

**АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО**

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

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ДЕМЧИК НАДІЯ ПЕТРІВНА

УДК 342.951:351.746.1 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**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»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ Н. П. Демчик

Науковий керівник:
МОТА Андрій Федорович,
доктор юридичних наук, доцент

Хмельницький – 2021

АНОТАЦІЯ

Демчик Н. П. **Правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького; Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова Хмельницької обласної ради, Хмельницький, 2021.

Дисертація присвячена дослідженню особливостей правового регулювання примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України. Проаналізовано адміністративно-правові теоретичні позиції, положення національного й закордонного законодавства, специфіка його реалізації для удосконалення правового інституту видалення з території держави небажаної особи організаційними структурами, призначеними для охорони державного кордону.

Вивчено становлення, організаційно-правові основи і тенденції розвитку повноважень прикордонної служби щодо застосування адміністративно-примусових заходів у реалізації міграційної політики та охороні державного кордону. Охарактеризовано ретроспективу застосування вислання небажаної особи, що виникнувши в древні часи як кримінальне покарання, отримало в процесі еволюції правових уявлень вияв у адміністративних повноваженнях. З використанням історичного огляду встановлено, що повноваження Державної прикордонної служби України із застосування примусового повернення і видворення іноземців (апатридів) зумовлені закономірностями міграційних процесів, які у своєму розвитку корелюються з державною політикою й юридичними приписами.

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.

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 співвідношення 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.

Встановлено систему суб'єктів, уповноважених на здійснення примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства: суб'єкти законодавчого забезпечення; Державна міграційна

служба України як спеціально створений орган виконавчої влади; суб'єкти правоохоронної діяльності; суб'єкти здійснення правосуддя. З урахуванням законодавчо визначеної системи управління Державної прикордонної служби України в її складі виокремлено організаційні структури 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.

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. Обґрунтовано пріоритет для вітчизняної нормативної регламентації процедур повернення іноземних громадян і апатридів європейської моделі відповідної правоохоронної 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 Державної прикордонної служби України характеризуються як повноваження органу охорони правопорядку, органу міграційного контролю і сторони позовного провадження.

Аргументовано 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 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.

Компетенція органів Державної прикордонної служби України із застосування примусових заходів реалізується у межах двох адміністративних проваджень. Зважаючи на це, кожне з них характеризується різними стадіями та спрямованістю.

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

Визначено особливості діяльності Державної прикордонної служби 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. Виділяються загальні завдання, що покладаються на супровід, персонал якого не входить до складу прикордонних нарядів, а призначений для охорони іноземців і запобігання ухиленню від виконання рішення та специфічні завдання, що виконує прикордонний наряд у пункті пропуску, через який заплановано примусове видворення.

Удосконалено розуміння призначення супроводу, що 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.

Охарактеризовано міжнародний, прикордонний, національний і місцевий рівні взаємодії органів охорони державного кордону України з іншими

суб'єктами щодо примусового повернення та видворення. У масштабі країни з'ясовано сутність взаємодії органів Державної прикордонної служби України для процесуального забезпечення примусового повернення та видворення, а також з гуманітарних міркувань, заснованих на реалізації принципу неприпустимості вислання. Визначено напрями можливої співпраці з недержавними суб'єктами та окремих громадянами, спрямованої на досягнення належного міграційного результату.

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

SUMMARY

Demchyk N. P. Legal institute of forced return and expulsion of foreigners and stateless persons by the State Border Guard Service of Ukraine. – Qualified scientific work on the rights of manuscript.

The thesis for the Candidate of Law Degree in specialty 12.00.07 “Administrative Law and Process, Financial Law, Information Law”. – National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky; Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov of Khmelnytsky Regional Council, Khmelnytsky, 2021.

The dissertation is devoted to the research of the peculiarities of the legal regulation of forced return and forced expulsion of foreigners and stateless persons by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine. The administrative and legal theoretical positions, provisions of national and foreign legislation, specifics of its realization for improvement of legal institute of removal from the state territory of the undesirable person by the organizational structures intended for protection of the state border are analyzed.

The formation, organizational and legal bases and tendencies of development of powers of the border service concerning application of administrative and

compulsory measures in realization of migration policy and protection of the state border are studied. A retrospective of the use of the expulsion of an undesirable person, which arose in ancient times as a criminal punishment, was manifested in the evolution of legal representations in administrative powers. Using a historical review, it was established that the powers of the State Border Guard Service of Ukraine to apply the forced return and expulsion of foreigners (stateless persons) are due to the laws of migration processes, which in their development correlate with state policy and legal regulations.

Taking into account certain components of legal regulation, its features are characterized, based on the understanding of forced return and expulsion as a legal institution, which is implemented in the activities of authorized entities. As a subject of legal influence in the situation of removal of a migrant outside the territory of the state, a separate group of public relations of a migratory nature related to the relations in the border area is considered.

The legal aspects of regulating the relationship between the parties to forced return and expulsion are clarified by the content of four groups of sources of law that extend their action to such activities: international legal documents, national legislation, bylaws and case law.

A logical-semantic comparative analysis of the norms of international law and Ukrainian legislation has been carried out, which uses a number of interdependent definitions of the process of moving a person, regardless of his or her desire. The essential characteristics in accordance with the legal nature of the concepts of forced return and expulsion and their relationship with homogeneous categories – expulsion, deportation, extradition, voluntary return, readmission, repatriation.

Based on the comparison of different views, forced return and expulsion are characterized not only as measures of termination. Their restorative potential has been studied.

The position is substantiated, according to which it is inexpedient to use the terms "administrative expulsion" or "forced expulsion", because they do not correspond to the actual manifestation of coercion applied to a person. The sign of

coercion is embedded in the understanding of the concept of expulsion and gets its objectification in the process of ensuring the departure of a foreigner outside the country.

The system of subjects authorized to carry out forced return and forced expulsion of foreigners and stateless persons has been established: subjects of legislative support; State Migration Service of Ukraine as a specially created executive body; law enforcement agencies; subjects of justice. Taking into account the legally defined management system of the State Border Guard Service of Ukraine, it includes organizational structures with administrative and jurisdictional powers: bodies of general competence, which are created to perform tasks on state border protection, border control, operational and combat activities; units specially designed to combat illegal migration, procedural support, control and implementation of forced return and expulsion.

