

**ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА**

ДЕМЧИК НАДІЯ ПЕТРІВНА

УДК 342.951:351.746.1 (477)

**ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ І
ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА
ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Хмельницький – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Адміністрація Державної прикордонної служби України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент,
МОТА Андрій Федорович,
Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, начальник кафедри адміністративної діяльності факультету правоохоронної діяльності.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
КУРИЛЮК Юрій Богданович,
Адміністрація Державної прикордонної служби України, начальник управління адміністративної юрисдикції Департаменту охорони державного кордону;

кандидат юридичних наук, доцент,
СТОРОЖУК Ірина Петрівна,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права.

Захист відбудеться *«14» травня 2021 року о 10.00* годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 70.895.02 у Хмельницькому університеті управління та права імені Леоніда Юзькова за адресою: 29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8, конференц-зал (ауд. 907).

З дисертацією можна ознайомитися у науковій бібліотеці Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова за адресою: 29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 38.

Автореферат розісланий *«13» квітня 2021 року.*

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Олена ЧЕРНЯК

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Міграція стала однією з головних проблем сучасної людської цивілізації. Чисельні міграційні потоки викликають занепокоєння у багатьох країнах світу, оскільки спричиняють негативні наслідки і загрози для суспільства та держави, і зрештою, здатні заподіювати суттєву шкоду правам людини.

Незважаючи на існування правових норм, регулюючих застосування міграційних примусових заходів, постала низка завдань юридичного характеру, які зокрема стосуються правоохоронної діяльності органів прикордонної служби. Відсутні фундаментальні наукові праці, присвячені дослідженню використання потенціалу добровільного чи примусового повернення порушників законодавства про державний кордон. Назріла потреба в обґрунтованих пропозиціях з вирішення актуальних завдань прикладного змісту, спрямованих на розв'язання фундаментальних завдань захисту національних інтересів України на державному кордоні, визначення оптимальних способів застосування та реалізації примусових заходів. Необхідність наукового супроводу протидії нелегальній міграції підтверджують результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба України). У 2020 році органами та підрозділами охорони державного кордону затримано 9 280 нелегальних мігрантів. Якщо загальна кількість таких затримань знизилася в умовах карантину більше ніж у 2,5 рази у порівнянні з 2019 роком, то кількість затримань за незаконне перетинання державного кордону залишилися фактично на тому ж рівні¹.

Водночас тривалий час залишаються невирішеними проблеми розуміння юридичної природи видворення, що спричиняє неоднозначність правової регламентації, призводить до різного тлумачення підстав та порядку застосування такого примусового заходу до іноземців чи апатридів, і зрештою викликає реакцію міжнародних судових установ про визнання порушень прав людини під час здійснення процедур прикордонного контролю.

Дослідженню різних аспектів адміністративно-примусової діяльності правоохоронних органів присвячені праці відомих вітчизняних учених, таких як Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюк, А. П. Ключніченко, Л. В. Коваль, В. І. Курило, Ю. Б. Курилюк, Д. М. Лук'янець, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, Г. О. Пономаренко, М. І. Смокович, Г. Й. Ткач, О. С. Фролов, Х. П. Ярмакі та ін. Питання державного управління процесами міграції та його організаційно-правового забезпечення стали предметом досліджень О. О. Бандурки, Н. П. Бортник, С. І. Браткова, І. К. Василенка, В. В. Зуй, В. К. Колпакова, С. Ф. Константінова, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновської, С. О. Мосьондза, А. Ф. Моти, В. І. Олефіра, О. І. Піскуна, Ю. І. Римаренка, В. М. Снігура, С. Б. Чеховича.

¹ Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби. Результати ОСД за 2020 рік. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/> (дата звернення: 1.02.2021).

Безумовно важливими для з'ясування особливостей правового інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України є дисертаційні дослідження, які проводилися в різний час українськими та закордонними авторами – В. І. Пальком «Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства» (2005 р.), В. В. Половніковим «Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України» (2007 р.), М. М. Аракелян «Проведення у справах щодо видворення іноземців та осіб без громадянства в адміністративному суді» (2012 р.), І. В. Гулою «Адміністративно-правове забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з України» (2015 р.), Є. Г. Зубовою «Мери адміністративного принуждення, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства» (2016 р.).

Однак, не зважаючи на чисельні наукові розробки, проведені вищезазначеними науковцями, комплексного наукового дослідження примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України не проведено. Всебічно не проаналізовано можливості організаційних структур органів охорони державного кордону, не визначені їх повноваження, а також вимагають системного аналізу питання взаємодії, використання альтернативних затриманню заходів до іноземців, що слугуватиме поліпшенню міграційної ситуації в Україні. Викладені обставини зумовили обрання теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження пов'язане з реалізацією Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 687-р від 24 липня 2019 року, та відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року (ст. 3). Проблематика дослідження узгоджується з Пріоритетними напрямками розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затвердженими постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року.

Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького «Профілактика нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект» (220-0008 І).

