

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»**

**РЕФЕРАТ**

*циклу наукових робіт*

*на здобуття премії Президента України*

*для молодих вчених 2021 року*

**«ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ  
В ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ»**

**КУРИЛЮК Юрій Богданович**

доктор юридичних наук

доцент кафедри теорії та історії держави і права

ВНЗ «Національна академія управління»

**Київ – 2021**

**Метою циклу** наукових робіт стало формулювання пропозицій щодо розв'язання сучасних проблем забезпечення правопорядку в прикордонній сфері України шляхом розроблення нових і вдосконалення існуючих теоретичних положень наук адміністративного і кримінального права та кримінології, вітчизняного законодавства, а також формування практичних рекомендацій для органів охорони правопорядку задля ефективного запобігання і протидії правопорушенням у прикордонному просторі у різних напрямках: організаційно-правовому, адміністративно-деліктному, кримінально-правовому та кримінологічному.

**Зміст циклу.** Цикл складається з декількох блоків наукових робіт:

1) роботи, в яких розглядається теоретико-методологічні основи правопорядку в прикордонній сфері як основи прикордонної безпеки держави, в яких розкривається сутність зазначеного явища, категоріально-понятійний апарат, гносеологічна та праксіологічна цінність;

2) роботи, що присвячені вивченню проблем юридичної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України, а також нової для України проблеми щодо порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї;

3) роботи, пов'язані з розв'язанням низки проблем запобігання контрабанді та порушенню митних правил на українських державних рубежах з особливим акцентом на незаконне переміщення тютюнових виробів;

4) роботи, в яких розглядається сучасний стан і запобігання нелегальній міграції та злочинності мігрантів як однієї із глобальних загроз прикордонній безпеці будь-якої держави;

5) роботи, що розкривають проблеми відповідальності прикордонників за вчинені ними кримінальні й адміністративні правопорушення, у т.ч. корупційні;

6) роботи, в яких розглядається кримінологічна характеристика кримінальних правопорушень у прикордонній сфері з особливим акцентом на незаконне переправлення нелегальних мігрантів через державний кордон, а також заходи щодо запобігання таким правопорушенням.

**Наукова новизна.** Сформульовані у межах циклу наукових робіт положення та рекомендації спрямовані на розв'язання важливої науково-прикладної проблеми щодо організаційно-правових, адміністративно-деліктних, кримінально-правових і кримінологічних засад забезпечення правопорядку в прикордонній сфері України, обґрунтування низки концептуальних положень, висновків і рекомендацій, що є визначальними для забезпечення правопорядку у вказаній сфері, а також удосконалення законодавства і його застосування відповідними органами охорони правопорядку.

Основні результати, які відповідають вимогам наукової новизни:

1. Визначено роль, місце й поняття «правопорядку в прикордонній сфері», зміст якого становить собою режим соціального простору, врегульованого законодавством про державний кордон, що покликаний забезпечити належний збалансований стан захищеності суспільних відносин від зовнішніх і внутрішніх загроз охоронюваним цим законодавством інтересам людини, суспільства й держави. Наведено аргументи на підтримку позиції, згідно з якою державний кордон є першоосною та цінністю правопорядку будь-якої держави, а відсутність державних кордонів утворює передумови для руйнування правопорядку як ззовні – шляхом безперешкодного поширення на територію держави тих негативних процесів, що безпосередньо впливають на упорядковані внутрішньодержавні відносини (нелегальна міграція, контрабанда наркотичних засобів тощо), так і зсередини – через безперешкодне незаконне переміщення людських ресурсів, культурних, матеріальних та інших позитивних надбань суспільства поза межі держави (контрабанда культурних цінностей, торгівля людьми тощо). Державний кордон покликаний бути певним бар'єром для будь-яких загроз жителям відповідної держави, відтак нерозривно пов'язаний з поняттям національної безпеки, що мають забезпечувати ефективні органи правопорядку відповідного державного апарату.

