

Дискусійна панель
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ТА ПРАВОПОРЯДКУ»

Кушнір Ярослав Олександрович,
докторант відділу ад'юнктури
та докторантури Національної
академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана
Хмельницького, доктор філософії
в галузі права, доцент

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ ДПСУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:
ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

В умовах повномасштабної збройної агресії забезпечення національної безпеки, відсіч і стримування агресора стали пріоритетом для всіх суб'єктів сектору безпеки й оборони. Контекст збройної агресії та її деструктивні наслідки об'єктивно спричинили глибинну трансформацію діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, зокрема Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ). Ідеться не лише про зміну інтенсивності виконання завдань, а й передусім про якісну трансформацію форм оперативно-службової діяльності (далі по тексту – ОСД), які мають відповідати характеру, масштабам і динаміці реальних загроз національній безпеці.

На етапі попередніх досліджень, нами вже було розкрито відповідну видозміну ОСД ДПСУ з урахуванням якісно-нових обставин об'єктивної дійсності. Так, компаративний аналіз форм типових ОСД та актуальної практики її застосування, в умовах правового режиму воєнного стану дозволив дійти висновку про необхідність переорієнтації діяльності органів охорони державного кордону (далі – ООДК) на нову, як варіант оперативно-бойову діяльність як інтегративну форму, здатну одночасно забезпечувати виконання класичних правоохоронних функцій і завдань оборонного характеру [1, с. 43].

Йдеться про трансформацію типової моделі функціонування від переважно правоохоронної до комбінованої – правоохоронно-військової, у межах якої оперативно-службова діяльність набуває характеристик бойової. Такий перехід зумовлений потребою виконання не лише класичних завдань із забезпечення недоторканності державного кордону та захисту суверенних прав України в прилеглий зоні й виключній (морській) економічній зоні, а й завдань, пов'язаних із безпосередньою участю у стримуванні та відсічі збройної агресії, включно з веденням бойових дій та тісною взаємодією із Збройними Силами України й іншими складовими Сил оборони.

Подібні висновки знаходять підтримку в науковому середовищі фахових дослідників, які також акцентують, що виконання завдань ДПСУ в умовах воєнного стану характеризується інтеграцією службових і бойових функцій. У зв'язку з цим традиційна ОСД, яка історично розвивалася як переважно правоохоронна, в сучасних умовах закономірно еволюціонує у службово-бойову, поєднуючи правоохоронні та військові (бойові) складові [2, с. 29].

Варто наголосити, що трансформація ОСД ДПСУ не обмежується суто доктринальними підходами, а ґрунтується на чітких нормативно-правових і емпіричних засадах. Вона безпосередньо зумовлена розвитком національного законодавства, яке у відповідь на виклики воєнного стану істотно розширило зміст повноважень і функцій прикордонного відомства, надавши їм виразної оборонно-бойової спрямованості, перш за все йдеться про ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України» [3] призвело до суттєвого оновлення правового регулювання діяльності ДПСУ.

Водночас проведений аналіз свідчить, що трансформація ОСД ДПСУ не обмежується лише появою нових, інтегративних форм діяльності, зокрема оперативно-бойової, а супроводжується істотною модифікацією вже усталених, типових форм. Як доведено у попередніх дослідженнях, навіть такі традиційні форми, як прикордонна служба, прикордонний контроль, оперативно-розшукова діяльність чи спеціальні дії, в умовах воєнного стану зазнають якісних змін у своїй меті, змісті, організаційно-тактичних підходах та функціональному спрямуванні [1, с. 37–40]. Зокрема, вони набувають виразного безпеково-оборонного характеру, орієнтуються на протидію диверсійно-розвідувальним загрозам, забезпечення бойової стійкості прикордонних підрозділів, взаємодію із військовими формуваннями, а також реалізуються в умовах підвищеної динаміки оперативної обстановки.

У цьому контексті закономірно постає питання про трансформацію не лише функціональних форм ОСД загалом, а й її окремих складових, зокрема адміністративно-юрисдикційної діяльності (далі – АЮД) ДПСУ.

Видозміни АЮД ДПСУ зумовлюються:

– по-перше, суттєвим ускладненням умови реалізації адміністративно-процесуальних повноважень, оскільки: зростає динаміка оперативної обстановки, обмежуються ресурси, підвищуються ризики для особового складу, утруднюється доступ до доказової бази та забезпечення процесуальних гарантій;

– по-друге, зміною функціональний контекст: адміністративні правопорушення у прикордонній сфері та в середовищі особового складу нерідко набувають підвищеної безпекової сенситивності, а відтак якість адміністративного провадження прямо впливає на стійкість підрозділу, керованість, дисципліну й загальну спроможність виконувати завдання із захисту кордону.

Персональний досвід проходження служби в ООДК після широкомасштабного вторгнення, ділянка відповідальності яких віднесена до району ведення бойових (військових) дій (ділянки відповідальності 26 ПРИКЗ – Одеська область, 79 ПРИКЗ – Миколаївська область; 8 ПРИКЗ – Запорізька область) та залучення до несення служби в ООДК, ділянка яких не входить до району ведення бойових (військових) дій (31 ПРИКЗ – Чернівецька область; 27 та 94 ПРИКЗ – Закарпатська область, 24 ПРИКЗ – Вінницька область), з урахуванням відкритих емпіричних матеріалів, на яких пропонуємо зупинитися більш докладно. Йдеться про показники ОСД ДПСУ за 2025 рік, котрі прямо вказують на 21 057 виявів незаконного перетинання державного кордону України, місцем реалізації протиправного умислу цього діяння переважно є саме ООДК, що входять до Західного регіонального управління (державний кордон із державами-членами ЄС), при цьому певного поширення дістало це діяння на українсько-молдовській ділянці державного кордону [4]. Очевидно, що такий масовий характер поширення адміністративної деліктності, в сукупності із існуючою проблематикою стосовно високої частки справ про адміністративні правопорушення, закритих судами за відсутністю складу і події адміністративного правопорушення – становить леймотив АЮД ООДК, територіальних розташованих у вказаних регіонах нашої Батьківщини.