The principles and general approaches of application of measures on forcing foreigners to leave the state territory on the basis of foreign experience of counteraction to illegal migration are considered. The potential for forced return is being explored in conjunction with other measures, including border controls, and ensuring that the migrant's rights are respected in the deportation process by regulating the detention or establishing alternatives to detention. The priority for domestic normative regulation of return procedures of foreign citizens and stateless persons of the European model of the corresponding law enforcement activity is substantiated.

The functional purpose of participation in combating illegal migration at the state border of Ukraine and within the controlled border areas has been established in conjunction with the use of forced return and expulsion of foreigners and stateless persons. Accordingly, the rights and responsibilities of the State Border Guard Service of Ukraine are characterized as the powers of the law enforcement agency, the migration control authority and the parties of the claim proceedings.

The allocation of material and procedural terms within which the state border guards exercise the powers of forced return and expulsion from the territory of

Ukraine is argued. The focus on achieving the migration result reflects the material content of the time allowed for departure and / or ensuring the departure of an illegal migrant from the country. The material terms of expulsion are also associated with detention, which is applied according to the rules of administrative proceedings and is characterized by a significant duration, especially in a pandemic. The appointment of procedural terms is justified on the basis of the current norms of administrative-procedural legislation and is associated with the performance of the necessary procedural actions necessary to apply to the court and the stage of administrative-jurisdictional proceedings.

The competence of the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine to apply coercive measures is realized within the framework of two administrative proceedings. Due to this, each of them is characterized by different stages and orientations.

The peculiarities of identification and documentation of foreigners (stateless persons), which are subject to expulsion as an activity to identify a person typical of administrative cases of different purpose, are clarified.

The peculiarities of the activity of the State Border Guard Service of Ukraine to implement the decisions of its bodies on forced return and administrative courts on the forced expulsion of illegal migrants in accordance with the tasks to be solved at this stage have been clarified. There are general tasks assigned to escort, whose staff is not part of the border patrol, but is designed to protect foreigners and prevent evasion of the decision and specific tasks performed by the border guard at the checkpoint through which forced eviction is planned.

The understanding of the purpose of escort, the personnel of which is formed of border guards endowed with the powers of extraordinary content, has been improved. The inconsistency of national legislation with European standards on the use of force in forced return procedures has been established and ways to eliminate these contradictions have been proposed.

The international, border, national and local levels of interaction of the state border guards of Ukraine with other entities on forced return and expulsion are

described. The essence of cooperation between the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine for the procedural support of forced return and expulsion, as well as for humanitarian reasons based on the implementation of the principle of non-refoulement has been clarified. The directions of possible cooperation with non-governmental entities and individual citizens aimed at achieving a proper migration result have been identified.

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

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ 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». Юрид. 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». Юрид. 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». Юрид. 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 року). 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.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	16
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ І ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	27
1.1 Історіографія дослідження повноважень органів охорони державного кордону щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства	27
1.2 Нормативно-правове регулювання застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства в Україні	46
1.3 Суб'єкти, уповноважені здійснювати примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства	61
1.4 Лінгвістично-правова характеристика термінології «примусове повернення» та «примусове видворення»	75
1.5 Закордонний досвід примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами охорони державного кордону	92
Висновки до розділу 1	108
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ І ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА	111
2.1 Повноваження органів Державної прикордонної служби України щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства	111
2.2 Строки примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України	127

2.3 Стадії адміністративних проваджень у справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України	138
2.4 Виконання рішень органами Державної прикордонної служби України в справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства.....	152
2.5 Взаємодія органів Державної прикордонної служби з державними органами України та інших держав щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства.....	161
Висновки до розділу 2	176
ВИСНОВКИ	180
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	185
ДОДАТКИ	208

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- ВНК – Всеросійська надзвичайна комісія
- ДМС – Державна міграційна служба
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КДБ – Комітет державної безпеки
- КОП – Корпус охорони прикордоння
- КПП – контрольно-пропускний пункт
- КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
- МВС – Міністерство внутрішніх справ
- МЗС – Міністерство закордонних справ
- НКВС – Народний комісаріат внутрішніх справ
- ОКПП – окремий контрольно-пропускний пункт
- ПВУ – Прикордонні війська України
- ПТПП – пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні
- СБУ – Служба безпеки України
- FRONTEX – Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони
- SIS – Шенгенська інформаційна система

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. 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

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

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. Коломєць, 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. Ярмачі 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. 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 «Провадження 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 «Меры административного принуждения, 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).

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:

- 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;

- 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:

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

- 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;

- 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;

- 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;

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

набули подальшого розвитку:

- 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;

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

- 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;

- 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. (додаток Б)*);

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

– *навчальному 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. (додаток Б)*);

– *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. (додатки В і Г)*).

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 дисертантці 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.

РОЗДІЛ І

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ І ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

1.1 Історіографія дослідження повноважень органів охорони державного кордону щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства

На сьогодні, у системі захисту національних інтересів України Держприкордонслужба здійснює головні завдання, якими є забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Для їх виконання на органи і підрозділи цього правоохоронного органу спеціального призначення покладаються відповідні повноваження: припинення будь-яких спроб незаконної зміни проходження лінії державного кордону України, здійснення прикордонного контролю і пропуску осіб та транспортних засобів через державний кордон, виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення. Тому історичні дослідження діяльності прикордонних формувань сфокусовані в основному на становленні їх як органів, призначених для виконання основної функції – охорони державного кордону. Оборонний характер такої діяльності зумовив виникнення військових формувань на території України уже за княжої доби та на жаль актуалізувався зараз в умовах необхідності здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Діяльність органів охорони державного кордону в історичній ретроспективі лише за сучасних реалій почала пов'язуватися з реалізацією примусових заходів, спрямованих на обмеження перебування на території

країни мігранта. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року та Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства від 23 квітня 2012 року регламентує компетенцію органів охорони державного кордону в протидії міграційним правопорушенням. Зокрема, це стосується надання повноважень щодо застосування адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців та осіб без громадянства залишити територію України всупереч їх бажанню і волі. Тобто, мігранти з інших держав на підставі рішення органів охорони державного кордону про примусове повернення можуть бути змушені виїхати в країну їх походження чи в третю країну, або щодо них може бути ініційовано процедуру видворення, остаточне рішення про яке приймається адміністративним судом.

