

Адміністративне право

УДК: 342.9

Кушнір Ярослав Олександрович

*доктор філософії в галузі права, доцент,
старший викладач кафедри адміністративної діяльності
факультету правоохоронної діяльності
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (ВІЙСЬКОВА ЧАСТИНА 9960)*

Kushnir Yaroslav

*Doctor of Philosophy in Law, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Administrative Activities
Faculty of Law Enforcement Activities
National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine
named after Bohdan Khmelnytskyi (MILITARY UNIT 9960)
ORCID: 0000-0002-8519-5331*

Заболотний Богдан Валентинович

*слухач факультету професійної освіти та лідерства
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького (ВІЙСЬКОВА ЧАСТИНА 9960)*

Zabolotnyi Bohdan

*Listener of the Faculty of Professional Education and Leadership
National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine
named after Bohdan Khmelnytskyi (MILITARY UNIT 9960)*

**РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЮ ПРИКОРДОННОЮ СЛУЖБОЮ
УКРАЇНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНИХ
ПОВНОВАЖЕНЬ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО
СТАНУ (ДЕЛІКТНИЙ АСПЕКТ)**

IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL POWERS BY THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE UNDER THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW (DELICTUAL ASPECT)

Анотація. У статті висвітлено ключові аспекти адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України в умовах дії правового режиму воєнного стану, зосереджуючись на її деліктному аспекті. Проведено комплексний аналіз нормативно-правового регулювання та практики реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень прикордонного відомства. Особливу увагу приділено проблематиці притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Запропоновано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДПСУ, що розкриває її сутність як невід'ємної складової функціоналу прикордонного відомства, спрямованої на підтримання правопорядку та прикордонної безпеки в сучасних умовах. Визначено її роль як важливого інструменту протидії загрозам державному суверенітету та територіальній цілісності України.

У роботі охарактеризовано основні проблеми, з якими стикаються представники ДПСУ під час адміністративно-процесуального оформлення матеріалів про правопорушення, включаючи недоліки у заповненні протоколів, недостатню доказову базу, а також відсутність чітких алгоритмів дій. Відповідно, сформульовано практичні рекомендації щодо вдосконалення цієї діяльності, зокрема:

- Покращення якості оформлення протоколів, що враховує детальний опис обставин правопорушення.

- Збагачення доказової бази матеріалів адміністративних справ, включаючи фото- та відеофіксацію, рапорти військовослужбовців, пояснення свідків та схеми місцевості.

Автори акцентують на важливості статті 204-1 КУпАП як індикатора ефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності, враховуючи значну частку цих правопорушень у загальній статистиці діяльності ДПСУ (40% у 2023 році). Окреслено ключові суспільно-політичні детермінанти, що спричинили зростання цього виду правопорушень, серед яких запровадження воєнного стану та мобілізаційні заходи.

Вступ. Державна прикордонна служба України – правоохоронний орган спеціального призначення, на котрий законодавством України покладено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні. В умовах дії правового режиму воєнного стану завдання, визначені профільним законодавством залишаються незмінними, проте форми оперативно-службової діяльності прикордонного відомства – зазнали якісних змін, до прикладу: прикордонники виконують бойові та спеціальні завдання на лінії бойового зіткнення, здійснюють охорону та оборону державного кордону України на всій підконтрольній протяжності, здійснюють вихід на лінію державно кордону, яка тимчасово вибула з-під суверенного контролю, здійснюють облаштування фортифікаційних споруд, переорієнтовують оперативно-службову діяльність під сучасні реалії, трансформуючи останню на оперативно-бойову та службово-бойову діяльність. Це свідчить про посилення місця та ролі Держприкордонслужби України як основного суб’єкта забезпечення прикордонної безпеки.

Відкритим залишається питання чи весь обширний функціонал діяльності прикордонного відомства задіяний для забезпечення правового режиму воєнного стану та перемоги нашої Батьківщини. Переконанні, що

увесь. Тим не менш, потребує удосконалення саме адміністративно-юрисдикційна діяльність прикордонного відомства, котру несправедливо «виносять за дужки» функцій Державної прикордонної служби України, хоча удосконалення цього напряму службової діяльності дозволить ефективніше протидіяти реальним та потенційним загрозам Української державності.

Мета. Метою дослідження є розкриття концептуальних підходів щодо дефініювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України, аналіз державно-владних повноважень прикордонників у цій сфері, дослідження практики застосування судами законодавства про адміністративну відповідальність, а саме статті 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, з метою надання практичних рекомендацій на предмет удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності прикордонного відомства під час дії правового режиму воєнного стану.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України; 2) праці вітчизняних науковців, котрі сферою свого наукового пізнання обрали адміністративно-юрисдикційну та правоохоронну діяльність Держприкордонслужби України; 3) матеріали судової практики притягнення до адміністративної відповідальності осіб за статтею 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України».

В процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи:

А) загальнонаукові методи: метод аналізу, котрий дозволив детально дослідити нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України,

сукупність державно-владних повноважень прикордонників у цій сфері, а також окремі аспекти судової практики;

метод синтезу забезпечив інтеграцію отриманих результатів в єдину систему висновків і рекомендацій;

системний підхід дозволив розглянути адміністративно-юрисдикційну діяльність ДПСУ як складову функціоналу прикордонного відомства;

статистичний метод став у нагоді при оцінці та висвітленні актуального стану протиправної діяльності на державному кордоні та практиці правозастосування прикордонного відомства;

Б) спеціально-юридичні методи: метод тлумачення правових норм, надав змогу більш глибоко дослідити законодавче регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності прикордонного відомства;

формально-юридичний метод використовувався при вивченні змісту і структури правових норм, що стосуються повноважень прикордонників, а також механізми їх реалізації;

метод правового моделювання використовувався для розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності ДПСУ, спрямованої на забезпечення притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Результати. У науковій статті запропоновано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України в умовах правового режиму воєнного стану, вказано її ознаки; окреслено сукупність державно-владних повноважень прикордонників, наданих для реалізації адміністративно-юрисдикційної діяльності; встановлено типові помилки, що допускаються представниками прикордонного відомства під час адміністративно-процесуального оформлення адміністративного правопорушення за статтею 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що

дозволило сформувати рекомендації на предмет їхнього усунення, - наслідком чого стане удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності в цілому.