Установлено, що нормативно-правове регулювання діяльності щодо забезпечення правопорядку в прикордонній сфері України здійснюється через різні галузі права, базовою з яких є адміністративне право, одночасне реагування

на всі аспекти протиправної діяльності в прикордонній сфері (у т.ч. на кримінальні й адміністративні правопорушення, їх причини, усунення спричиненої шкоди тощо), а також через застосування надто розгалуженого законодавства України про державний кордон, що потребує впорядкування через інкорпорацію, консолідацію та системність під час його вдосконалення.

2. Виявлено чітку динаміку поступового щорічного зменшення кількості незаконних перетинань державного кордону України. При цьому встановлено, що понад 52% таких правопорушень вчиняється на українсько-європейській ділянці державного кордону, з яких найбільше (41,4%) намагалися потрапити до Польщі, 25,64% – Словаччини, 19,51% – Румунії і лише 13,46% – до Угорщини. Також 18,59% незаконних перетинань зафіксовано на українсько-молдовському кордоні, 9,97% – на кордоні з Росією, 7,27% намагалися незаконно перетнути українсько-білоруську ділянку державного кордону. При цьому встановлено, що особливістю вчинення правопорушення на українсько-білоруській ділянці державного кордону є переважне (63,06%) його вчинення з червня до вересня – у час дозрівання лісових ягід і грибів, коли місцеве населення прикордоння незаконно перетинає державний кордон, збираючи ці дикороси.

Відзначено, що незаконні перетинання державного кордону України рівною мірою вчиняють як громадяни України (48,82%), так й іноземці (з яких третина – громадяни держав пострадянського простору), та особи без громадянства. Загалом більшість незаконних перетинань державного кордону України вчиняється неодруженими чоловіками, віком від 25 до 50 р., які офіційно не працевлаштовані, мешкають у прикордонні (сільська місцевість) і не мають на утриманні дітей, вчиняють таке правопорушення в пошуках кращих умов життя.

Доведено, що для незаконних перетинань державного кордону України (ст. 332-2 КК), вчинених іноземцями та особами без громадянства, яким заборонено в'їзд на територію України, або представниками підрозділу збройних сил чи інших силових відомств держави-агресора (у т.ч. громадянами України), не є обов'язковою наявністю мети – заподіяння шкоди інтересам держави. При цьому, використання завідомо підробленого документа під час перетинання

державного кордону є свідомим пред'явленням особою (громадянином, іноземцем чи особою без громадянства) уповноваженій службовій особі прикордонної служби в пункті пропуску через державний кордон повністю або частково підробленого паспортного чи іншого визначеного законодавством і визнаного державою документа, що підтверджує громадянство, посвідчує особу пред'явника, а також дає право на в'їзд або виїзд з держави, з метою отримання дозволу на перетинання державного кордону.

3. Установлено, що впродовж 2008–2019 рр. на державному кордоні та межі з тимчасово окупованими територіями України виявлено незаконне переміщення (контрабанду) 4710 тонн наркотичних речовин, 4090 тонн бурштину, 74,7 млн пачок сигарет, 732 тис. шт. боєприпасів, 10163 одиниці зброї та інших заборонених для переміщення предметів (алкоголь, культурні цінності тощо). Крім того, встановлено, що з усіх випадків незаконного переміщення через державний кордон і межі тимчасово окупованих територій України майна частка зброї та боєприпасів до 2014 р. мала більші показники, адже впродовж 2008–2013 рр. зафіксовано на 2,51% більше контрабанди боєприпасів і на 1,74% – зброї, ніж за весь період бойових дій 2014–2019 рр. на Сході України.