Питання, пов'язані із дослідженням повноважень прикордонної служби щодо застосування заходів адміністративного примусу, вивчали й опрацьовували такі науковці та практики, як В. Л. Зьолка, М. М. Литвин, Р. М. Ляшук, А. Ф. Мота, Л. В. Серватюк, В. О. Хома, В. В. Чумак та інші. Історичні аспекти формування та розвитку діяльності органів охорони державного кордону детально розкриті у працях Л. В. Бортник, М. І. Кабачинського, Б. О. Моці. Проте, історіографія діяльності органів охорони державного кордону щодо застосування адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців та осіб без громадянства залишити територію України залишилася поза увагою вчених-правознавців та потребує свого наукового осмислення.

Необхідність дослідження нормативних положень, що регулюють 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. Відповідно актуалізуються напрями державної діяльності, в межах яких визначаються порядок реалізації та

здійснення компетенції органів міграційного контролю. Наукове обґрунтування означеної діяльності неможливе без ретроспективного аналізу обсягу завдань органів охорони державного кордону щодо протидії нелегальній міграції, зокрема застосування адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців та осіб без громадянства виїхати з держави.

З древніх часів простежується намагання того чи іншого суспільства позбутися небажаної особи шляхом вилучення її з державної території. Історично відомим є факт вигнання давньогрецького філософа Анаксагора, який стверджував, що Сонце – розпечена куля, а не бог Аполон. Такі його дії сприймалися як релігійний злочин [92, с. 51]. На території сучасної України вигнання за межі держави як кримінальне покарання набуло поширення за часів скіфсько-сарматського державного об'єднання [55, с. 20].

У період княжої Руси, яка протягом свого існування змушена була вести постійну боротьбу із кочівниками охорона кордону була переважно оборонним завданням і означала захист країни від вторгнення експансивних сусідів. Насамперед, охоронялися торговельні шляхи. В таких місцях ставилися рухомі вартові пости та застави, які повинні були своєчасно виявляти загрозу. Можливо, що використовувалися й деякі тактичні методи – дозори, засідки, секрети. Для захисту державних рубежів вдавалися до масових переселень полонених та людей з інших регіонів. На більш пізньому етапі давали можливість осісти на небезпечних прикордонних територіях так званим «своїм поганам» – кочівникам, які визнавали залежність від давньоруських князів [101, с. 7–8].

Княжий період став важливим етапом становлення української державності також завдяки своїм особливим джерелам права, що перш за все, пов'язується з «Руською Правдою» – низкою збірників з XI та XII ст. Серед автентичних пам'яток давньоруського права з «пізніших часів збереглися лише договори галицьких князів – Андрія та Льва – з Пруським орденом хрестоносців. Найстаріший з них датується роками між 1308 та 1316. Його підтверджували договори Юрія II Болеслава 1325 – 1327 років і відновляла

грамота 1325 – 1327 рр. того ж князя. Оригінал першого договору не зберігся, збереглися лише грамоти 1316 та 1334 років» [125, с. 251]. Зважаючи на це, можливо простежити лише окремі елементи правового регулювання міграційного статусу іноземців. Зокрема, збереглися «дві грамоти Андрія з 1320 року про надання торговельних привілеїв торунським і краківським купцям – за згодою боярської ради» [125, с. 251].

Ще одним проявом примусового переміщення окремих осіб також було вигнання. За «Руською Правдою» така специфічна міра отримала назву «потік і пограбування», що вважалася найтяжчим видом покарання та застосовувалася за підпали, конокрадство, розбій. «Потік і пограбування» за первісного суспільства означав вигнання злочинця разом із сім'єю з громади, а майно злочинця конфісковувалося на користь громадян» [57, с. 22].

Згодом державний устрій, право та військова справа опинилися під зовнішнім впливом. У добу Литовської феодальної держави особливим каральним заходом, що застосовувався лише до представників привілейованих верств, було «виволання» – публічне оголошення вироку, яке власне, означало громадянську смерть засудженого. Пізніше (з XVI ст.) виволання замінили «опалою», що передбачала не лише втрату громадянських прав, а й примусове вигнання за межі держави. Для шляхтича це означало втрату громадянських прав, але не честі [55, с. 124, 156].

Особливим виявом української військової формації стали козаки, що продовжували виконувати прикордонні завдання [100, с. 10]. Постійні козацькі походи на Крим викликали скарги та погрози татар і турків, а тому 1572 року польський король «Сігізмунд-Август доручив коронному гетьману Язловецькому укласти «реєстр» з 300 козаків, що мали б одержувати певну платню за охорону прикордонних замків і підлягали б тільки коронному гетьманові. Звичайно, це число було замале, і решта козаків, що їх прозивали «низовими», продовжували жити на Запоріжжі. Року 1582 Стефан Баторій збільшив реєстр козаків до 500, а пізніше доведено його до 1000 [125, с. 363].

З XIV ст. значні території сучасної української держави увійшли до складу Московського царства і заходи з охорони кордонів цих територій, що проводилися московським урядом, виконувалися разом українським (в основному) та російським населенням. Основою прикордонної служби в даний період була сторожа. В її обов'язки входило постійно їздити в степ, наглядати за рухом татар, перехоплювати «язиків» (зрадники, донощики), а за необхідності – здійснювати збройні сутички і навіть переслідування. Саме від сторожової служби залежало вчасне попередження про небезпеку, про напрям руху і кількість ворогів, що давало можливість підготуватися військам для відсічі. Після угоди 1503 р. між Литвою та Московською державою до останньої «відійшли Сіверська (Путивльська) земля (пустыня по «Суль»), Глинщина, Лосицька волость (по Ворсклі). У цих районах організовується «великокнязівська сторожа». Укріплення згодом розташовуються по лінії Брянськ – Рильськ – Путивль. Вже на початку XVI ст. сюди починають переселятися «черкаси» – українські козаки з Черкащини та Канівщини. Російський уряд сприяв заселенню південних порубіжних земель московськими служилими людьми і козаками. У 1516 р. путивльський воєвода повідомляв у Москву, що «в поле» зібралося чимало козаків – «и черкасцов и киян и твоих государевых». На службу в прикордонні міста-фортеці прийшла велика кількість українських козаків. Переселення козаків з України тривали і в другій половині XVI ст. У 1589 р., наприклад, в Москву повідомили, «что пришли на Донец с Днепра черкасы, Матвей Федоров с товарищи, которые с Запорожья пришли». «Збереглися історичні відомості про участь українських козаків на чолі з отаманами М. Черкашиним, Г. Сліпецьким, А. Мартиновим та іншими в обороні південних кордонів Російської держави. Наприкінці XVI ст. уже цілі козацькі загони стояли в південноросійських містах і за свою вартову службу одержували державне жалування» [56, с. 128].