Перспективи. В подальших наукових дослідженнях пропонується зосередити увагу на:

1) розробці пропозицій щодо профілактичної діяльності Державної прикордонної служби України адміністративному правопорушенню, передбаченому статтею 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

2) удосконаленні процесуального забезпечення притягнення до адміністративної відповідальності осіб, котрі намагаються скоїти адміністративне правопорушення, передбачене статтею 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: Державна прикордонна служба України, воєнний стан, адміністративно-юрисдикційна діяльність, адміністративна відповідальність, незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України.

Summary. The article highlights the key aspects of the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service of Ukraine (SBGSU) under the legal regime of martial law, focusing on its delictual aspect. A comprehensive analysis of the regulatory framework and the practical implementation of the administrative and jurisdictional powers of the border agency has been conducted. Particular attention is paid to the issues of administrative liability under Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

An authorial definition of the administrative and jurisdictional activities of the SBGSU is proposed, revealing its essence as an integral component of the border agency's functionality aimed at maintaining law and order and border

security in modern conditions. Its role is defined as an essential tool for countering threats to state sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

The study characterizes the main challenges faced by SBGSU representatives during the administrative and procedural preparation of offense materials, including deficiencies in protocol completion, insufficient evidence base, and the absence of clear action algorithms. Accordingly, practical recommendations for improving these activities are formulated, including:

- Enhancing the quality of protocol preparation with a detailed description of the circumstances of the offense.*
- Enriching the evidence base for administrative cases with photo and video records, service members' reports, witness testimonies, and site diagrams.*

The authors emphasize the importance of Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses as an indicator of the effectiveness of administrative and jurisdictional activities, given its significant share in the overall statistics of SBGSU activities (40% in 2023). The key socio-political determinants that contributed to the increase in this type of offense, including the introduction of martial law and mobilization measures, are outlined

Introduction. The State Border Guard Service of Ukraine is a specialized law enforcement agency entrusted by Ukrainian legislation with the tasks of ensuring the inviolability of the state border and protecting Ukraine's sovereign rights in its contiguous zone and exclusive (maritime) economic zone. Under the legal regime of martial law, the tasks defined by the relevant legislation remain unchanged; however, the forms of operational and service activities of the Border Guard Service have undergone significant qualitative changes. For example, border guards perform combat and special missions along the line of contact, guard and defend the state border of Ukraine along its entire controlled length, advance to the state border temporarily outside sovereign control, construct fortifications, and adapt their operational and service activities to modern realities, transforming them into operational-combat and service-combat

activities. This demonstrates the enhanced role and significance of the State Border Guard Service of Ukraine as the primary entity ensuring border security.

The question remains open as to whether the extensive functional activities of the Border Guard Service are fully utilized to ensure the legal regime of martial law and to secure victory for our homeland. We are convinced that they are. Nonetheless, there is a need for improvement specifically in the administrative and jurisdictional activities of the Border Guard Service, which are often unfairly "set aside" from the core functions of the State Border Guard Service of Ukraine. Enhancing this aspect of its service activities would allow for a more effective response to both real and potential threats to Ukrainian statehood.

Purpose. The aim of the study is to reveal conceptual approaches to defining the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service of Ukraine, analyze the governmental powers of border guards in this domain, and examine the judicial practice of applying legislation on administrative liability, specifically Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The ultimate goal is to provide practical recommendations for improving the administrative and jurisdictional activities of the Border Guard Service during the legal regime of martial law.

Materials and methods. The materials of the study include: 1) the regulatory framework governing the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service of Ukraine; 2) works of domestic scholars focusing on the administrative and jurisdictional as well as law enforcement activities of the State Border Guard Service of Ukraine; 3) judicial practice materials related to holding individuals administratively liable under Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, "Illegal crossing or attempted illegal crossing of the state border of Ukraine."

In the course of the study, the following scientific methods were applied:

A) general scientific methods:

the method of analysis enabled a detailed examination of the regulatory framework for the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service of Ukraine, the set of governmental powers vested in border guards within this domain, and specific aspects of judicial practice;

the method of synthesis facilitated the integration of the obtained results into a unified system of conclusions and recommendations;

a systemic approach allowed for viewing the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service as an integral component of the functional operations of the border agency;

the statistical method proves useful for assessing and highlighting the current state of unlawful activities at the state border and the law enforcement practices of the border agency.

B) special legal methods:

the method of legal interpretation provided deeper insight into the legislative regulation of the administrative and jurisdictional activities of the border agency;

the formal-legal method was used to study the content and structure of legal norms concerning the powers of border guards, as well as the mechanisms of their implementation;

the method of legal modeling was applied to develop practical recommendations for improving the activities of the State Border Guard Service aimed at ensuring the administrative liability of offenders.

Results. The scientific article proposes an authorial definition of the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service of Ukraine under the legal regime of martial law and identifies its key features. It outlines the set of governmental powers granted to border guards for the implementation of administrative and jurisdictional activities. The article also identifies common errors made by representatives of the Border Guard Service during the administrative-procedural processing of administrative offenses under

Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Based on this analysis, recommendations are formulated to address these issues, ultimately contributing to the improvement of administrative and jurisdictional activities as a whole.