Визначено, що одним з порушень митних правил, яке спричиняє найбільшу проблему та вимагає виділення прикордонниками значних як людських, так і фінансових ресурсів, визначено незаконне переміщення через державний кордон тютюнових виробів. Так, упродовж 2009–2019 рр. кількість виявлених на державному кордоні незаконно переміщуваних тютюнових виробів зросла в понад 4 рази. Їх вчиняють переважно на українсько-європейській ділянці державного кордону (57%) та, на відміну від сформованого в суспільстві стереотипу, найбільше – восени, рідше – влітку, в період із середи до п'ятниці, у денний час доби з 13 по 20 год. Більшість незаконних переміщень тютюнових виробів вчиняють громадяни України (76,17%), з яких більшість – мешканці прикордоння (сільської місцевості).<sup>і</sup>

4. За результатами дослідження проблеми нелегальної міграції та її впливу на правопорядок у прикордонній сфері визначено, що внаслідок масової міграції

та наступної інтернаціоналізації суспільства підвищується ризик виникнення конфронтації між новоприбулими особами (переважно іноетнічних та/або інокультурних груп) і населенням відповідної країни через відмінності в традиційних цінностях і звичаях, ментальності, способі життя, правосвідомості, правовій культурі тощо. Представники таких груп не поспішають асимілюватися в суспільстві та прийняти закони держави, вчинюють різні правопорушення й злочини, що тільки підвищує рівень конфронтації з громадянами країни та ускладнює соціально-політичну й криміногенну ситуацію в країні.

Проте, сама по собі нелегальна міграція, яка хоча й вважається однією з глобальних проблем сучасності, не становить значної загрози правопорядку в прикордонній сфері, за винятком тих обставин, якщо вона супроводжується іншою протиправною поведінкою, наприклад, використанням підроблених або чужих документів, корупцією або контрабандою, злочинністю мігрантів.

Доведено, що для злочинності мігрантів характерні стабільність її кількісно-якісних показників і певна структурна одноманітність (її питома вага у структурі злочинності в цілому становить близько 2–3%), а також залежність від кількості мігрантів, які перебувають у певний проміжок часу у відповідному адміністративно-територіальному просторі. Так, у структурі злочинності мігрантів переважають злочини проти власності (крадіжки й грабежі) – 52,69%. Інші категорії злочинів розподілені таким чином: злочини проти життя та здоров'я особи (умисне вбивство та нанесення тяжких тілесних ушкоджень) – 11,26%, злочини проти авторитету органів державної влади й місцевого самоврядування (підроблення документів та їх використання) – 10,76%, незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів (9,56%), незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами і вибуховими речовинами (5,15%). Продовжують впливати на рівень, структуру та динаміку злочинності в державі вчинювані мігрантами такі злочини у сфері недоторканності державного кордону, як незаконне переправлення осіб через державний кордон і порушення порядку в'їзду на

тимчасово окуповану територію та виїзду з неї. Визначено основні детермінаційні чинники злочинності мігрантів і заходів щодо запобігання цим злочинам.

5. Уперше за десятки років комплексно характеризувано структуру корупційної злочинності прикордонників і запропоновано шляхи щодо запобігання цьому негативному явищу. Зокрема, встановлено, що з числа вчинених (у 2014–2019 рр.) прикордонниками злочинів 25,77% – це корупційні діяння, з них більшість (71,74%) – за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК). Серед адміністративних же правопорушень, пов'язаних із корупцією, більшу частину (51,61%) становлять порушення вимоги фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП) та 30,65% – порушення обмеження щодо сумісництва (ст. 172-4 КУпАП).

З'ясовано, що всі корупційні злочини вчинені прикордонниками-чоловіками, віком від 19 до 30 р., з вищою освітою, одруженими, більшість з яких мають на утриманні двох і більше дітей, мають загальний стаж військової служби від 1 до 5 років, здебільшого із сержантсько-старшинського складу із званням прапорщик або старший прапорщик. Найбільш криміногенною серед групи прикордонників, які вчиняють корупційні злочини, є особи, які обіймали інспекторські посади, з яких 50% – це інспектори прикордонної служби (посада прапорщика, старшого прапорщика), 43% – молодші інспектори прикордонної служби (посада до сержанта), решта – старші та дільничні інспектори прикордонної служби, при цьому чверть із цих осіб – обіймали посади кінологів.

Установлено, що більшість прикордонників-корупціонерів вчиняють правопорушення одноосібно, з метою легкого способу заробітку, отримуючи неправомірну вигоду в розмірі, що еквівалентний у середньому 830 дол. США, за надання інформації про наймеш охоронювану ділянку державного кордону, через яку можливо буде безперешкодно здійснити незаконне переміщення контрабанди або нелегальних мігрантів.