Тема дисертації затверджена (протокол № 2 від 22 жовтня 2015 року) вченою радою Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у встановленні сутності й особливостей правового інституту примусового повернення і видворення іноземців (осіб без громадянства) органами Держприкордонслужби України, його теоретичного забезпечення, визначення напрямів реалізації та перспективного удосконалення.

Вказаній меті підпорядковано вирішення таких завдань:

- з'ясувати історичний розвиток правового регулювання і наукових уявлень щодо примусових заходів стосовно іноземців та повноважень органів охорони державного кордону в їх застосуванні;
- охарактеризувати правову регламентацію застосування в Україні примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства;
- обґрунтувати організаційно-правові засади діяльності Держприкордонслужби України як суб'єкта застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства;
- встановити особливості використання процедур вислання громадян третіх країн на основі закордонного досвіду протидії нелегальній міграції;
- з'ясувати лінгвістично-юридичний зміст ключових понять, що використовуються на позначення примусового повернення іноземців;
- розглянути процесуальний порядок реалізації повноважень органів Держприкордонслужби України із застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства;
- визначити строки та стадії провадження у справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України;
- виокремити місце органів Держприкордонслужби України у системі взаємодії з іншими суб'єктами застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються у зв'язку із реалізацією органами Держприкордонслужби України повноважень щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства.

Предметом дослідження є правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становлять загальнотеоретичні і спеціальні методи наукового пізнання. Їх використання зумовлено системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. За допомогою історико-правового методу з'ясовано процес розвитку і наукові погляди на заходи примусового повернення іноземців та становлення повноважень органів охорони державного кордону щодо їх застосування (*підрозділи 1.1, 2.1*). Логіко-семантичний метод дозволив встановити зміст понятійного апарату адміністративного примусу, застосованого до мігрантів, зокрема сутності термінів «видворення», «вислання», «депортація», «добровільне повернення», «реадмісія», «примусове повернення», «репатріація» (*підрозділи 1.4, 1.5*). Системно-структурний і функціональний методи сприяли дослідженню статусу суб'єктів, уповноважених здійснювати примусове повернення і видворення, нормативно-правового забезпечення взаємодії в реалізації примусових заходів до іноземців та осіб без громадянства (*підрозділи 1.3, 2.4, 2.5*). Порівняльно-правовий метод використано для

характеристики соціальної зумовленості застосування примусових заходів з протидії нелегальній міграції в різних суспільно-політичних умовах у співставленні з закордонним досвідом прикордонного менеджменту (*підрозділи 1.5, 2.5*). Методи класифікації та групування застосовано для диференціації строків примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України (*підрозділ 2.2*). Формально-юридичний метод спрямовано на дослідження нормативних джерел і виявлення недоліків чинного законодавства України, яке регулює застосування примусових заходів до мігрантів (*підрозділи 1.2, 2.3*). На підставі соціологічного та статистичного методів узагальнено дані оперативно-службової діяльності органів охорони кордону, здійснено співставлення результатів юридичної практики й аналіз емпіричної інформації, пов'язаної з темою дисертаційного дослідження (*підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5*).

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є першим у теорії адміністративного права фундаментальним дослідженням, спрямованим на розв'язання актуального завдання діяльності Державної прикордонної служби України із застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства.

Найбільш важливими з-поміж теоретичних положень, висновків і практичних пропозицій, що сформульовані в дисертації та відповідають вимогам наукової новизни, є такі:

вперше:

1) здійснено інтерпретацію примусового повернення і видворення органами охорони державного кордону як правового інституту, що становить виокремлену сукупність матеріальних і процесуальних норм, характеризується особливим видом однорідних суспільних відносин у міграційній сфері, стосується застосування взаємопов'язаних заходів адміністративного примусу до іноземців та осіб без громадянства;

2) встановлено особливості адміністративно-правового і процесуального регулювання діяльності органів охорони кордону із застосування заходів щодо примушення іноземців до виїзду з державної території в умовах адаптації системи забезпечення прикордонної безпеки до норм та стандартів Європейського Союзу;

удосконалено:

3) правовий зміст термінів «примусове повернення» і «видворення» у співставленні з однорідними поняттями, які відображають міграційну спрямованість заходу – видалення з території країни небажаного іноземця;

4) підходи у з'ясуванні компетенції щодо застосування примусового повернення та видворення іноземців й осіб без громадянства, на основі чого повноваження Держприкордонслужби України можуть бути охарактеризовані як повноваження органу охорони правопорядку, органу міграційного контролю і сторони позовного провадження;

5) виокремлення у складі національної прикордонної служби організаційних структур з адміністративно-юрисдикційними повноваженнями: органи загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони

державного кордону, прикордонного контролю, оперативно-бойової діяльності; підрозділи, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції, процесуального супроводу, контролю й здійснення примусового повернення і видворення;