Discussion. Future scientific research is proposed to focus on:

1) developing recommendations for preventive activities by the State Border Guard Service of Ukraine regarding administrative offenses as stipulated in Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses;

2) improvement of procedural measures for ensuring the administrative liability of individuals attempting to commit administrative offenses as stipulated in Article 204-1 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Key words: *State Border Guard Service of Ukraine, martial law, administrative and jurisdictional activities, administrative liability, illegal crossing or attempted illegal crossing of the state border of Ukraine.*

Постановка проблеми. Адміністративно-юрисдикційна діяльність (далі по тексті – АЮД) Державної прикордонної служби України (далі по тексті – ДПСУ, Держприкордонслужба) є важливим елементом забезпечення правопорядку та безпеки на державному кордоні України, особливо в умовах правового режиму воєнного стану. Незважаючи на важливість цього напрямку, нормативно-правове регулювання АЮД ДПСУ, а також практика її реалізації залишаються недостатньо дослідженими та систематизованими.

Актуальність проблеми зумовлена зростанням кількості адміністративних правопорушень, передбачених статтею 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі по тексті – КУпАП). Ця тенденція значною мірою обумовлена соціально-політичними викликами, зокрема запровадженням правового режиму воєнного стану та мобілізаційними заходами. Водночас, процесуальне забезпечення

адміністративних проваджень у цій сфері характеризується низкою проблем, наслідком чого є звільнення осіб від адміністративної відповідальності виключно за формальними ознаками.

Існує потреба в чіткому визначенні сутності АЮД ДПСУ, її ролі серед інших функцій прикордонного відомства, а також у розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення процесуального забезпечення адміністративної відповідальності за статтею 204-1 КУпАП. Вирішення цих питань сприятиме підвищенню ефективності діяльності ДПСУ, посиленню прикордонної безпеки та забезпеченню правопорядку на державному кордоні України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження АЮД прикордонного відомства у вітчизняній правовій науці здійснювалось лише фрагментарно. Так, загальні уявлення, свого роду базис для формування категорії адміністративно-юрисдикційної діяльності було закладено С.А Комісаровим, котрий досліджував такий вид службової діяльності посадових осіб Національної поліції України (органів внутрішніх справ) [1]. Висновки наукових розвідок С.М. Гусарова дозволили виокремити АЮД серед інших видів службової діяльності за рахунок констатування вченим її типових ознак [2].

Якщо говорити про науковців, котрі сферою свого наукового пізнання обрали саме АЮД ДПСУ, то слід звернути увагу на доробок Ю.Б. Курилюка, котрий розглядав АЮД ДПСУ, в розрізі забезпечення правопорядку у прикордонній сфері [10]; А.Ф. Мота [3] та В.О. Хома [5] досліджували АЮД ДПСУ ще на зорі становлення (2008 рік) адміністративно-юрисдикційних повноважень, після переходу прикордонного відомства з військової до правоохоронної формації. Очевидно, що бралось до уваги нормативно-правове регулювання актуальне на період дослідження; в подальшому А.Ф. Мота у своїй докторській дисертації досліджував АЮД ДПСУ в розрізі протидії нелегальній міграції,

зважаючи на окремі види адміністративних правопорушень, об'єктом адміністративно-правової охорони, котрих є встановлений порядок перебування іноземців та осіб без громадянства на території України (статі 203 КУпАП та 203-1 КУпАП), в подальшому його учениця Н.П. Демчик на рівні дисертаційного дослідження сформувала висновки щодо адміністративно-правових заходів (примусове повернення та примусове видворення), спрямованих на примушування залишити територію України іноземців та осіб без громадянства. Більш сучасні результати висновки В.Л. Зьолки [4], котрі темпорально охоплюють 2015 рік допомогли актуалізувати значення АЮД для забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері. Р.М. Ляшук сформував підручник, котрий використовувався при підготовці офіцерів-прикордонників, в якому розкривав профілактичний інструментарій дільничних інспекторів прикордонної служби (станом на сьогодні такий підрозділ в організаційно-штатній структурі прикордонних підрозділів – відсутній). В.В. Половніков звертався до АЮД ДПСУ, при дослідженні форм оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби.

Сучасні наукові розвідки АЮД ДПСУ, пов'язані із роботами Я.О. Кушніра, спочатку в розрізі протидії адміністративному правопорушенню порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, трансформуючись в подальшому в дослідження деліктного аспекту АЮД ДПСУ в цілому [6]. Проте дослідження, яке б розкривало специфіку АЮД Держприкордонслужби в умовах правового режиму воєнного стану не проводилось.

Метою статті є розкриття концептуальних підходів щодо дефініювання АЮД ДПСУ, аналіз державно-владних повноважень прикордонників у цій сфері, дослідження практики застосування судами законодавства про адміністративну відповідальність, а саме статті 204-1 КУпАП, з метою подання практичних рекомендацій на предмет

удосконалення АЮД прикордонного відомства під час дії правового режиму воєнного стану.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правове регулювання АЮД ДПСУ; 2) праці вітчизняних науковців, котрі сферою свого наукового пізнання обрали АЮД ДПСУ; 3) матеріали судової практики притягнення до адміністративної відповідальності осіб за статтею 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України».

