладених на Державну прикордонну службу України. На підставі проведеного аналізу нормативно-правової бази та наявної практики її правозастосування охарактеризовані особливості реалізації правоохоронної функції Державної прикордонної служби у службовій діяльності. Шляхом аналізу праць дослідників із даної тематики було встановлено, що в різних державах на різних історичних етапах розвитку охоронних правових потреб їх кількість, зміст, організація державної влади має певну специфіку, що відображається і на правоохоронних функціях держави, які змінюються у просторі і в часі. Тому, з одного боку, правоохоронні функції держави об'єктивні за своєю природою, з іншого – на них впливає характер державної влади та умови її реалізації. На підставі чого зроблено висновок, що нові загрози національній безпеці України, які з'явилися на східній та південній частинах державного кордону, в умовах сьогодення суттєво впливають на реалізацію правоохоронної функції держави в цілому та окремо Державної прикордонної служби, викликають необхідність у пошуку нових форм та методів її забезпечення. А саме розробки і здійснення конкретних заходів нормативно-правового та організаційного характеру, які передбачають удосконалення внутрішньовідомчої нормативної бази, адміністративного впорядкування, реформування і вдосконалення системи Державної прикордонної служби України.

Ключові слова: держава, державний кордон, Державна прикордонна служба України, функції держави, правоохоронна функція, правоохоронні органи, функції правоохоронних органів, правоохоронна функція Державної прикордонної служби України.

Постановка проблеми. Із загостренням загроз національній безпеці України, зокрема активізації ведення гібридної війни Російською Федерацією проти України, тимчасової окупації нею території Автономної Республіки Крим, розпалювання збройного конфлікту в східних регіонах України, про-

ведення заходів, спрямованих на дестабілізацію політичної та економічної ситуації в Україні, проявами тероризму та загрозою його поширення територією України виникла нагальна потреба в розвитку Держприкордонслужби (далі по тексту – ДПС України) та особливо її важливої частини – правоохоронної складової частини.

У зв'язку із зазначеними обставинами виникає нагальна необхідність у проведенні наукового аналізу стану реалізації правоохоронної функції ДПС України, виявлення проблем нормативного правового регулювання відносин, що виникають у прикордонній сфері, і пошуку шляхів їх вирішення, а також вироблення сучасних механізмів подальшого вдосконалення правоохоронної діяльності.

Ступінь наукового дослідження проблеми. Сьогодні існує доволі велика кількість наукових досліджень, присвячених правоохоронній функції держави. У роботах таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, С. М. Братусь, А. Комзюк, А. Кучук, В. Лукашевич, П. Онопенко, М. Орзіх, О. Тихомиров та багатьох інших, розкрито природу правоохоронної функції, висвітлено різні аспекти здійснення правоохоронної діяльності. Окремим питанням діяльності прикордонної служби та її функцій були присвячені праці О. Ананьїна, О. Бакаєва, Ю. Дем'янюка, В. Зарубина, В. Зьолка, В. Кириленка, М. Литвина, В. Ліпкана, О. Мельникова, Т. Пікуля, А. Притули, Г. Семакова, Л. Серватюка, С. Шоптенко, С. Щербака, С. Царенка та інших.

Вклад основного матеріалу. Важливе місце в дослідженні даного питання займає необхідність визначення самого поняття наукових категорій «функція» та «правоохоронна функція». У філософському розумінні поняття «функції» прийнято визначати як зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта у даній системі відносин [1, с. 63].

Держава, здійснюючи правоохоронну функцію, організовує життя населення на всій території, що їй належить, забезпечує правопорядок на цій території, насамперед у публічних місцях, включаючи державний кордон та пункти перепуску на ньому, тобто в місцях, де найчастіше виникають загрози окремій людині та мають місце конфліктні ситуації.

Змістовне значення понять «порядок», «безпека», «публічний порядок» і «публічна безпека», «державний кордон» полягає в тому, що вони, будучи по суті правоохоронними,

у сукупності утворюють одну з істотних ознак держави разом з населенням, владою і територією.

На думку більшості вчених, ознаками правоохоронної функції держави є такі:

- правова охорона є основним напрямком діяльності держави;

- правоохоронна функція відображає сутність та природу держави. Саме через цю функцію можна простежити її зв'язки із суспільством. Лише держава, де панує право, високий рівень якого забезпечений усіма гілками влади, є правовою за своєю суттю;

- реалізуючи правоохоронну функцію, держава вирішує завдання, що стоять перед нею, зокрема з управління та охорони суспільства. Завдання реалізуються шляхом їх вирішення через певну діяльність, а функція – це вид діяльності, яка спрямована на вирішення завдання;

- правоохоронна функція конкретизує мету державного управління. Наприклад, погіршення криміногенної ситуації примушує державу своєчасно здійснювати практичні дії, спрямовані на посилення боротьби з правопорушеннями виявлення та усунення причин і умов, що її породжують.