б) дискусійні положення щодо змісту та послідовності процесуальної діяльності в адміністративних провадженнях примусового повернення та видворення іноземців (апатридів), у межах яких органи та підрозділи охорони державного кордону виконують основні процесуальні та забезпечувальні специфічні завдання;

7) характеристику ідентифікації та документування нелегальних мігрантів як етапу в адміністративно-правовому механізмі видворення органами охорони державного кордону;

набули подальшого розвитку:

8) розуміння правил застосування та порядку здійснення примусового повернення і примусового видворення органами Держприкордонслужби України, відповідно до чого запропоновано виділяти чотири групи джерел права, що розповсюджують свою дію на таку діяльність: міжнародно-правові документи, національне законодавство України (матеріальні і процесуальні норми), підзаконні нормативно-правові акти та судова практика;

9) обумовленість призначення діяльності прикордонних формувань, які у своєму розвитку корелюються із закономірностями міграційних процесів, державною політикою й юридичними приписами;

10) розмежування матеріальних та процесуальних строків, у межах яких органи охорони державного кордону реалізують повноваження із примусового повернення та видворення з території України. Спрямованість на досягнення міграційного результату відображає матеріальний зміст строків, відведених для виїзду та/або забезпечення виїзду з країни нелегального мігранта. Матеріальні строки видворення пов'язуються також із затриманням, що застосовується за правилами адміністративного судочинства та характеризується суттєвою тривалістю, особливо в умовах пандемії. Призначення процесуальних строків обґрунтовано на основі чинних норм адміністративно-процесуального законодавства та пов'язується із вчиненням необхідних процесуальних дій, необхідних для звернення до суду і стадійності здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження;

11) характеристика міжнародного, прикордонного, національного і місцевого рівнів взаємодії органів охорони державного кордону України з іншими суб'єктами щодо примусового повернення та видворення. Визначено напрями можливої співпраці з недержавними суб'єктами та окремими громадянами, спрямованої на досягнення належного міграційного результату.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній роботі* – для подальшого вивчення загальних і спеціальних питань удосконалення протидії нелегальній міграції (*Акт впровадження в освітній та науково-дослідній діяльності Національної*

академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького від 2 грудня 2020 р. № 31/131-а);

– сфері правотворчості – для удосконалення національного законодавства України в міграційній сфері (*Акт про впровадження Адміністрації Держприкордонслужби України від 16 лютого 2021 р.*);

– освітньому процесі – під час організації освітньої діяльності та викладання навчальних дисциплін юридичного та прикордонного прикладного блоку (*Акт впровадження в освітній та науково-дослідній діяльності Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького від 2 грудня 2020 р. № 31/131-а*);

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності оперативно-службової діяльності та професійної підготовки персоналу органів і підрозділів охорони державного кордону (*Акт про впровадження Адміністрації Держприкордонслужби України від 16 лютого 2021 р.; акт про впровадження Львівського прикордонного загону Держприкордонслужби України від 3 лютого 2021 р. № 1477*).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно. Положення і висновки, що викладені в дисертації та складають її наукову новизну, розроблені автором особисто. У співавторстві з М. О. Королем опубліковано наукову статтю «Нормативно-правове регулювання місця Державної прикордонної служби України в механізмі держави», в якій дисертанту належать положення про обґрунтування статусу Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення, виходячи з необхідності участі у боротьбі з організованою злочинністю й протидії незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів, забезпечення життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави у прикордонній сфері. У співавторстві з Р. В. Гриньком також опубліковано наукову статтю «Строки примусового повернення й видворення іноземців та апатридів органами прикордонної служби в умовах пандемії», в якій дисертанткою опрацьовано розмежування матеріальних та процесуальних строків, у межах яких органи охорони державного кордону реалізують повноваження із примусового повернення та видворення з території України. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційна робота обговорювалася та отримала позитивну оцінку на засіданні наукового семінару Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 7 від 3 лютого 2021 р.). Окрім цього, основні положення дисертації висвітлено в доповідях і повідомленнях на таких науково-практичних заходах: VIII і IX Всеукраїнських науково-практичних конференціях «Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України» (Хмельницький, 10 грудня 2015 р. і 8 грудня 2016 р.); Міжнародній заочній науково-практичній конференції «Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности» (Минск, 2017 г.); I і II Всеукраїнських науково-практичних конференціях «Актуальні

проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності» (Хмельницький, 3 березня 2017 р. і 2 березня 2018 р.); XI Всеукраїнській науково-практичній конференції «*Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України»* (Хмельницький, 15 листопада 2018 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «*Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України»* (Хмельницький, 22 листопада 2019 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено в 15 наукових публікаціях, зокрема: в 6 наукових статтях, 5 з яких – у журналах і збірниках, що входять до переліку фахових наукових видань України і 1 – у періодичному іноземному виданні країни-члена ЄС; у 7 тезах виступів на науково-практичних заходах; у 2 працях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з переліку умовних позначень, вступу, двох розділів, що містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, розміщеного на 23 сторінках (207 найменувань) та додатків на 19 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 226 сторінок, з них 169 сторінок основного тексту.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, вказано на зв'язок роботи з науковою тематикою, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, сформульовано наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів, подано відомості про їх апробацію, структуру й обсяг дисертації.