В процесі здійснення дослідження було використано наступні наукові методи:

А) загальнонаукові методи: метод аналізу, котрий дозволив детально дослідити нормативно-правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної прикордонної служби України, сукупність державно-владних повноважень прикордонників у цій сфері, а також окремі аспекти судової практики;

метод синтезу забезпечив інтеграцію отриманих результатів в єдину систему висновків і рекомендацій;

системний підхід дозволив розглянути адміністративно-юрисдикційну діяльність ДПСУ як складову функціоналу прикордонного відомства;

статистичний метод став у нагоді при оцінці та висвітленні актуального стану протиправної діяльності на державному кордоні та практиці правозастосування прикордонного відомства;

Б) спеціально-юридичні методи: метод тлумачення правових норм, надав змогу більш глибоко дослідити законодавче регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності прикордонного відомства;

формально-юридичний метод використовувався при вивченні змісту і структури правових норм, що стосуються повноважень прикордонників, а також механізми їх реалізації;

метод правового моделювання використовувався для розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення діяльності ДПСУ, спрямованої на забезпечення притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Дослідження поняття та змісту АЮД органів правопорядку не є новітнім у фаховій науковій літературі. Так, концептуальний зміст даної категорії апарату юриспруденції сформований Комісаровим С.А. для потреб наукового обґрунтування службової діяльності Національної поліції України звучить наступним чином: «здійснювана в чітко регламентованій формі суспільних правовідносин, які виникають під час здійснення підрозділами Національної поліції (їх посадовими та службовими особами), правоохоронна діяльність, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення і прийняття владних рішень (актів) у встановленому законом та порядку формах, з метою досягнення правових результатів, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу до порушників чинного законодавства у сфері функціонування Національної поліції [1, с. 76].

С.М. Гусаров зазначає, що АЮД характеризується властивими виключно для неї рисами, до яких відносяться:

- 1) наявність правового спору або правопорушення;
- 2) основою адміністративно-правових спорів, у процесі вирішення яких здійснюється правова оцінка поведінки (дій) сторін, є індивідуальні адміністративні справи;
- 3) АЮД через свою суспільну значущість потребує належного процесуально-правового регулювання [2, с. 21].

В той же час, сучасна правова доктрина містить лише фрагментарні наукові розвідки у площині АЮД інших органів правопорядку, здійснюючи акцент виключно на службовій діяльності Національної поліції України

(органів внутрішніх справ), необґрунтовано «забуваючи» про інших суб'єктів.

Поодинокі наукові напрацювання здійснювали науковці-прикордонники, зокрема А.Ф. Мота наводить власне бачення АЮД Держприкордонслужби: «врегульований нормами права специфічний різновид оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону, який пов'язаний із виявленням та фіксацією факту адміністративного правопорушення, розглядом і вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій, що мають забезпечувальний характер» [3, с. 16-17]. В.Л. Зьолка, не звужуючи зміст АЮД виключно до адміністративно-деліктної юрисдикції, висловлює власну позицію, використовуючи увесь спектр державно-владних повноважень Держприкордонслужби наступним чином: «система врегульованих нормами адміністративного права спеціальних дій, які полягають у виявленні, фіксації фактів адміністративних правопорушень, зборі та оцінці матеріалів та 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.» [4, с. 221]. В.О. Хома визначає АЮД 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 суті [5, с. 95-96].

Більш сучасні наукові дослідження одного з авторів вказують на таке тлумачення АЮД прикордонного відомства: «врегульована нормами законодавства діяльність уповноважених (посадових) осіб

Держприкордонслужби, що полягає у своєчасному, всебічному, повному та об'єктивному з'ясуванні обставин правопорушень, протидія яких відноситься до компетенції прикордонників, здійснення провадження по справі, вирішення цієї справи у точній відповідності до закону, організація забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню цього адміністративного правопорушення, запобігання подальшому скоєнню цього протиправного діяння, а також забезпечення виховання громадян у дусі додержання законів, і як наслідок – зміцнення законності [6, с. 146], тобто фактично виконання завдання адміністративного провадження (ст. 245 КУпАП) [7] за визначеною підвідомчістю.». Тим не менш, такі висновки є спірними, оскільки дещо звужують АЮД Держприкордонслужби, опускаючи функціонал прикордонного відомства як органу міграційного контролю, йдеться про такі процедури як примусове повернення та примусове видворення, реадмісія іноземців та осіб без громадянства, прийняття заяв від шукачів притулку із подальшою передачею до Державної міграційної служби України. Додатково запропоноване Я.О. Кушніром визначення не враховує претензійно-правову роботу органів охорони державного кордону, зокрема апеляційне та касаційне провадження, розгляд звернень осіб за напрямом АЮД, дисциплінарну практику, що має місце у правозастосовній діяльності Держприкордонслужби. Тому пропонуємо уточнити розглядувану дефініцію для потреб нашого дослідження в умовах дії правового режиму воєнного стану: АЮД органів та підрозділів охорони державного кордону (їх посадових осіб) це врегульована нормами адміністративного права діяльність щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, зокрема індивідуальних адміністративних справ, справ про дисциплінарні проступки, надання відповідей за зверненнями осіб, застосування у разі необхідності адміністративно-процесуальних заходів забезпечувального характеру та адміністративно-правових заходів міграційного контролю,

виконання міжнародних зобов'язань України у сфері реадмісії. Не зважаючи на громіздку конструкцію, зазначене трактування охоплює всі актуальні напрями АЮД прикордонного відомства. Проте практика реалізації цього виду службової діяльності свідчить про необхідність виокремлення саме деліктного аспекту АЮД, бодай на період дії правового режиму воєнного стану. Тому пропонуємо власне трактування цієї категорії, з урахуванням попередніх напрацювань: деліктний аспект АЮД ДПСУ у період воєнного стану – це складова адміністративно-юрисдикційної діяльності, яка забезпечує виявлення, розслідування та запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із порушенням режимів державного кордону, правопорядку та прикордонної безпеки, з урахуванням умов підвищеної загрози національній безпеці.

Зауважимо про наявність достатнього спектру державно-владних повноважень для забезпечення деліктного аспекту АЮД ДПСУ, зокрема деталізованого у ст. 20 профільного закону (як-от: правомочність вимагати припинення правопорушень; розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати стягнення у разі з'ясування обставин, що підлягають з'ясуванню під час розгляду справи по суті або ж направляти матеріали справ про адміністративні правопорушення за підвідомчістю; застосувати заходи забезпечення адміністративного провадження та/або заходи адміністративного примусу та інші заходи, передбачені законом [8].