Прикордонна служба запорізьких козаків була налагоджена і здійснювалася шляхом спостереження, проведення дозорно-розвідувальних дій, повідомлення про порушення кордону, перекриття напрямів руху ворога, його

затримання або відбиття нападу. В покараннях і стратах вони «керувалися не писаними законами, а «стародавнім звичаєм, словесним правом і здоровим глуздом». Писаних законів від них годі було сподіватися передусім тому, що громада козаків мала позаду надто коротке минуле, щоб виробити ті чи інші закони, систематизувати їх і викласти на папері; а також тому, що все історичне життя запорізьких козаків було сповнене майже безнастанними війнами, які не дозволяли їм надто зупинятися на влаштуванні внутрішнього ладу свого життя; нарешті, запорізькі козаки взагалі уникали писаних законів, побоюючись, щоб вони не змінили їхніх свобод» [186, с. 149]. Тому інформація про ставлення козаків до чужоземців переважно заснована на оповідях сучасників тієї доби, зокрема про те, що виганяли тільки тих іноземців, які відверто відмовлялися визнавати зверхність Запорізької Січі. Живучи без жінок і нащадків, водночас щорічно, а часом і щоденно зменшуючись у кількості від війни, хвороб і старості, козаки всіляко намагалися поповнити свій склад і збільшити своє військо. Отож зрозуміло, чому вони приймали у своє товариство кожного, хто приходив до них і брав на себе певні зобов'язання, необхідні для вступу в Січ. Люди, близькі до запорізьких козаків, у своїх спогадах одностайно свідчать, що в Січі можна було зустріти всілякі народності, вихідців чи не цілого світу – українців, поляків, литовців, білорусів, великоросів, донців, болгар, волохів, чорногорців, турків, татар, євреїв, калмиків, німців, французів, італійців, іспанців, англійців (Георги И. Описание всех обитавших в России народов. СПб, 1790. Т. 4. С. 358; Кребс В. Уманская резня. К., 1879. С. 33; Записки о Хотинской войне Якова Собесского. *Чернигов. губ. ведомости*. 1849. 25 нояб.; Скальковский А. История Новой Сечи. Т. 1. С. 77 – *цит. за Д. І. Яворницьким* [186, с. 115]).

Натомість у Московському царстві тієї доби опрацьовано декілька письмових документів, що безпосередньо стосувалися діяльності прикордонних формувань. У лютому 1571 року за вказівкою царя був складений спеціальний статут – Приговор о сторожевой и станичной службе (*ориг. назва – Н. Д.*). Відповідно до нього регламентувалися час, місце, сили, способи і засоби

виконання службових завдань з охорони кордону. Статут передбачав суворі покарання за порушення служби: «Тем сторожам, которые, не дождавшись смены, покинут сторожи, быти казненными смертию». Передбачалися також контрольні заходи. Для перевірки виконання та пошуку місць для розташування дозорних виділялися воєводи і дяки, які добре знали південно-східні степи на околицях Московської держави. Завдання прикордонної служби зводилося до визначення кількості і напрямків руху військ супротивника [181, с. 56–57]. Щодо іноземців «Уложение царя Алексея Михайловича» 1649 року передбачало тілесні покарання (*в ориг. – «бить кнутом»*) та вислання «на Государеву службу в полки к Воеводам с приставы» у випадку, коли така особа перебувала на службі та вчинила втечу [179, с. 9].

У період царювання Петра I, коли значні території України опинилися під протекторатом Росії, для прикордонної служби виникли правоохоронні завдання. Практично всі дослідники звертають увагу на те, що в діяльності з охорони державного кордону постала потреба в протидії контрабанді. Досліджуючи історіографію проблеми протидії нелегальній міграції органами охорони державного кордону А. Ф. Мота відзначає, що в Росії на українських територіях на той час і пізніше використовували в охороні державного кордону військові підрозділи, навіть специфічні (ландміліція, обласна стража Каралашів), проте саме у XVIII ст. започатковано тенденцію підпорядкування прикордонної охорони фінансовим органам [100, с. 14]. У своїй монографії Р. М. Ляшук також вказує, що митні застави передавалися в наглядацькі двори та реорганізовувалася форпостна система, а на кордоні почали одночасно здійснюватися військовий і митний нагляди [90, с. 100].

У XIX ст. в Російській імперії набули регламентації окремі міграційні правила. Для того щоб упорядкувати перетин кордону було прийнято низку законодавчих актів, що встановлювали як загальні норми, так і стосувалися лише окремих категорій осіб. Так, наприклад: 18 березня 1881 р. Олександр III видав указ про порядок виїзду за кордон хлопчиків і юнаків від 10 до 18 років; у 1903 р. були напрацьовані правила пропуску через кордон іноземців, що

проїжджали через Росію транзитом; у 1908 р. – правила переходу кордону по легімітаційних квитках мешканців прикордонної смуги; 30 жовтня 1913 р. військовим міністерством по узгодженню з Мінфіном і міністерством закордонних справ видані Правила переходу західного кордону Росії військовослужбовцями-іноземцями тощо [48, с. 31].

Окремим етапом розвитку російської царської прикордонної політики стало організація в 1893 році Окремого корпусу прикордонної варті (ОКПС – Отдельный корпус пограничной стражи), яка була виділена з Митного управління і підпорядкована міністру фінансів. Це формування було призначено для «отвращения тайного провоза товаров по сухопутной и морской границам Европейской России и Закавказья, а также по границе с Великим княжеством Финляндским, в Закаспийской области и на правом берегу рек Пянджа и Амударьи». Інші ділянки державного кордону імперії охоронялися переважно козацькими військами. Перехід з 1827 року митної варті до військової організації ознаменувався саме створенням ОКПС, основним завдання якого в мирний час була охорона державного кордону в економічному значенні, а у військовий час – участь у складі діючої армії у воєнних кампаніях [114, с. 29–30].

Підтримання міграційного правопорядку покладалося на інші органи. Спрямовував урядові дії з охорони державного порядку міністр внутрішніх справ. Обов'язки із застосування поточних заходів підтримання спокою покладалися на департамент поліції міністерства внутрішніх справ і на органи місцевого управління: губернаторів, повітову і міську поліцію, інші органи та осіб. До повноважень цих суб'єктів належали перевірки паспортів, нагляд за окремими підозрілими особами, заборона їм проживати в окремих місцевостях, адміністративне затримання, вислання за кордон іноземців [25, с. 205]. За незаконний перетин державного кордону жорстоко карали як самих порушників, так і тих, хто їм сприяв, про що була напрацьована низка узаконень і розпоряджень. Їх притягали до судової відповідальності, адміністративно висилали з прикордонних губерній тощо [48, с. 32].