6. Розкрито особливості кримінологічних засад адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прикордонної служби під час виконання ними визначених законодавством України функцій, що має кримінологічний потенціал

і перспективи для подальших наукових досліджень. Наголошено, що при аналізі кримінологічної обстановки та прогнозування її розвитку необхідно спиратися не лише на кримінально-правову статистику, а й на показники провадження в справах про адміністративні правопорушення, оскільки в українському прикордонному просторі на сьогодні адміністративні правопорушення перетворилися на один із найтипівіших криміногенних чинників. Результати дослідження свідчать, що більшість адміністративних правопорушень у прикордонні є наслідком різних злочинів або тісно пов'язані з їх учиненням.

Розкрито авторський підхід до кримінологічного портрету особи, яка вчиняє злочин у прикордонній сфері України, на прикладі особи, яка вчинила незаконне переправлення осіб через державний кордон України (ст. 332 КК), що зумовлено нетривалою й незначною судовою практикою щодо притягнення до відповідальності осіб за ст. 332-1 та 332-2 КК України. Відзначено, що для злочинців цієї категорії зазвичай є характерним суперечливий набір ознак: середній, а подекуди високий рівень інтелекту; поєднання багатого життєвого досвіду з обмеженістю поглядів, інтересів і примітивністю дозвільно-культурних потреб. У таких осіб поєднуються риси особистості злочинця та законослухняного громадянина.

Доведено, що детермінаційний комплекс злочинності в прикордонній сфері становлять різні за характером і змістом чинники: соціально-економічні; соціально-політичні; організаційно-управлінські; правові; соціально-психологічні. Розкрито основні загальні та спеціально-кримінологічні запобіжні заходи в прикордонній сфері України, а також критерії оцінювання ефективності цієї діяльності. Аргументовано низку законодавчих пропозицій, спрямованих на вдосконалення запобіжної діяльності в прикордонній сфері України.

7. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано й реалізовано зміни до законодавства України шляхом розроблення та схвалення відомчих інструкції, порядків і положень, зокрема, вперше з усіх державних інституцій на рівні підзаконного нормативно-правового акта (наказ МВС від 21.12.2018 № 1046, зареєстрований в Мін'юсті) затверджено положення про профілактику



адміністративних правопорушень, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Державної прикордонної служби. Крім того, автором запроваджено зміни до КУпАП у частині встановлення адміністративної відповідальності за невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, посилення відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України, порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, а також збільшення строку накладення стягнення за цими справами, зміни їх підсудності й установлення строку складання протоколу про адміністративне правопорушення, реалізація яких уже дає свій результат.

**Упровадження розробок циклу.** Підкреслюючи значущість одержаних результатів в наслідок підготовки циклу наукових робіт, необхідно акцентувати на його важливості для:

*правотворчості*, оскільки отримані висновки і пропозиції використовуються і можуть бути використані під час вдосконалення низки законодавчих актів України щодо забезпечення правопорядку в прикордонній сфері (листи Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України від 17.05.2013 № 04-20/12-999 та від 15.06.2020 № 04-27/12-2020/75282), а також нормативно-правових актів з питань охорони державного кордону (листи Адміністрації Державної прикордонної служби від 07.06.2013 № 0.41-4777/0/6-13 та від 29.05.2020 № 0.21-5624/0/6-20-Вих);

*правозастосування*, оскільки отримані висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані з метою ефективного досудового розслідування кримінальних правопорушень у прикордонній сфері (лист Хмельницької прокуратури з нагляду за додержанням законів у війсьній сфері Західного регіону України від 06.11.2013 № 1/1618вих13), під час проведення службових розслідувань в органах охорони державного кордону щодо вчинених прикордонниками порушень (лист Окремого контрольно-пропускного пункту «Київ» Державної прикордонної служби від 14.11.2013 № 29/3044), а також під час організації заходів щодо протидії нелегальній міграції та при взаємодії між