Разом з тим, констатуємо, що АЮД Держприкордонслужби ні доктринально, ні нормативно не включено до безпосереднього функціоналу прикордонного відомства (ст. 2) [8]. Тим не менш, присутність цього напрямку діяльності у практиці Держприкордонслужби важко заперечити. Можна зробити висновок, що АЮД ДПСУ має допоміжний, свого роду забезпечувальний характер по відношенню до основної оперативно-службової діяльності прикордонного відомства та її форм, тобто не являє собою окрему (самостійну) функцію. Як наслідок, такий напрям діяльності

являється свого роду формою вираження окремих функцій, до прикладу: охорони державного кордону України, прикордонного контролю, охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та ін.

Практика застосування деліктного аспекту АЮД ДПСУ, зобов’язує нас звернутися до застосування прикордонниками адміністративного провадження, для того, щоб переорієнтувати наукові пошуки у практичну площину.

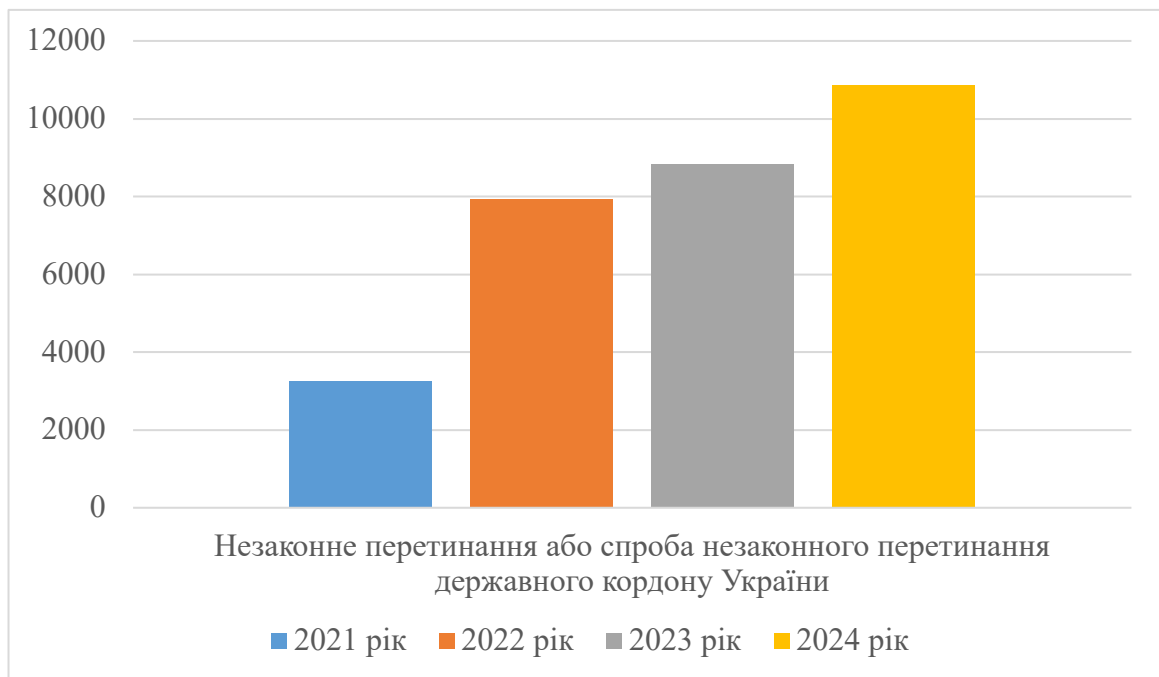


Рис. 1. Кількість складених посадовими особами ДПСУ протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 204-1 КУпАП за 2021-2024 роки

Джерело: узагальнено авторами на основі [9]

Такі кількісно-якісні показники виявлення делікту, передбаченого статтею 204-1 КУпАП, дозволяють зробити наступні висновки:

1) виявлений стан протиправної діяльності в прикордонному просторі обумовлюється рядом детермінант, вважаємо справедливими висновки Ю.Б. Курилюка, котрий провів ґрунтовне дослідження детермінант деліктності у прикордонній сфері, сформувавши кваліфікацію, обумовлену характером та змістом чинників, що впливають на вчинення правопорушень

[10]. Відповідно до кваліфікації, запропонованої вченим, вплив суспільно-політичних детермінант, а саме: запровадження правового режиму воєнного стану та оголошення указу про мобілізацію, вважаємо тими детермінантами, котрі потягнули за собою відчутне збільшення цього виду деліквентної поведінки. Проте вплив на вказані детермінанти залишається поза сферою представників прикордонного відомства;

2) виявлена тенденція щодо стійкого збільшення кількості вказаних адміністративних правопорушень, зобов'язують посадових осіб органів та підрозділів державного кордону адекватно реагувати шляхом: організації протидії саме цьому виду адміністративного правопорушення, що тягне за собою необхідність підлаштовувати план охорони державного кордону, скажімо за рахунок підвищення щільності охорони державного кордону, завершення облаштування прикордонної інфраструктури, впровадження концепції інтелектуальної охорони державного кордону (використання безпілотних літальних апаратів, розташування фото пасток на різній відстані від лінії державного кордону) та ін.

3) забезпечити виконання завдання адміністративного провадження з метою реального розуміння правопорушником негативного осуду зі сторони держави за скоєння цього суспільно шкідливого діяння, що тягне за собою необхідність удосконалення практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність першочергово прикордонниками.

Окремо хочемо звернути увагу й на частку статті 204-1 КУпАП у загальному масиві найбільш поширених адміністративних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України.

Із запропонованої діаграми можна зробити висновок, що незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України у частковому співвідношенні складає 40% від усіх адміністративних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України. Так, з 22 066 проколів про адміністративні

правопорушення, відпрацьованих прикордонниками у 2023 році, – 8 839 з них за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України (*прим. авт. повна інформація про деліктний аспект АЮД ДПСУ за 2024 рік буде представлена на Колегії Адміністрації Державної прикордонної служби України у лютому 2025 року, тому використовуються офіційні показники за 2023 рік*).