Розділ перший «Адміністративно-правова характеристика примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України» складається з п'ятих підрозділів, присвячених дослідженню становлення та сучасного стану наукового забезпечення і правового регулювання застосування примусових заходів у протидії нелегальній міграції органами, призначеними для охорони державного кордону.

Відповідно до положень *підрозділу 1.1 «Історіографія дослідження повноважень органів охорони державного кордону щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства»* охарактеризовано ретроспективу застосування вислання небажаної особи, що виникнувши в древні часи як кримінальне покарання, отримало в процесі еволюції правових уявлень вияв у адміністративних повноваженнях. Від початку формування української державності діяльність органів охорони кордону носила воєнно-оборонний характер і лише за часів сучасної незалежності вони отримали повноваження із застосування адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців залишити територію країни.

У *підрозділі 1.2 «Нормативно-правове регулювання застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства в*

Україні» з урахуванням окремих складових правового регулювання характеризуються його особливості, виходячи із розуміння примусового повернення і видворення як правового інституту, що реалізується у діяльності уповноважених суб'єктів. В якості предмету юридичного впливу в ситуації із видалення мігранта за межі території держави розглядається окрема група суспільних відносин міграційного характеру, пов'язаних із відносинами, що складаються в прикордонній сфері.

Правові аспекти врегулювання взаємозв'язку між сторонами примусового повернення і видворення з'ясовуються за змістом чотирьох груп джерел права, що розповсюджують свою дію на таку діяльність: міжнародно-правові документи, національні законодавчі акти, підзаконні нормативно-правові акти та судова практика.

Підрозділ 1.3 «Суб'єкти, уповноважені здійснювати примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства» присвячено дослідженню статусу носіїв публічно-правового інтересу, залучених до вирішення питання про видалення з території України іноземців чи апатридів. Здійснено комплексне співставлення компетенції суб'єктів владних повноважень на основі взаємозв'язку підстав застосування примусового повернення і примусового видворення.

Окремо проаналізовано завдання організаційних структур у складі Держприкордонслужби України. Визначено види органів охорони державного кордону як оперативно-службової ланки загальної компетенції з повноваженнями примусового характеру та міграційної спрямованості. В їх складі виділено підрозділи, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції, процесуального супроводу, контролю й здійснення примусового повернення і видворення.

У підрозділі 1.4 «Лінгвістично-правова характеристика термінології «примусове повернення» та «примусове видворення» здійснено логіко-семантичний порівняльний аналіз норм міжнародного права та українського законодавства, що використовує низку взаємопов'язаних за змістом визначень процесу переміщення особи незалежно від її бажання. З'ясовуються сутнісні характеристики відповідно до юридичної природи понять примусового повернення і видворення та їх співставлення з однорідними категоріями – вислання, депортація, екстрадиція, добровільне повернення, реадмісія, репатріація.

На основі співставлення різних поглядів примусове повернення і видворення характеризуються не лише як заходи припинення. Досліджено їх правовідновлювальний потенціал.

Обґрунтовується позиція, відповідно до якої недоцільно вживати терміни «адміністративне видворення» або «примусове видворення», оскільки вони не відповідають реальному вияву примусу, що застосовується до особи. Ознака примусовості закладена в розуміння поняття видворення і отримує свою об'єктивізацію в процесі забезпечення виїзду іноземця за межі території країни.

Підрозділ 1.5 «Закордонний досвід примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами охорони державного кордону»

відображає порівняльно-правове дослідження особливостей нормативної регламентації в закордонних державах примусового повернення іноземців (апатридів) та застосування досвіду проведення таких заходів у діяльності органів прикордонної служби за сучасної міграційної ситуації. Розглянуто принципи та загальні підходи застосування заходів щодо примушення іноземців до виїзду з державної території на основі закордонного досвіду протидії нелегальній міграції.

Потенціал примусового повернення з'ясовується у комплексі з іншими заходами, зокрема прикордонним контролем, та забезпеченням дотримання прав мігранта в процедурі депортації шляхом регламентації, пов'язаного з нею затримання, чи встановлення альтернативних затриманню заходів. Аргументується пріоритет для вітчизняної нормативної регламентації процедур повернення іноземних громадян європейської моделі відповідної правоохоронної діяльності.

Розділ другий «Адміністративно-процесуальна діяльність органів Державної прикордонної служби України щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства» складається з п'ятих підрозділів, в яких проаналізовано сучасний стан правової регламентації адміністративно-процесуальної діяльності органів Держприкордонслужби України у провадженнях примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, а також їх взаємодії з іншими суб'єктами протидії нелегальній міграції.