У дореволюційний період висилку іноземців за кордон В. М. Гессен характеризував як нормальні повноваження адміністративної влади, які, для уникнення конфліктів з іноземними урядами, лише в 1893 р. отримали регламентацію за окремим законом. Сутність його полягала в тому, що висилка проводилася або шляхом добровільного видалення іноземця за кордон внаслідок пред'явленої йому про те вимоги, або шляхом переміщення іноземця етапним порядком до кордону з пред'явленням його до прийняття у відповідних прикордонних пунктах іноземним прикордонним властям. Тільки етапним порядком проводилося вислання іноземців, які одного разу вже не виконали вимоги про залишення меж Росії, так само як іноземців, видалених за кордон і, що потім самовільно повернулися в Росію. Навпаки, видалення етапним порядком у жодному разі не застосовувалося до іноземців, про видачу яких було пред'явлено з боку іноземного уряду вимогу, що не підлягала задоволенню. Не могли бути видалені за кордон іноземці, засуджені до каторжних робіт або до заслання на поселення. Регламентувалася також ситуація, за якої видалення іноземця не відбулося, або внаслідок невиконання ним вимоги про залишення Росії, якщо не міг бути застосований етапний порядок, або внаслідок неприйняття іноземними прикордонними властями чи через відмову прийняти урядом іноземної держави. Такі іноземці могли бути, за розпорядженням міністра внутрішніх справ, примусово поселені на проживання в одну з місцевостей, що визначалися кожних три роки Радою Міністрів. У тих же місцевостях могли бути примусово поселені іноземці, які самовільно повернулися в Росію після дворазового їх видалення за кордон. Поселені у зазначених місцевостях іноземці протягом п'яти років перебували під наглядом поліції і до заняття торгівлею або промислами могли допускатися з дозволу губернатора. Після п'яти років, вони могли виклопотати собі приймальний вирок (*ориг. – приемный приговор*) сільської або міщанської общини і, із вступом у російське підданство, зараховувалися до общини з дозволу міністрів внутрішніх справ і фінансів [22, с. 33–34].

Під впливом західноєвропейських правових поглядів дослідники тієї доби висловлюють позицію про необхідність судового контролю повноважень адміністрації з висилки іноземців за кордон. Як писав А. І. Єлістратов, поліцейський нагляд у царській Росії, запроваджений за розпорядженням адміністративної влади, із несуттєвої форми простого спостереження гіпертрофувався в цілу систему важких утисків для особистої свободи піднаглядного. В широких і різноманітних формах допускалися адміністративні висилка і заслання. Всупереч вимогам тимчасових правил 26 квітня і 24 листопада 1906 р. визначати відповідальність за злочинні діяння, вчинені за допомогою друку, в порядку судовому, російський друк продовжував залишатися під актом адміністративного примусу. Зібрання, товариства і спілки, не зважаючи на принципове проголошення тимчасовими правилами 4 березня 1906 р. явочного порядку, залишалися в повній залежності від адміністративного примусу [40, с. 312].

У період I світової війни після падіння австро-угорської та російської монархій українці отримали короточасну можливість на творення національної держави і права. Під час національно-визвольних змагань 1917 – 1921 років формування самостійної української правової системи мало незавершений і фрагментарний характер. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), прийнята Центральною Радою 29 квітня 1918 року, в останній день її існування, передбачала одне з фундаментальних міграційних прав на свободу зміни місця перебування для усіх, хто перебував на території УНР, незалежно від громадянства [74].

Активна розбудова прикордонних формувань припала на добу Гетьманату. Як зазначає Б. О. Моця, колишні прикордонні частини часто виступали своєрідною базою для новостворюваних. На кінцевих залізничних станціях розташовувалися кордонні пункти, а в їх тилу – окремі дозорні пункти. «Ці організаційно-контрольні структури діяли на підставі тимчасового статуту і були підпорядковані на місцях відповідним губернським старостам, а по

вертикалі – Департаменту Державної варти МВС. Перевірка документів пасажирів і пропуск їх через кордон здійснювались на основі типових для міжнародних відносин паспортних правил та особливої інструкції МВС. Пункти пропуску та митні застави стали основними елементами системи охорони кордону. Таким чином, фактично прикордонна варта гетьманської Української держави за цих умов виконувала функції митниці разом з режимними і спостережними» [101, с. 13].

У підсумку організація кордонної охорони УНР опинилася під впливом бойових дій, коли кордони не були усталеними. У 1919 р. «шість різних армій діяли на її території: українська, більшовицька, біла, Антанти, польська та анархістська. Менш ніж за рік Київ п'ять разів переходив із рук в руки. Численні фронти розділяли одне від одного міста і цілі регіони» [171, с. 314].

За таких умов законотворчість Директорії УНР з багатьох питань залишилася в нереалізованому стані, хоча містила прогресивні тогочасні положення, що стали основою для сучасної регламентації правового статусу іноземців. Згідно арт. 53 проєкту Основного державного закону Української Народної Республіки передбачалося: «Чужинці, що перебувають на території Української Держави, підлягають її законам на загальних для всіх підставах. Вони не користуються з політичних прав, що належать українським громадянам; з усіх інших прав вони користуються, оскільки закон не визначає для них певних обмежень». Водночас за арт. 19 цього документу не дозволялося лише «видалення українського громадянина за кордони Української Держави», відповідно до чого можливо припустити застосування такого заходу до іноземців [72, с. 128, 132].

Більшовицький російський уряд також вживав низку заходів з утворення та організаційно-правового забезпечення органів охорони кордону. Відповідно до Декрету Ради Народних Комісарів РСФРР від 28 травня 1918 року першим та основним завданням, зважаючи на відомче підпорядкування Народному Комісаріату фінансів, створеної Прикордонної охорони було перешкоджання таємному перевезенню вантажів, а також таємному переходу осіб через

сухопутні та морські кордони Російської Федеративної Радянської Республіки. Спрямованість на боротьбу з контрабандою переважала в діяльності радянських прикордонних частин і після їх підпорядкування репресивним органам влади – Всеросійській надзвичайній комісії і згодом Державному політичному управлінню. Протягом 1922 – 1925 рр. за даними п'яти прикордонних загонів, що діяли на західному кордоні радянської держави було затримано 11 641 порушників, з яких 2 604 осіб – контрабандисти, 675 осіб – шпигуни і терористи [115, с. 515].