Для правоохоронної функції характерна комплексність, що безпосередньо пов'язана з різноплановістю правотворчої і правозастосовної діяльності. Виходячи із цього, на наш погляд, правоохоронна функція характеризується цілісністю, внутрішньою узгодженістю, цілеспрямованістю і стабільністю.

Слід зазначити, що правоохоронна функція ґрунтується на принципах верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Правоохоронна функція реалізується у відповідних правових формах (правотворча діяльність, право виконавча діяльність та правоохоронна діяльність) і особливими, характерними для публічної влади методами (переконання, заохочення, примус) [2].

Підсумовуючи, можна дійти висновку, що правоохоронна функція – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, що спрямовані на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних та масових порушень законності й правопорядку.

Правоохоронна функція держави реалізується через уповноважені державні інституції – правоохоронні органи. У свою чергу, відповідно до теорії адміністративного права під функціями правоохоронних органів розуміються основні напрямки їхньої діяльності [3, с. 127].

Слід відзначити, що серед науковців немає єдиної точки зору на поняття категорії «правоохоронний орган». Окремі вчені, серед яких А. Гель, Г. Семаков та С. Кондракова, дотримуються позиції, що правоохоронні органи – це наявні в суспільстві й державі установи та організації, що здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисті прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Вони відносять до таких органів прокуратуру, Службу безпеки України, органи внутрішніх справ, Державну податкову службу, Державний департамент України

з питань виконання покарань, органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органи досудового слідства і дзнання, органи юстиції, нотаріат та адвокатуру [4, с. 261–264].

Науковці К.Ф. Гуценко та М.А. Ковальов доводять, що до правоохоронних органів відносяться інституції, які наділені функціями правоохоронної діяльності, тобто для виконання функцій правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які, відповідно, й називаються правоохоронними [5, с. 19].

На нашу думку, для визначення статусу ДПС України як правоохоронного органу слід звернутися до норми закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», який у ч. 1 ст. 2 визначає основні поняття, де під правоохоронними органами законодавцем розуміються «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [6].

Виходячи зі змісту наведеного, можна зробити висновок, що ДПС України є правоохоронним органом, на який державою покладається виконання широкого комплексу правоохоронних функцій.

Функції, притаманні правоохоронному органу, визначають його організацію, структуру і компетенцію. Виділяють такі правоохоронні функції, як: конституційний контроль, здійснення правосуддя, розслідування злочинів, виконання судових рішень, оперативно-розшукова діяльність, адміністративна діяльність, прокурорський нагляд.

Відзначимо, що правоохоронна функція ДПС України є складовою частиною правоохоронної функції держави [7].

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» у ст. 2 визначає основні функції ДПС України, якими є:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах із метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих

або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

– участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

– охорона закордонних дипломатичних установ України;

– координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуском до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання 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 [8].

Виконання зазначених функцій є оперативно-службовою діяльністю ДПС України, яка характеризується правоохоронною спрямованістю.

Можна погодитися з точкою зору А. Притули щодо розуміння правоохоронної діяльності через її характерні риси: по-перше, спрямованість на охорону та захист прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, соціуму в цілому та держави й забезпечення виконання ними своїх обов'язків; по-друге, її початок пов'язаний, як правило, з юридичним фактом – повідомленням про правопорушення або необхідністю запобігання йому; по-третє, здійснюється вона тільки на підставі закону та відповідно до закону (тобто певний вид правоохоронної діяльності повинен бути передбачений чинним законодавством – Законами України «Про Державну прикордонну службу України», «Про державний кордон України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо), а в окремих випадках – винятково у встановлених правничих процедурах [9, с. 13–14].

Із зазначеного можна зробити висновок, що правоохоронна функція ДПС України містить у собі аспекти реалізації основних правоохоронних напрямків діяльності держави: забезпечення національної безпеки, охорону правопорядку, дотримання прав людини.

Таким чином, можна запропонувати авторське визначення правоохоронної функції ДПС України як особливого виду діяльності щодо здійснення виконавчої влади у сфері забезпечення недоторканності державного кордону, охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та виконання інших правоохоронних завдань.

Слід погодитись із думкою М.М. Литвина, що в різних державах на різних історичних етапах розвитку охоронних правових потреб їх кількість, зміст, організація державної влади має певну специфіку, що відображається і на правоохоронних функціях держави, які змінюються у просторі і в часі. Тому, з одного боку, правоохоронні функції держави об'єктивні за своєю природою, з іншого, на них впливає характер державної влади [10].

Сьогодні в умовах здійснення гібридної війни у відношенні держави Україна з'являється потреба у правовому та організаційному забезпеченні нових форм правоохоронної діяльності ДПС України.

Оцінюючи зміни, які відбуваються як у державно-політичних структурах українського суспільства, так і в його правоохоронних органах, слід відмітити, що переосмислення пріоритетів у їхній діяльності ще не відповідає запитам і масштабам демократизації країни, сьогодні актуальним питанням є подальший перехід ДПС України на реалізацію сервісних функцій.