У підрозділі 2.1 *«Повноваження органів Державної прикордонної служби України щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства»* здобувачка з'ясовує обсяг компетенції органів охорони державного кордону, виходячи з розуміння ефективного виконання ними суспільної функції протидії нелегальній міграції. Відповідно до аргументації позиції про статус суб'єкта влади для забезпечення публічної інтересу досліджуються повноваження органів, підрозділів та особового складу Держприкордонслужби України, що розкривають правоохоронний характер її діяльності.

Функціональне призначення участі у протидії нелегальній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів встановлено у взаємозв'язку із застосуванням примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства. Відповідно права і обов'язки Держприкордонслужби України характеризуються як повноваження органу охорони правопорядку, органу міграційного контролю і сторони позовного провадження.

У підрозділі 2.2 *«Строки примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України»* обґрунтовується виділення матеріальних та процесуальних строків, у межах яких органи охорони державного кордону реалізують повноваження із примусового повернення та видворення з території України.

Спрямованість на досягнення міграційного результату відображає матеріальний зміст строків, відведених для виїзду та/або забезпечення виїзду з країни нелегального мігранта. Матеріальні строки видворення пов'язуються

також із затриманням, що застосовується за правилами адміністративного судочинства та характеризується суттєвою тривалістю, особливо в умовах пандемії.

Призначення процесуальних строків у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи видворення іноземців або осіб без громадянства відповідають їх законодавчо закріпленому поняттю в ст. 118 Кодексу адміністративного судочинства України, з визначенням особливостей темпоральної регламентації відповідно до статей 288, 289 і п. 3 ст. 371 цього ж Кодексу. Такий різновид строків стосується часу, відведеного для звернення до суду і стадійності здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження.

Відповідно до положень *підрозділу 2.3 «Стадії адміністративних проваджень у справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України»* проаналізовано законодавчу практику, спрямовану на врегулювання порядку процесуальної діяльності Держприкордонслужби України із застосування примусових заходів повернення нелегальних мігрантів. Адміністративно-примусова компетенція органів охорони державного кордону стосовно іноземців та осіб без громадянства реалізується у межах декількох адміністративних проваджень. Незважаючи на їх взаємообумовленість, кожне з них характеризується різними стадіями та спрямованістю. В роботі розмежовуються адміністративні провадження у справах про примусове повернення та у справах про примусове видворення, відповідно до нормативної регламентації та процесуального (процедурного) порядку їх здійснення.

З'ясовуються особливості ідентифікації та документування іноземців (апатридів), які підлягають видворенню як діяльності із встановлення особи, характерної для адміністративних справ різної цільової спрямованості.

Зміст *підрозділу 2.4 «Виконання рішень органами Державної прикордонної служби України в справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства»* відображає дослідження особливостей діяльності Держприкордонслужби України з виконання рішень її органів про примусове повернення та адміністративних судів про примусове видворення нелегальних мігрантів відповідно до завдань, які вирішуються на цій стадії. Virізняються основні процесуальні та забезпечувальні специфічні завдання, виконання яких покладено на органи та підрозділи охорони державного кордону.

Удосконалено розуміння призначення супроводу, особовий склад якого формується з прикордонників, наділених повноваженнями екстраординарного змісту. Встановлено невідповідність національного законодавства європейським стандартам про застосування силових заходів у процедурах примусового повернення та запропоновано шляхи усунення зазначених суперечностей.

У *підрозділі 2.5 «Взаємодія органів Державної прикордонної служби України з державними органами України та інших держав щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства»* набула подальшого розвитку характеристика взаємообумовленої діяльності

національних і закордонних органів реалізації примусового впливу стосовно нелегальних мігрантів.

Виділяється міжнародний, національний, прикордонний і місцевий рівні взаємодії органів охорони державного кордону України з іншими суб'єктами щодо примусового повернення та видворення. Визначено напрями можливої співпраці з недержавними суб'єктами та окремими громадянами, спрямованої на досягнення належного міграційного результату.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове за змістом вирішення наукового завдання діяльності Державної прикордонної служби України із застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства.

У результаті проведеного дослідження обґрунтовано наступні наукові та прикладні висновки:

1. Повноваження Держприкордонслужби України із застосування примусового повернення і видворення іноземців (апатридів) зумовлено закономірностями міграційних процесів, які у своєму розвитку корелюються з державною політикою й юридичними приписами. Вислання небажаної особи, виникнувши в древні часи як кримінальне покарання, отримало в процесі еволюції правових уявлень вияв у адміністративних повноваженнях. Сучасна регламентація передбачає взаємообумовленість діяльності органів охорони державного кордону, які стають ініціаторами вилучення іноземця з території країни та судового контролю в справах про примусове видворення.

2. Правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України розглядається як виокремлена сукупність матеріальних і процесуальних норм, що регулюють особливий вид однорідних суспільних відносин у міграційній сфері та стосується застосування взаємопов'язаних заходів адміністративного примусу до іноземців та осіб без громадянства. З урахуванням нормативної регламентації правил застосування та порядку здійснення примусового повернення і примусового видворення доцільно виділяти чотири групи джерел права, що розповсюджуються на таку діяльність: міжнародно-правові документи, національне законодавство України (матеріальні і процесуальні норми), підзаконні нормативно-правові акти та судова практика.