Для визначення правового становища іноземних громадян у 20-30-х рр. ХХ ст. у радянській Росії діяв національний режим, тобто правовий режим, який поширювався на власних громадян. Це знайшло відображення, перш за все, у внутрішньому законодавстві, в конституціях, декретах, кодексах та інших нормативних правових актах. До певної міри в законодавстві щодо режиму прав і обов'язків іноземців були закріплені звичайні норми міжнародного права, що діють у кожній країні, де перебувають іноземці, зокрема, про право на елементарні гарантії особистої безпеки і належної їм власності. Характеризуючи той період правового регулювання статусу іноземців, Л. П. Белковец головною підставою для введення національного режиму вважає встановлення в Росії «держави робітників і селян» і введення повної тотожності прав, наданих іноземцям, які проживають на її території «для трудових занять і належить до робітничого класу або до селянства, яке не використовує чужу працю», і власним громадянам [8].

За українським правом радянської доби вислання передбачалося в адміністративному порядку та як кримінальне покарання. Згідно п. 23 Положення про іноземців в УСРР 1922 р. іноземні громадяни, перебування яких на українській території буде визнано постановою НКВС за узгодженням з НКІС шкідливим для інтересів республіки, могли бути вислані за межі УСРР, незалежно від отриманого ними раніше дозволу на проживання [119]. Кримінальним кодексом УСРР 1922 р. було встановлено серед переліку видів покарань (ст. 32) вигнання з меж УСРР на термін або безстроково [104, с. 202].

Охорону державного кордону до середини 30-х років XX ст. в Польській Республіці (Другій Речі Посполитій), до складу якої увійшла в період між двома світовими війнами територія західної України, забезпечував Корпус охорони прикордоння (КОП). Основні напрями діяльності цього прикордонного формування були визначені наказом Міністерства військових справ про його утворення від 12 вересня 1924 р., серед яких передбачалося: зупинення нелегальних порушень кордону; боротьба із контрабандою; охорона державних знаків; співпраця з військовими частинами і місцевою адміністрацією у сфері забезпечення обороноздатності; зміцнення польського елементу у східних воєводствах Речі Посполитої [185, с. 12]. Аналізуючи архівні дані, Л. В. Бортник описує систему охорони польського кордону, що полягала у постійному патрулюванні та спостереженні в прикордонній, а також тилівій зоні, перевірці документів і затримані осіб, запідозрених у здійсненні митних (прикордонних) злочинів. Під час проведення спостереження до уваги бралися не лише факти нелегального перетину кордону, а й прикордонної смуги, яка встановлювалася шириною у 30 км від лінії міждержавного кордону. Були запроваджені заходи виселення із цієї території на постійне місце проживання до населених пунктів Польщі. Крім того, з'ясовувалася інформація про можливі перешкоди для повернення виселеної особи до попереднього місця проживання. Такі заходи здійснювалися для недопущення осіб, які були виселені із прикордонної смуги, до роботи на розвідку ворожої сторони, особливо радянської [11, с. 83–84]. Особи, затримані під час нелегального перетину кордону із Радянського Союзу до Польщі, направлялися підрозділами КОП до відповідних адміністративних органів влади з метою вжиття ними відповідних заходів. Найбільш поширеним було повернення нелегалів із Польщі до Радянського Союзу, яке здійснювалося протягом декількох годин [12, с. 35].

У повоєнний період переміщення між Україною та зарубіжними державами були нечисленні і відігравали значно менше значення у формуванні населення та розвитку економіки, ніж внутрішні міграції. Паспортна система, за

якої частина громадян, наприклад, селяни, були обмежені у праві мати паспорти, інститут прописки, що мав дозвільний характер, як і закриті кордони, були основними регуляторами переміщень. З ідеологічних причин міграційні процеси практично не були предметом наукового аналізу і висвітлювалися лише пропагандистською публіцистикою. Оскільки, міжнародна міграція вважалася нетиповою для соціалізму, такі переміщення вивчали або на прикладі зарубіжних країн, або в історичному аспекті [94, с. 161, 162].

Справи про порушення державного кордону перебували в кримінально-процесуальній площині і відповідно до ст. 32 Положення про охорону державного кордону СРСР 1960 року в таких справах прикордонні війська користувалися правами органів дізнання, в необхідних випадках здійснювали оперативно-розшукові заходи і проводили невідкладні слідчі дії: огляд, обшук, виїмку, огляд, затримання і допит порушників кордону та їх співучасників, а також допит свідків, керуючись при цьому кримінально-процесуальним законом [120].

Регламентація видворення за межі держави здобула вигляд, подібний до сучасного відповідно до окремого закону наприкінці існування Радянського Союзу. В 1981 році було прийнято закон «Про правове становище іноземних громадян в СРСР». Відповідно до його положень іноземний громадянин міг бути видворений за межі СРСР за таких підстав: якщо його дії суперечили інтересам забезпечення державної безпеки або охорони громадського порядку; якщо це було необхідно для охорони здоров'я і моральності населення, захисту прав і законних інтересів громадян СРСР та інших осіб; якщо він грубо порушив законодавство про правовий статус іноземних громадян в СРСР, митне, валютне або інше радянське законодавство. В ч. 2 ст. 31 цього закону лише вказувалося, що рішення про видворення приймалося компетентними радянськими органами. Іноземний громадянин зобов'язаний був залишити СРСР в термін, зазначений у цьому рішенні. Особи, які ухилялися від виїзду в таких випадках підлягали з санкції прокурора затриманню і видворенню у

примусовому порядку. Затримання допускалося при цьому на термін, необхідний для видворення [106].

Прикордонним військам надавалося право відповідно до закону «Про державний кордон СРСР» 1982 р. здійснювати адміністративне затримання іноземних громадян і осіб без громадянства, які порушили державний кордон СРСР, за відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ, а якщо щодо цих осіб у встановленому порядку прийнято рішення про передачу їх прикордонній владі суміжної держави, з санкції прокурора затримувати цих осіб на час, необхідний для їх передачі. Підданих адміністративному затриманню осіб радянські прикордонні органи могли утримувати в камерах для затриманих або в інших приміщеннях, спеціально обладнаних з цією метою. Про кожний випадок адміністративного затримання, особистого огляду затриманого, огляду і вилучення речей, що знаходилися при ньому, передбачалося складення протоколу [105].