органами міграційної і прикордонної служб (лист Державної міграційної служби від 01.06.2020 № 8.3-3974/2-20);

*освітнього процесу*, адже більша частина робіт, які складають цикл, використовувались під час підготовки підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, рекомендацій у навчальному процесі, а також продовжують використовуватися як навчально-методичний матеріал до дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Міграційне право», «Кримінальне право», «Кримінологія» та інших (акти впровадження Національної академії Держприкордонслужби ім. Б. Хмельницького від 02.12.2013 та від 26.06.2020 № 31/86, а також ВНЗ «Національна академія управління» від 20.11.2013 та від 17.06.2020);

*науково-дослідної сфери*, оскільки результати дослідження є підґрунтям для подальших наукових досліджень і дискусій щодо забезпечення прикордонної безпеки держави (лист Науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України від 25.11.2013 № 17/265).

**Досягнутий ефект.** Результати роботи обговорено і схвалено експертами на різних заходах, організованих Консультативною місією ЄС (EUAM), Міжнародним центром розвитку міграційної політики (ICMPD), Міжнародною організацією з міграції (IOM), Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (OSCE), за участю представників МВС, МЗС, Верховної Ради України, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Служби безпеки, Національної поліції, Верховного суду та інших державних органів, а також враховано у нормотворчій і практичній діяльності цих органів, що безпосередньо вплинуло на посилення інституційної спроможності щодо забезпечення правопорядку в українському прикордонні.

Результати дослідження не мають аналогів за кордоном, їх реалізація має загальнодержавний характер і безпосередньо впливатиме на стан правопорядку на державному кордоні передусім у тих країнах, що межують з Україною. За наявними даними результати дослідження отримали належний економічний ефект, який полягає, щонайменше, у збільшенні більш ніж у семеро кількості

надходжень до Державного бюджету України коштів за рахунок накладених адміністративних штрафів (із 17 млн грн у 2014 р. до майже 130 млн грн у 2019 р.) на осіб, які вчиняють правопорушення у прикордонній сфері.

Наукові роботи циклу отримали схвальні **відгуки вчених і практиків**, зокрема, у фахових виданнях опубліковані такі рецензії: 1) Остапенко О.І. Новий погляд на забезпечення правопорядку в прикордонній сфері України. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 514–515; 2) Нікітін Ю.В. Рецензія на монографію «Державний кордон і правопорядок (законодавство, теорія, практика)». *Правова позиція*. 2020. № 3(28). С. 122–123; 3) Кухар В.В. Комплексне дослідження кримінальної відповідальності за порушення правил несення прикордонної служби. *Митна справа*. 2013. № 5(89). С. 151–153.

Крім того, на наукові роботи надійшли схвальні відгуки відомих вчених у галузях адміністративного і кримінального права та кримінологів, зокрема: дійсних членів (академіків) НАПрН України професорів О.М. Костенка, М.І. Панова, В.П. Тихого, В.І. Шакуна, членів-кореспондентів НАПрН України професорів О.М. Головкина, В.Я. Настюка, Є.Л. Стрельцова, директора НДІ вивчення проблем злочинності ім. акад. В.В. Сташиса НАПрН України професора В.С. Батиргареєвої, начальника наукового відділу НДІ інформації, безпеки і права НАПрН України професора К.І. Белякова та інших.

**Кількість публікацій.** Загальна кількість наукового доробку претендента становить 101 робота, з яких **84 – входять до циклу**, зокрема: 3 монографії, підручник (рекомендований МОН), 34 наукові статті, опубліковані у виданнях, включених МОН до переліку фахових, 4 наукові статті у зарубіжних фахових виданнях (у т.ч. одна проіндексована у Web of Science), 2 статті в енциклопедії, 37 тез доповідей на науково-практичних конференціях (у т.ч. 18 міжнародних).

Станом на 18 лютого 2021 року **кількість цитувань** наукових робіт циклу згідно з базами даних становить: Google Scholar – 69, h-індекс – 5; Web of Science – 4, h-індекс – 1.

**Претендент**

**Ю.Б. Курилюк**

\_\_\_\_\_ лютого 2021 року