3. Забезпечення сталого і легального міграційного процесу покладається на державні органи, уповноважені зокрема на встановлення та реалізацію примусового повернення і примусового видворення стосовно іноземців та осіб без громадянства: суб'єкти законодавчого забезпечення – Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України; спеціально створений суб'єкт – Державна міграційна служба України; суб'єкти правоохоронної діяльності – Державна прикордонна служба та Служба безпеки України; суб'єкти здійснення правосуддя – адміністративні суди України.

Правосуб'єктність Держприкордонслужби України щодо застосування примусового повернення і видворення зумовлена її статусом як правоохоронного органу спеціального призначення в системі органів виконавчої влади і процесуальним статусом, що охоплює можливість здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності та участі в адміністративному процесі.

4. У міжнародному праві та національному законодавстві простежується масштабне використання термінологічних ідентифікаторів примусової діяльності держави, спрямованої на переміщення особи всупереч її волі. В системі адміністративного примусу поняття примусове повернення і видворення характеризуються не лише як заходи припинення та однозначно позбавлені ознак заходів відповідальності. Видалення нелегального мігранта з території держави розраховано на відновлення порушеного стану та зрештою спрямовано на забезпечення міграційного правопорядку.

Терміни «адміністративне видворення» або «примусове видворення» не відповідають реальному вияву примусу, що застосовується до особи. Поняття видворення безумовно охоплює примусовість такого заходу, оскільки пов'язане із виконання своїх службових обов'язків уповноваженими суб'єктами і не залишає варіантів альтернативної правомірної поведінки для мігранта, подібно поверненню, яке може бути або примусовим, або добровільним.

5. Міграція в різноманітних її проявах стала викликом для міжнародного співтовариства, яке намагається виробити всеосяжні спільні підходи, водночас допускаючи регіональні та державні механізми розв'язання міграційних суперечностей. Існуючі моделі закордонного досвіду протидії нелегальній міграції відображають національні особливості нормативно-правової регламентації міграційної політики.

Міграційна сфера часів української незалежності зазнала суттєвого правового впливу відповідно до необхідності регулювання значних міграційних потоків на засадах дотримання балансу відкритості, контактності та бар'єрності кордонів. За таких умов для вітчизняної правової системи пріоритетною є європейська стандартизована політика повернення громадян третіх країн у комплексі з іншими заходами, зокрема прикордонним контролем, та забезпеченням дотримання прав мігранта в процедурі депортації шляхом регламентації, пов'язаного з нею затримання, чи встановлення альтернативних затриманню заходів.

6. Статус національного прикордонного формування як правоохоронного органу спеціального призначення відображає три ключові підходи для з'ясування його завдань: визначена територія діяльності; організаційний формат служби; правоохоронні повноваження не можуть бути універсального характеру, а повинні співвідноситися з функціональним призначенням.

Компетенція Держприкордонслужби України щодо застосування примусового повернення та видворення іноземців й осіб без громадянства сформована відповідно до публічного інтересу – протидія нелегальній міграції. В означеному контексті повноваження органів охорони державного кордону

характеризуються як повноваження органів охорони правопорядку і міграційного контролю та сторони позовного провадження.

7. Гарантування законності й унеможливлення свавілля в застосуванні видворення та примусового повернення іноземців (апатридів) спричиняє необхідність часового виміру цих заходів. Їх спрямованість на забезпечення міграційного правопорядку дає підстави вважати строки, відведені для виїзду та/або забезпечення виїзду з країни, матеріальними. У разі примусового повернення, строком з такою характеристикою є час, протягом якого іноземцю або особі без громадянства надається можливість виїхати за кордон. Матеріальні строки видворення пов'язані із затриманням, що застосовується за правилами адміністративного судочинства і наявності перешкод для проведення процедури видворення.

Призначення процесуальних строків обґрунтовано на основі чинних норм адміністративно-процесуального законодавства та пов'язується із вчиненням необхідних процесуальних дій, необхідних для звернення до суду і стадійності здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження. На відміну від матеріальних, допускається перегляд процесуальних строків під час дії карантину.

8. Розмежування адміністративних проваджень у справах про примусове повернення та у справах про примусове видворення, відповідно до нормативної регламентації обумовлює різний процесуальний (процедурний) порядок їх здійснення. Послідовність дій, спрямованих на примусове повернення залежить від організаційної діяльності органів, уповноважених на застосування цього заходу. Оскільки примусове видворення становить особливий порядок взаємодії органів охорони державного кордону й адміністративних судів, провадження в таких справах відбувається за правилами адміністративного судочинства з характерними для нього стадіями.

Етапом, що характеризує специфічність адміністративно-правового механізму видворення органами охорони державного кордону вважається ідентифікація та документування нелегальних мігрантів. Зважаючи на важливість встановлення та документального підтвердження особи ідентифікаційні повноваження доцільно передбачити в законодавстві, що регламентує діяльність прикордонної служби і правовий статус іноземців.