Після проголошення Україною незалежності органи охорони державного кордону переважно вживали такі заходи протидії нелегальній міграції: припинення в'їзду до країни, особливо на українсько-російській та українсько-білоруській ділянках кордону; виявлення та викриття злочинних груп, які займаються організацією нелегальних каналів, виготовленням і забезпеченням підробленими документами мігрантів, а також щодо припинення діяльності провідників, переправників і пособників, які діють окремо; організація контролю за виявленими маршрутами мігрантів, їх пересуванням та місцями тимчасового проживання; виявлення місць зосередження груп нелегальних мігрантів перед здійсненням переправи через державний кордон; розкриття та припинення на кордоні (у взаємодії з прикордонниками суміжних держав) нелегальних переправ. Досліджуючи історію Прикордонних військ України, М. І. Кабачинський розглядає зазначену діяльність як «комплекс оперативно-військових заходів», спрямованих на виявлення, попередження та перекриття каналів незаконної міграції через кордон і територію України [58, с. 331]. Очевидним було застосування військових форм і методів у суто

правоохоронній діяльності як наслідок радянської моделі прикордонного менеджменту.

Згодом, у Конституції України було закріплено положення, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [73].

Поворотним моментом у застосуванні аналізованих заходів адміністративного примусу до іноземців та осіб без громадянства органами, призначеними для охорони державного кордону в Україні стало не стільки перетворення прикордонного військового формування в правоохоронний орган, як створення у структурі ПВУ системи місць тимчасового тримання, розрахованих на затримання нелегальних мігрантів, які підлягали би наступному видворенню. Для цього відповідно до положень міграційного законодавства та за фінансової допомоги ЄС було створено систему тримання нелегальних мігрантів у підрозділах (органах) охорони державного кордону України [100, с. 225]. Ще до створення Держприкордонслужби України органам охорони державного кордону було надано повноваження приймати рішення про видворення іноземця або особи без громадянства за межі України, які були затримані у межах контрольованих прикордонних районів. Іноземцю та особі без громадянства міг надаватися строк до 30 днів для виїзду з України після прийняття зазначеного рішення. За санкцією прокурора підлягали затриманню органами охорони державного кордону і адміністративному видворенню у примусовому порядку іноземці та особи без громадянства, які ухилялися від виїзду після прийняття рішення про видворення, або якщо були обґрунтовані підстави вважати, що вони будуть ухилятися від виїзду [137]. Осіб – порушників законодавства України про державний кордон та правовий статус іноземців, які були затримані в контрольованих прикордонних районах під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону

перестали передавати органам внутрішніх справ України для їх утримання та видворення за межі держави [50].

Лише у 2012 р., після прийняття Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 р. було внесено зміни до Закону України «Про Державну прикордонну служби України» та передбачено повноваження органів, підрозділів, військовослужбовців, а також працівників Держприкордонслужби України: 1) приймати в установленому порядку рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення; 2) приймати в установленому порядку рішення про розміщення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора; 3) виконувати рішення адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України [134].

У 2005 році було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, який регламентував здійснення адміністративними судами правосуддя щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відповідно до ч. 4 ст. 50 цього кодифікованого акту іноземці чи особи без громадянства визнавалися відповідачами за адміністративним

позовом суб'єкта владних повноважень у справах про примусове видворення [63].

Аналізуючи погляди українських та російських учених на процесуальне забезпечення реалізації української міграційної політики М. М. Аракелян визначає три основні напрямки наукових розробок, що стали підґрунтям для становлення теоретичної конструкції провадження у справах щодо видворення іноземців у порядку адміністративного судочинства. По-перше, становлення та систематизація примусових засобів, що застосовуються до іноземців з метою забезпечення національних інтересів та керованості міграційних процесів. На підставі узагальнень наукових досліджень теоретико-правових засад примусових заходів, що застосовуються до іноземців, їх видів та взаємозв'язку (О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. К. Василенко, М. І. Городянський, В. К. Колпаков, М. М. Тищенко, С. Б. Чехович) резюмується про поступове розширення переліку примусових заходів, що застосовуються до іноземців. На теперішній час застосування видворення є можливим лише за умови ухилення іноземцем від виконання таких владних приписів, як повернення чи примусове повернення. По-друге, оптимізація адміністративних процедур застосування примусових заходів щодо іноземців. Використання здобутків учених-адміністративістів, які присвятили свої праці дослідженню адміністративного провадження у справах, пов'язаних із застосуванням заходів примусу до іноземців (В. С. Герасименко, Д. В. Голобородько, В. Л. Зьолка, М. К. Миронюк, О. Ф. Мурамаєва, А. А. Немова, Ю. Г. Пармут), було зумовлено тим, що адміністративні суди не лише забезпечують легітимність підсумкового рішення щодо видворення іноземця, але й забезпечують дотримання прав і свобод іноземців протягом всього адміністративного провадження. І нарешті, становлення адміністративного судочинства як судового контролю у сфері забезпечення законності застосування примусових заходів до іноземців. Оскільки, провадження у справах щодо видворення іноземців здійснюється в межах адміністративного судочинства, фундаментальні наукові праці у сфері адміністративного процесу

(В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. Ю. Осадчий, О. М. Пасенюк, В. І. Палько, В. Г. Перепелюк, А. В. Руденко, О. А. Сергейчук, М. І. Смокович) стали визначним чинником їх теоретичного опрацювання [4, с. 5–6].

Остаточно врегульовано застосування примусового видворення в порядку адміністративного судочинства було здійснено на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції» від 19 травня 2016 р. І хоча 2017 р. відбулася діюча редакція КАСУ, що пов'язано було з процесуальним оформленням судової реформи, вона лише відображала попередньо проведені зміни, ключовими положеннями яких стали: встановлення альтернативності для затримання іноземців або осіб без громадянства, які підлягали примусовому видворенню – застава або взяття на поруки; встановлення адміністративної відповідальності для поручителя за невиконання зобов'язань, покладених на нього судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців (апатридів); строк затримання іноземців та осіб без громадянства встановлювався у шість місяців з можливим продовженням, але не більш як на дванадцять місяців; визначення умов, за яких неможливо забезпечити примусове видворення особи [136]. Відповідно, під час розгляду й вирішення в адміністративному суді справ щодо видворення за межі України мають вивчатися законність та обґрунтованість кожного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Отже, аналіз діяльності органів охорони державного кордону від початку формування української державності до сьогодення свідчить, що повноваження із застосування адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування громадян інших країн залишити територію України всупереч їх бажанню та волі, в прикордонників з'явилися в сучасній міграційній ситуації. Відповідно до положень національного законодавства України про правовий

статус іноземців та осіб без громадянства було визначено компетенцію органів прикордонної служби щодо примусового повернення іноземців та осіб без громадянства [29, с. 54].