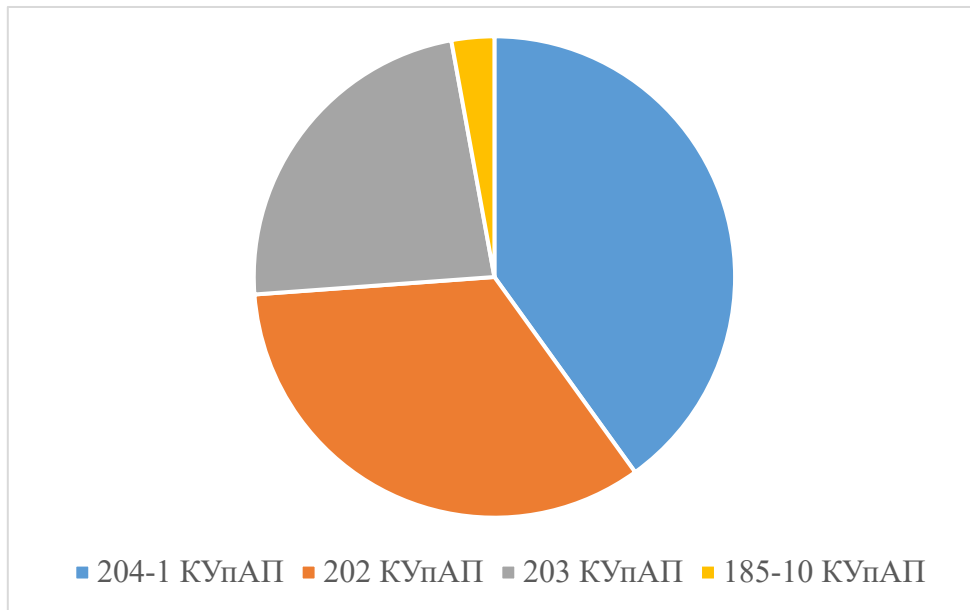


Рис. 2. Постатейне співвідношення найбільш поширених адміністративних правопорушень, проти дію яких віднесено до компетенції Держприкордонслужби України за 2023 рік

Джерело: узагальнено авторами на основі [9]

Зважаючи на існуючий стан та найбільш поширений вид протиправної діяльності в деліктному аспекті АЮД ДПСУ, пропонуємо до розгляду аналіз практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення за статтею 204-1 КУпАП, що дозволить визначити існуючу проблематику та запропонувати рекомендації на предмет її усунення, у разі виявлення. Акцентуємо увагу, що аналізу піддана практика судів, котрі дислоковані на ділянці відповідальності 31 прикордонного загону (Чернівецька область), оскільки ділянки відповідальності цього органу охорони державного кордону є однією з найбільш привабливих для

правопорушників, зважаючи на географічне розташування (державний кордон проходить по суходолу) та правового статусу суміжної держави (йдеться про Республіку Румунію перш за все).

Аналіз практики притягнення судами до адміністративної відповідальності осіб за статтею 204-1 КУпАП (*прим. авт. опрацюванню підлягало 100 постанов у справі про адміністративне правопорушення за вказаними пошуковими параметрами*) вказує на певні прорахунки, що допускаються прикордонниками під час оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення, наслідком чого є винесення судом постанов про закриття справи на підставі п. 1 ст. 247 КУпАП (відсутність складу і події адміністративного правопорушення) [8], що відверто дисонує із процесуальною роллю протоколів про адміністративні правопорушення, відпрацьованих та направлених на розгляд прикордонниками.

Пропонуємо розглянути запропоновані практичні рекомендації стосовно підвищення якості процесуальної діяльності посадових осіб прикордонного відомства:

1) якісне відпрацювання графі протоколу про адміністративне правопорушення «місце, час та суть вчинення правопорушення», оскільки ця графа має вихідне значення для констатації факту скоєння адміністративного правопорушення конкретного виду; на підставі викладеної інформації в цій графі в органу (посадової особи), котрий уповноважений розглядати справу про адміністративне правопорушення формуються загальне уявлення про подію.

Акцентуємо увагу, що в суддів повсякчас є зауваження до цієї графі протоколу, котрі полягають в наступному: «Вивчивши зазначений документ, який є єдиним документом, який можливо використати в якості фактичних даних на підставі яких можливо встановити наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, судом встановлено, що зазначений доказ не відповідає вимогам ст.256 КУпАП, оскільки у ньому не

зафіксовано конкретні дії особи, які були вчинені з метою незаконного перетинання кордону, а сам по собі факт його перебування за 150 метрів до лінії державного кордону не свідчить про намір вчинити правопорушення передбаченого ч.1 ст. 204-1 КУпАП» [11, 12].

Таким чином, пропонуємо посадовим особам Держприкордонслужби при відпрацюванні протоколу про адміністративне правопорушення звертати увагу на якісне відпрацювання категорії «суть» правопорушення, котру слід пов'язувати зі фактичною підставою притягнення до адміністративної відповідальності. Скажімо, розглядувану справу, зокрема протокол про адміністративне правопорушення, можна було б доповнити інформацією наступного змісту: ... перебуваючи за 150 метрів до лінії державного кордону, особа рухалась в напрямку лінії державного кордону з метою його перетинання поза пунктом пропуску (мету перетинання та напрямку руху можна підтвердити такою доказовою базою як: показання прикордонників, котрі несли службу у прикордонному наряді та виявили особу, що притягається до адміністративної відповідальності; планом-схемою вчинення правопорушення, в котрій можна відобразити маршрут та напрямку руху особи).

2) насичення матеріалів справи про адміністративне правопорушення доказовою базою.