На стадії виконання рішень в справах про примусове повернення або видворення іноземців та осіб без громадянства на органи (підрозділи) Держприкордонслужби України покладаються основні процесуальні та забезпечувальні специфічні завдання. Виконання основних завдань спрямовано на реалізацію рішень органів охорони державного кордону про вилучення мігранта з території держави з використанням супроводу. Форми і методи супроводження особи повинні відповідати європейським стандартам застосування силових заходів у процедурах примусового повернення, для чого доцільно внести зміни до розд. VII Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства.

9. Лише взаємодіючи з державними органами України та інших держав органи Держприкордонслужби України здатні досягти потрібної мети

примусового впливу міграційної спрямованості. Залежно від суб'єктного складу, уповноваженого на застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства виділяється міжнародний, національний, прикордонний і місцевий рівні взаємодії.

Для належного міграційного результату доцільно використати можливості співпраці з недержавними суб'єктами та окремими громадянами. Напрямами взаємодії з неурядовим сектором можуть бути налагодження контактів з національними діаспорами щодо ідентифікації іноземців, забезпечення застосування альтернативного заходу взяття на поруки, сприяння в добровільному поверненні осіб, які не можуть виконати обов'язок виїзду з України. Повноваження Держприкордонслужби України з організації взаємодії такого роду повинні бути регламентовані шляхом доповнень до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і Кодексу адміністративного судочинства України.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Демчик Н. П. Повноваження органів охорони державного кордону щодо примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства: історія становлення та сучасний стан. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2016. № 845. С. 46–54.

2. Демчик Н. П. Суб'єкти уповноважені здійснювати примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер.: Юрид. науки:* електрон. наук. вид. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_1_18.

3. Демчик Н. П. Правове регулювання застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2017. № 861. С. 252–256.

4. Демчик Н. П. Стадії адміністративних проваджень у справах про примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2017. № 865. С. 205–210.

5. Король М. О., Демчик Н. П. Нормативно-правове регулювання місця Державної прикордонної служби України в механізмі держави. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2020. № 6. Vol. 1. P. 329–334.

6. Демчик Н. П., Гринько Р. В. Строки примусового повернення й видворення іноземців та апатридів органами прикордонної служби в умовах пандемії. *Університетські наукові записки.* 2020. № 3–4 (75–76). С. 66–77.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Демчик Н. П. Виконання рішень органів охорони державного кордону щодо примусового повернення іноземців та осіб без громадянства з території України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 10 грудня 2015 року). Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2015. С. 116–117.

8. Демчик Н. П. Повноваження органів охорони Державного кордону України щодо примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України* : тези IX Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 8 грудня 2016 року). Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2016. С. 158–159.

9. Демчик Н. П. Субъекты, уполномоченные осуществлять принудительное возвращение и принудительное выдворение иностранцев и лиц без гражданства с территории Украины. *Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности*: материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф. ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь». Минск : ГУО «ИПС РБ», 2017. С. 154–155.

10. Демчик Н. П. Оперативно-розшукова діяльність органів охорони державного кордону України. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності* : тези Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 3 березня 2017). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2017. С. 754–755.

11. Демчик Н. П. Міжнародні стандарти щодо затримання особи правоохоронними органами. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності* : тези II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 2 березня 2018 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2018. С. 285–286.

12. Демчик Н. П. Заборона примусового повернення на покинуте місце проживання як принцип та гарантії для внутрішньо переміщених осіб. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України* : тези XI Всеукраїнської науково-практичної конференції (Хмельницький, 15 листопада 2018 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2018. С. 212–215.

13. Демчик Н. П. Примусове повернення та примусове видворення іноземців у країнах Європейського Союзу. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України* : тези Міжнародної науково-практичної конференції (Хмельницький, 22 листопада 2019 року). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2019. С. 215–217.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

14. Демчик Н. П. Історія становлення повноважень органів охорони державного кордону щодо примусового повернення, примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. *Науковий вісник* : науково-практичний

альманах Державної прикордонної служби. 2016. № 3. С. 49–53.

15. Демчик Н. П. Взаємодія органів Державної прикордонної служби України з іншими державними органами України та інших держав щодо примусового повернення та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 6 (12). С. 76–80.

АНОТАЦІЯ

Демчик Н. П. Правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, Хмельницький, 2021.

Дисертація присвячена дослідженню особливостей правового регулювання примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України. Системно аналізуються доктринальні підходи адміністративного права, положення національного й закордонного законодавства, специфіка його реалізації стосовно правового регулювання протидії нелегальній міграції. Вивчено еволюцію становлення, організаційно-правові основи і тенденції розвитку повноважень прикордонної служби щодо застосування адміністративно-примусових заходів у реалізації міграційної політики. Встановлено систему суб'єктів, уповноважених на здійснення примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Здійснено лінгвістично-правову характеристику понять на позначення примусового переміщення мігранта. Розглянуто повноваження та особливості адміністративно-процесуальної діяльності органів охорони державного кордону щодо примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Охарактеризовано міжнародний, прикордонний, національний і місцевий рівні взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими суб'єктами щодо примусового повернення та видворення.