Водночас стан військової дисципліни та правопорядку у ДПСУ за 2025 рік вказує про більше поширення військових адміністративних правопорушень серед ООДК, залучених до виконання бойових (спеціальних завдань). Зокрема, 57 % усіх військових адміністративних правопорушень було вчинено саме військовослужбовцями Східного регіонального управління [5], що цілком зумовлено отримало своє вираження в АЮД відповідних ООДК, у контексті оформлення матеріалів справ про військові адміністративні правопорушення.

У наведеному контексті вбачається доцільним сформулювати авторську пропозицію щодо диференціації АЮД ДПСУ залежно від умов її реалізації, що дозволяє відійти від уніфікованого підходу до її розуміння та врахувати реальну неоднорідність оперативної обстановки. Така класифікація спрямована на відображення об'єктивних відмінностей у змісті, інтенсивності та функціональному призначенні АЮД у різних умовах обстановки.

З огляду на це пропонується виокремлювати АЮД ООДК за ознакою специфіки умов здійснення ОСД, що безпосередньо детермінує особливості реалізації адміністративно-процесуальних повноважень. Відповідно, вводиться умовний поділ на підрозділи типу «А» та типу «Б», який, однак, не може ґрунтуватися виключно на формально-географічному критерії віднесення ділянки відповідальності до району ведення бойових (воєнних) дій. Такий підхід відображає лише просторову характеристику, проте не розкриває сутнісних відмінностей у змісті діяльності. Водночас географічний чинник у цьому випадку має похідний, індикативний характер і опосередковано відображає більш глибокий функціональний критерій.

Базовим критерієм запропонованої класифікації доцільно визначити ступінь залучення підрозділів ООДК до виконання бойових (спеціальних) завдань у межах системи відсічі та стримування збройної агресії. Такий критерій виявляється у безпосередній або опосередкованій участі у бойових діях, виконанні завдань у складі угруповань Сил оборони, реалізації контрдиверсійних, фільтраційних і стабілізаційних заходів, а також функціонуванні в умовах постійної загрози вогневого ураження та високої динаміки бойової обстановки. Саме він визначає якісні параметри АЮД, зокрема рівень процесуальних ризиків, обсяг ресурсних обмежень, специфіку доказування та пріоритетність завдань, що реалізуються відповідним підрозділом.

Підрозділи типу «А» характеризуються високим рівнем інтеграції у виконання бойових (спеціальних) завдань і функціонують у середовищі, де АЮД здійснюється в умовах підвищеної небезпеки, дефіциту часу та

ресурсів, а також пріоритетності завдань оборонного характеру. Натомість підрозділи типу «Б», не будучи безпосередньо залученими до ведення бойових дій, здійснюють діяльність у відносно стабільнішому безпековому середовищі, що зумовлює інші акценти АЮД, зосереджені на протидії масовим адміністративним правопорушенням, забезпеченні прикордонного режиму та підтриманні належного рівня правопорядку на відповідних ділянках державного кордону.

Проведене дослідження дає змогу констатувати, що АЮД ДПСУ в умовах правового режиму воєнного стану зазнає глибинної змістовної трансформації, яка виявляється не лише у зміні умов її реалізації, а й у переорієнтації функціонального призначення. Запропонована класифікація підрозділів ООДК на типи «А» та «Б» на основі критерію ступеня їх залучення до виконання бойових (спеціальних) завдань дозволяє системно відобразити ці відмінності та виявити закономірності трансформації АЮД.

Отже, АЮД ДПСУ в сучасних умовах виступає не лише інструментом реагування на правопорушення, а й важливим елементом забезпечення національної безпеки, адаптуючись до характеру загроз і специфіки оперативної обстановки, в якій функціонують відповідні підрозділи

Список використаних джерел

1. Вітровчак В. Г., Кушнір Я. О. До питання оперативно-бойової діяльності органів охорони державного кордону на прикладі бойового досвіду 26 прикордонного загону. *Південноукраїнський правничий часопис*. Одеса, 2022. Вип. № 3. С. 34–45. URL: <https://doi.org/10.3285/sulj.2022.3.5>
2. Халимон С. І., Пузирьов М. С. Службово-бойова діяльність Державної прикордонної служби України: запрошення до дискусії. *Migration & Law*. 2023. Т. 3, № 5–6. С. 23–36. URL: <http://doi.org/10.32752/2786-5185-2023-3-5-6-23-36>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту державного кордону України: Закон України від 24 лют. 2023 р. № 2952-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#n169> (дата звернення: 10.04.2025).
4. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо основних результатів оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби за 2025 рік (за результатами статистичних спостережень у порівнянні з 2024 роком) / Управління аналітичного забезпечення, стратегічного та поточного планування Державної прикордонної служби України. Київ, 2026. 18 с.
5. Про стан правопорядку та військової дисципліни у 2025 році та основні завдання на перше півріччя 2026 року: наказ АДПСУ від 14 січ. 2026 р. № 73-АГ. Київ : Адміністрація Державної прикордонної служби України, 2025. 7 с.