Очевидно, що при формуванні справи про адміністративне правопорушення – протокол про адміністративне правопорушення це вихідний, базисний документ, свого роду процесуальна підстава притягнення особи до адміністративної відповідальності. Водночас, вирішення питання винуватості особи виключно на підставі цього процесуального документу суперечить положенням статті 245 КУпАП [7] адже не відповідає категорії повноти. Така позиція законодавця прослідковується й у судовій практиці [13,14]. Відповідь на питання, яким же чином можна сформувати якісну та цілісну доказову базу розглядуваного

нами делікту, можна також знайти у судовій практиці. Так, судді пропонують посилити матеріали справ про адміністративні правопорушення такими доказами: рапортом військовослужбовців, протоколом затримання, письмовими поясненнями із визнання вини особою, протоколом особистого огляду, огляду речей та вилучення речей і документів, поясненнями інспектора прикордонної служби, фото- чи відеофіксацією місця затримання чи руху транспортного засобу, схему місцевості із прив'язкою до місця спроби незаконного перетинання державного кордону, що у свою чергу дозволить суду повно та всебічно дослідити фактичні обставини справи [15-17]. Як наслідок, пропонуємо посилювати доказову базу справ про адміністративні правопорушення, котрі відпрацьовуються посадовими особами Держприкордонслужби зазначеними доказами.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Державної прикордонної служби України є врегульованою нормами адміністративного права діяльністю, що передбачає розгляд та вирішення адміністративно-правових спорів, здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, застосування адміністративно-процесуальних заходів забезпечувального характеру, а також реалізацію функцій міграційного контролю. АЮД виконує забезпечувальну роль у структурі функцій прикордонного відомства, підсилюючи основні функції, такі як охорона державного кордону, прикордонний контроль та захист суверенних прав України.

У період дії правового режиму воєнного стану значення АЮД набуває особливої актуальності, зважаючи на необхідність оперативного та ефективного реагування на загрози, пов'язані з порушенням правопорядку та безпеки у прикордонному просторі. Запропоноване в статті тлумачення деліктного аспекту АЮД ДПСУ визначає його як діяльність, спрямовану на виявлення, розслідування та запобігання адміністративним

правопорушенням, що мають прямий зв'язок із порушенням прикордонного режиму, безпеки та правопорядку. Такий підхід дозволяє чітко окреслити компетенцію прикордонного відомства в умовах воєнного стану та підвищити ефективність протидії загрозам прикордонній та національній безпеці.

Особливу увагу в дослідженні приділено адміністративним правопорушенням, передбаченим статтею 204-1 КУпАП. Саме ця стаття обрана для аналізу через її вагому частку в загальному масиві адміністративних правопорушень у діяльності ДПСУ (40% усіх адміністративних справ, відпрацьованих прикордонниками у 2023 році). Значне зростання кількості порушень, передбачених цією статтею, обумовлене суспільно-політичними детермінантами, такими як введення правового режиму воєнного стану та мобілізація, що підкреслює необхідність удосконалення практики АЮД.

Для підвищення якості практики притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 204-1 КУпАП пропонуються такі напрями удосконалення:

1. Якісне оформлення протоколів: посадовим особам ДПСУ слід приділяти особливу увагу деталізації суті правопорушення, включаючи опис дій, які свідчать про намір здійснити незаконне перетинання кордону. Це дозволить уникнути формальних зауважень суддів та підвищить доказову силу протоколів.

2. Розширення доказової бази: для формування повної картини правопорушення рекомендується додавати до матеріалів справ рапорти, схеми місцевості, відео- та фотофіксацію, пояснення свідків і особисті пояснення правопорушників.

Реалізація цих заходів сприятиме підвищенню ефективності АЮД ДПСУ та посиленню її ролі у забезпеченні правопорядку та безпеки державного кордону.

До перспектив подальших досліджень можна додати такі напрями, які сприятимуть вдосконаленню АЮД ДПСУ та підвищенню її ефективності в умовах сучасних викликів, скажімо:

1. Аналіз профілактичних заходів: розробка ефективних профілактичних заходів для зниження кількості адміністративних правопорушень, передбачених статтею 204-1 КУпАП. Акцентуємо увагу, що такі профілактичні заходи мають бути спрямовані як на об'єктивні детермінанти, котрі спрощують незаконне перетинання державного кордону (інженерне облаштування лінії державного кордону, низька щільність прикордонних нарядів, недостатня кількість особового складу), так і суб'єктивні (впровадження освітніх та інформаційних кампаній серед населення, особливо серед військовозобов'язаних).

2. Процесуальне забезпечення: розробка та впровадження чітких методичних рекомендацій для прикордонників з оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення.

Література

1. Комісаров С.А. Особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Том 29 (68), № 2. С. 73-77.

2. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид.наук. Київ, 2009. 452 с.

3. Мота А.Ф. Становлення повноважень органів охорони державного кордону України в провадженні у справах про адміністративні правопорушення: навч.-метод. посібн. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2008. 140 с.

4. Зьолка В.Л. Сучасні підходи до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної прикордонної служби України. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2015. С. 216-222.

5. Хома В.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України: монографія Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2008. 155 с.

6. Кушнір Я.О. Державна прикордонна служба України як суб'єкт протидії порушенню порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї: дис. ... докт. філ. у гал. права. Хмельницький, 2021. 304 с.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України, Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 14.01.2025).

8. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення: 14.01.2025).

9. *Офіційний сайт Державної прикордонної служби України*. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/border-surveillance> (дата звернення: 14.01.2025).

10. Курилюк Ю. Б. Державний кордон і правопорядок (законодавство, теорія, практика): монографія. Київ: Дакор, 2020. 446 с.

11. Постанова Старожинецького районного суду Чернівецької області від 26.07.2023, судова справа № 723/3088/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112444347> (дата звернення: 14.01.2025).