Ключові слова: адміністративне провадження, взаємодія, видворення, іноземці, особи без громадянства, правовий інститут, прикордонна служба, примусове повернення, процесуальний строк, стадія.

АННОТАЦИЯ

Демчик Н. П. Правовой институт принудительного возвращения и видворения иностранцев и лиц без гражданства органами Государственной пограничной службы Украины. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. Хмельницкий университет управления и права

имени Леонида Юзькова, Хмельницкий, 2021

Диссертация посвящена исследованию особенностей правового регулирования принудительного возвращения и выдворения иностранцев (лиц без гражданства) органами Государственной пограничной службы Украины. Системно анализируются доктринальные подходы административного права, положения национального и зарубежного законодательства, специфика его реализации относительно правового регулирования в сфере противодействия нелегальной миграции.

Изучены эволюция становления, организационно-правовые основы и тенденции развития полномочий пограничной службы в применении административно-принудительных мер для реализации миграционной политики и охране государственной границы. На основе анализа правил применения и порядка осуществления принудительного возвращения и принудительного выдворения органами Государственной пограничной службы Украины предложена типология источников права, распространяющих свое действие на такую деятельность.

Определена система субъектов, уполномоченных на осуществление принудительного возвращения и принудительного выдворения иностранцев или лиц без гражданства: субъекты законодательного обеспечения; специально созданный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере миграции; субъекты правоохранительной деятельности; субъекты правосудия. Проведена лингвистически-правовая характеристика понятий «высылка», «принудительное возвращение», «депортация», «административное выдворение», «принудительное выдворение» как теоретической основы для понимания принудительных полномочий органов охраны государственной границы.

Рассмотрены принципы и общие подходы применения мер по принуждению иностранцев к выезду из государственной территории на основе зарубежного опыта противодействия нелегальной миграции. Обоснованно приоритет для отечественной нормативной регламентации процедур возвращения иностранных граждан и апатридов европейской модели соответствующей правоохранительной деятельности.

Полномочия Государственной пограничной службы Украины охарактеризованы как полномочия органа охраны правопорядка, органа миграционного контроля и стороны искового производства. Административные производства, связанные с компетенцией органов охраны государственной границы по применению принудительных мер, характеризуются различными стадиями и направленностью. Аргументировано выделение материальных и процессуальных сроков, в пределах которых органы охраны государственной границы реализуют полномочия по принудительному возвращению и выдворению с территории Украины.

Выявлены особенности деятельности органов и подразделений Государственной пограничной службы Украины по выполнению решений о принудительном возвращении и выдворении нелегальных мигрантов в соответствии с задачами, которые решаются на этой стадии.

Охарактеризованы международный, пограничный, национальный и местный уровни взаимодействия органов охраны государственной границы Украины с другими субъектами о принудительном возвращении и выдворении. Определены направления возможного сотрудничества с негосударственными субъектами и отдельных гражданами, направленного на достижение надлежащего миграционного результата.

Ключевые слова: административное производство, взаимодействие, выдворение, иностранцы, лица без гражданства, правовой институт, пограничная служба, принудительное возвращение, процессуальный срок, стадия.

SUMMARY

Demchyk N. P. Legal Institute of Compulsory Return and Expulsion of Foreigners and Stateless Persons by the State Border Guard Service of Ukraine.
– The manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytsky, 2021.

The dissertation is devoted to the research of the peculiarities of the legal regulation of forced return and expulsion of foreigners and stateless persons by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine. The doctrinal approaches of administrative law, the provisions of national and foreign legislation, the specifics of its implementation in relation to the legal regulation of combating illegal migration are systematically analyzed. The evolution of formation, organizational and legal bases and tendencies of development of powers of border service concerning application of administrative and compulsory measures in realization of migration policy are studied. A system of entities authorized to carry out forced return and forced expulsion of foreigners and stateless persons has been established. Linguistic and legal characterization of concepts to denote forced migration of a migrant is carried out. The powers and peculiarities of the administrative-procedural activity of the state border guard bodies regarding the forced return and forced expulsion of foreigners and stateless persons are considered. The international, border, national and local levels of interaction of the State Border Guard Service of Ukraine with other entities on forced return and expulsion are described.

Key words: administrative proceedings, interaction, removal, foreigners, stateless persons, legal institute, border service, forced return, procedural term, stage.

Підписано до друку __.04.2021. Зам. № __
Обсяг 0,9 друк. арк. формат 60х90/16. Наклад – 100 прим.

Надруковано у ТОВ «Хмельницький ЦНТІ»
29000, м. Хмельницький, вул. Свободи, 36
Тел. : (0382) 65-50-96