До цього часу органи правопорядку часто розглядаються як інститути держави, складові частини виконавчої вертикалі, інструмент силового впливу на певні групи суспільства, що порушують закон. В органах правопорядку найчастіше вбачають лише інституції, що протидіють злочинності та терористичним проявам.

Такий підхід надзвичайно звужує дійсну роль органів правопорядку, призначення яких полягає не стільки в тому, щоб припинити правопорушення, скільки в тому, щоб запобігати правопорушенням, тим самим забезпечувати правопорядок, захищати права та свободи суспільства.

На нашу думку, вирішення окресленої проблеми неможливе без здійснення конкретних заходів нормативно-правового та організаційного характеру, зокрема: без послідовного, енергійного нормотворення, адміністративного впорядкування, реформування і структурного удосконалення ДПС України.

Слід відзначити, що реалізацію зазначених завдань передбачають заходи Державних стратегій, а саме: «Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року», «Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року», «Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» тощо [11].

Висновки. Таким чином, особливістю правоохоронної функції ДПС України є поєднання основних напрямків правоохоронної діяльності держави: забезпечення національної безпеки, охорона правопорядку та забезпечення прав та свобод людини. Незважаючи на провідну роль такої складової частини, як забезпечення національних інтересів на державному кордоні, не можна применшувати значення інших аспектів діяльності ДПС України, оскільки вони визначають зміст та спрямованість форм і методів здійснення правоохоронної діяльності.

Перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Викладені у статті положення і висновки розширюють і поглиблюють знання про стан та сучасні особливості реалізації правоохоронної функції ДПС України, а отже, можуть слугувати вихідною базою для подальшого вивчення та вдосконалення практики її застосування.

Література:

1. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права : підручник. 3-ге вид., стереотип. Львів : «Новий Світ 2000», 2007. 584 с.
2. Островський С.О. Поняття та функції правоохоронних органів держави. URL : <https://www.bibliofond.ru/view>. (дата звернення: 18.11.2020).
3. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. Посібник / за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
4. Гель А.П., Семаков Г.С., Кондракова С.П. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : МАУП, 2004. 272 с.
5. Гуценко К.Ф., М.А. Ковалев. Правоохранительные органы : учеб. для студ. юрид. вузов и ф-тов. Москва : Зерцало, 1999. 416 с.

6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 11. Ст. 50.
7. Зьолка В.Л. Шляхи удосконалення ключових понять у сфері прикордонного контролю. URL : http://www.rusnauka.com/5_SWMN_2014/Pravo/2_158737.doc.htm (дата звернення: 18.11.2020).
8. Про Державну прикордонну службу України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
9. Притула А. Визначення статусу Державної прикордонної служби України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Юридичні науки*. 2018. Випуск 3. С. 6–17.
10. Литвин М.М. Правоохоронна функція Державної прикордонної служби України. URL : <http://intkonf.org>. (дата звернення: 18.11.2020).
11. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023. *Офіційний вісник України*. 2018 р. № 23. Ст. 808. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua>. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482. *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 60. Ст. 1837.

Baranov S., Rybachenko S. Peculiarities of realizing law enforcement function of the State Border Guard Service of Ukraine in modern conditions

Summary. The article substantiates the relevance of this topic in the context of research on the implementation of public administration by individual state institutions. The degree of its scientific study among scientists is highlighted. The concept, signs and content of the law enforcement function of the state, as well as the State Border Guard Service of Ukraine, are

disclosed. On the example of individual works of Ukrainian scientists, a study of the concept of law enforcement agencies in the context of the analysis of the functions assigned to the State Border Guard Service of Ukraine was carried out. Based on the analysis of the regulatory framework and the existing practice of its law enforcement, the features of the implementation of the law enforcement function of the State Border Service in official activities are characterized. By analyzing the works of researchers on this topic, it was found that in different states at different historical stages of development of protective legal needs, their number, content, organization of state power has a certain specificity, which undoubtedly affects the law enforcement functions of the state, which change in space and time. Therefore, on the one hand, the law enforcement functions of the state are objective in nature, on the other hand, they are influenced by the nature of state power and the conditions for its implementation. Based on this, it was concluded that the new threats to the national security of Ukraine, which appeared on the eastern and southern parts of the state border, in today's conditions significantly affect the implementation of the law enforcement function of the state as a whole and separately on the functions of the State Border Guard Service. This, in turn, necessitates the search for new forms and methods of its provision. In particular, the development and implementation of specific measures of a regulatory and organizational nature, which provide for the improvement of the intradepartmental regulatory framework, streamlining of administrative activities, reforming and improving the system of the State Border Guard Service of Ukraine.

Key words: state, state border, State Border Guard Service of Ukraine, functions of the state, law enforcement function, law enforcement bodies, functions of law enforcement bodies, law enforcement function of the State Border Guard Service of Ukraine.