12. Постанова Старожинецького районного суду Чернівецької області від 25.07.2023, судова справа № 723/3141/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112425462> (дата звернення: 14.01.2025).

13. Постанова Старожинецького районного суду Чернівецької області від 27.07.2023, судова справа № 723/3092/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112444351> (дата звернення: 14.01.2025).

14. Постанова Старожинецького районного суду Чернівецької області від 26.07.2023, судова справа № 723/3099/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112444346> (дата звернення: 14.01.2025).

15. Постанова Сокальського районного суду Львівської області від 25.07.2023, судова справа № 454/3134/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112386317> (дата звернення: 14.01.2025).

16. Постанова Івано-Франківського апеляційного суду від 21.06.2023, судова справа № 938/292/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111695312> (дата звернення: 14.01.2025).

17. Постанова Чернівецького апеляційного суду від 13.06.2023, судова справа № 33/822/376/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111472349> (дата звернення: 14.01.2025).

References

1. Komissarov, S. A. (2018). Osoblyvosti administratyvno-yurysdyktsiinoi diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy [Features of administrative and jurisdictional activities of the National Police of Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni V. I. Vernadskoho. Serii: Yurydychni nauky*, 29(68), 73–77 [in Ukrainian].

2. Husarov, S. M. (2009). Administratyvno-yurysdyktsiina diialnist orhaniv vnutrishnikh sprav [Administrative and jurisdictional activity of internal affairs bodies]: dys. ... d-ra yuryd. nauk. Kyiv. 452 p. [in Ukrainian].

3. Mota, A. F. (2008). Stanovlennia povnovazhen orhaniv okhorony derzhavnoho kordonu Ukrainy v provadzhenni u spravakh pro administratyvni pravoporushennia [Formation of powers of border guard authorities of Ukraine in administrative offense proceedings]: navch.-metod. posibn. Khmelnytskyi: Vydavnytstvo NADPSU. 140 p. [in Ukrainian].

4. Ziolk, V. L. (2015). Suchasni pidkhody do rozuminnia administratyvno-yurysdyktsiinoi diialnosti orhaniv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [Modern approaches to understanding the administrative and jurisdictional activities of the State Border Guard Service of Ukraine]. *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky*, (5), 216–222 [in Ukrainian].

5. Khoma, V. O. (2008). *Administratyvno-pravove rehuliuвання diialnosti inspektoriv prykordonnoi sluzhby Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy* [Administrative and legal regulation of the activities of border service inspectors of the State Border Guard Service of Ukraine]: monohrafiia. Khmelnytskyi: Vydavnytstvo NADPSU. 155 p. [in Ukrainian].
6. Kushnir, Ya. O. (2021). *Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy yak subiekt protydii porushenniu poriadku v'izdu na tymchasovo okupovanu terytoriiu Ukrainy ta vyizdu z nei* [State Border Guard Service of Ukraine as a subject of countering violations of the entry order to the temporarily occupied territory of Ukraine and exit from it]: dys. ... dokt. fil. u hal. prava. Khmelnytskyi. 304 p. [in Ukrainian].
7. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia* [Code of Ukraine on Administrative Offenses]: Zakon Ukrainy, Kodeks vid 07.12.1984 r. № 8073-Kh. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> [in Ukrainian].
8. *Pro Derzhavnu prykordonnu sluzhbu Ukrainy* [On the State Border Guard Service of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 03.04.2003 r. № 661-IV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> [in Ukrainian].
9. *Ofitsiinyi sait Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy – Official website of the State Border Guard Service of Ukraine*. Retrieved from <https://dpsu.gov.ua/ua/border-surveillance> [in Ukrainian].
10. Kuryliuk, Yu. B. (2020). *Derzhavnyi kordon i pravoporiadok (zakonodavstvo, teoriia, praktyka)* [State Border and Law and Order (legislation, theory, practice)]: monohrafiia. Kyiv: Dakor. 446 p. [in Ukrainian].
11. *Postanova Starozhynetskoho raionnoho sudu Chernivetskoi oblasti vid 26.07.2023, sudova sprava № 723/3088/23* [Decision of the Storozhynets District Court of Chernivtsi Region dated 26.07.2023, case № 723/3088/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112444347> [in Ukrainian].

12. *Postanova Starozhynetskoho raionnoho sudu Chernivetskoi oblasti vid 25.07.2023, sudova sprava № 723/3141/23* [Decision of the Storozhynets District Court of Chernivtsi Region dated 25.07.2023, case № 723/3141/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112425462> [in Ukrainian].

13. *Postanova Starozhynetskoho raionnoho sudu Chernivetskoi oblasti vid 27.07.2023, sudova sprava № 723/3092/23* [Decision of the Storozhynets District Court of Chernivtsi Region dated 27.07.2023, case № 723/3092/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112444351> [in Ukrainian].

14. *Postanova Starozhynetskoho raionnoho sudu Chernivetskoi oblasti vid 26.07.2023, sudova sprava № 723/3099/23* [Decision of the Storozhynets District Court of Chernivtsi Region dated 26.07.2023, case № 723/3099/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112444346> [in Ukrainian].

15. *Postanova Sokal'skoho raionnoho sudu Lvivskoi oblasti vid 25.07.2023, sudova sprava № 454/3134/23* [Decision of the Sokal District Court of Lviv Region dated 25.07.2023, case № 454/3134/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112386317> [in Ukrainian].

16. *Postanova Ivano-Frankivskoho apeliatsiinoho sudu vid 21.06.2023, sudova sprava № 938/292/23* [Decision of the Ivano-Frankivsk Court of Appeal dated 21.06.2023, case № 938/292/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111695312> [in Ukrainian].

17. *Postanova Chernivetskoho apeliatsiinoho sudu vid 13.06.2023, sudova sprava № 33/822/376/23* [Decision of the Chernivtsi Court of Appeal dated 13.06.2023, case № 33/822/376/23]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111472349> [in Ukrainian].