В Україні сформовано юридичний механізм застосування примусового повернення і видворення органами, призначеними для охорони державного кордону. Юридичні погляди на такі заходи впливу щодо іноземців еволюціонували під впливом багатьох чинників державотворення. Сучасний етап розвитку правового інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами прикордонної служби відбувається в контексті європейських намірів української держави.

1.2 Нормативно-правове регулювання застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства в Україні

Україна обравши євроінтеграційний курс стала відкритою для громадян інших країн. Однак це створює привабливість для нелегальних мігрантів. Шляхи розв'язання проблеми нелегальної міграції пов'язуються із різноманітними підходами, пов'язаними із тлумаченням міграційних передумов і співвідношення наслідків переміщення населення. Комплекс заходів, спрямованих на протидію нелегальній міграції постійно удосконалюється та зосереджується в різноманітних сферах, у тому числі, в недержавному секторі, але основу його складає правове регулювання.

Для ефективної боротьби з нелегальним перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України запроваджено систему правил, які застосовуються виключно до цієї категорії осіб. Аналіз юридичних норм про примусове повернення та видворення дає можливість зробити висновки про наявний стан законодавчого поля для ефективної протидії нелегальній міграції, заснованому на гуманістичних цінностях демократичної держави.

Державницький підхід у регулюванні міграційних процесів було закладено Декларацією про державний суверенітет України, відповідно до якої встановлювалася перевага загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права [27]. Із здобуттям незалежності в Україні прийнято низку нормативно-правових актів міграційного характеру, зокрема спрямованих на вирішення питання про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства в країну їх походження або третю країну. Правове ставлення до осіб, які не мали українського громадянства було визначено конституційно і як зазначалося вище такі суб'єкти, отримали національний режим перебування на території держави. Винятками з цього правила є дві групи правових підстав: перебування на території України без законних підстав; винятки, встановлені Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [73]. Зазначене правило, яке на перший погляд не стосується примусових процедур, є частиною принципового підходу у формуванні національної регламентації видалення з території країни іноземців (апатридів).

Конституційні норми також відображають юридичний механізм забезпечення міграційного правопорядку, відповідно до якого виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; засади регулювання демографічних та міграційних процесів; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів; порядок виконання судових рішень; основи національної безпеки; правовий режим державного кордону; засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Крім того, виключно законами України

встановлюються: Державний бюджет України і бюджетна система України; порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального [73].

Зважаючи на ці положення Конституції України основу правового інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства складають законодавчі акти, в тому числі кодифіковані. До таких нормативних актів слід віднести Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про безоплатну правову допомогу», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», «Про протидію торгівлі людьми».

Інститути права виділяють за предметом правового регулювання. У зв'язку з тим, що даний критерій є основною підставою виділення й інших елементів системи права (підгалузей, галузей), правові інститути вирізняє націленість на регламентування певної частини суспільних відносин даного виду чи роду: окремого їхнього різновиду, окремої сторони відносин ряду видів, їхніх елементів і т. д., які б об'єктивно вимагали відособленого регулювання комплексом нормативних приписів [17, с. 102].

Про комплексність інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства слід вести мову в силу існуючої правової регламентації застосування цих заходів. Рішення про примусове повернення стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, приймаються для забезпечення подання позову до адміністративного суду про їх примусове видворення з України. Практика прийняття рішення про примусове повернення, що передусь зверненню до адміністративного суду про видворення, змушує органи Держприкордонслужби України вдаватися до використання таких повноважень

навіть тоді, коли вони безпосередньо не забезпечують належний результат – позбавлення нелегального мігранта можливості подальшого перебування на території держави [100, с. 252, 255].

У теорії адміністративного права опрацьовано підхід до визначення адміністративних правовідносин через призму правових зв'язків (взаємозв'язку, взаємодії) між сторонами (суб'єктами) через їхні суб'єктивні права та обов'язки, що по-перше – сприяє розумінню останніх як юридичних явищ і виявленню соціальної природи правовідносин, по-друге – дозволяє виявити їх функціональне призначення (розглянути під кутом зору засобів правового впливу, юридичного інструментарію для вирішення соціальних запитів) у процесі правового (адміністративно-правового) регулювання [84, с. 33]. Зміст зазначених вище позицій дає підстави для виокремлення окремої групи суспільних відносин, що складаються в міграційній сфері та пов'язані з діяльністю уповноважених органів, спрямованої на примушування до виїзду з території країни іноземця або особи без громадянства.

На думку Н. П. Тиндик правовідносини у сфері міграції є різновидом суспільних відносин, що регламентуються правовими нормами і забезпечують взаємодію останніх із відповідними суб'єктами міграції [173, с. 15].

Із застосуванням динамічного підходу розглядає однорідні правовідносини як предмет міграційного права О. І. Піскун, зважаючи на те, що вони відображають відмінності статусу громадянина й іноземця внаслідок переміщення особи з однієї держави до іншої [113, с. 15].

Статичний підхід, хоч і для характеристики динамічних явищ запропонував О. О. Бандурка, який розглядає поняття адміністративно-правових відносин у міграційному процесі як таких, що «виникають на основі норм адміністративного права між особами – учасниками міграційного процесу, органами держави та їх посадовими особами, який характеризується наявністю суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, підтримується, у необхідних випадках, примусовою силою держави» [6, с. 5].

У російській юридичній літературі міграційні правові відносини також пов'язують з міграційним процесом, оскільки такі відносини виникають між учасниками такого процесу з приводу реалізації їх прав і обов'язків, пов'язаних з в'їздом в країну, виїздом з країни, перебуванням та проживанням на її території. Характеризуючи таким чином міграційні правовідносини, М. Р. Вокуєв звертає увагу на надавально-зобов'язуючий характер норм міграційного права, оскільки завжди когось на щось уповноважують і когось на щось зобов'язують. Тобто, як правило, кожен з учасників правовідносин не тільки має на щось право, але і несе відповідні обов'язки. Це визначає сукупність основних елементів, що входять в структуру міграційних правовідносин: суб'єкти, об'єкти, суб'єктивне право, юридичний обов'язок [16, с. 25].

У такому аспекті міграційні правовідносини пов'язані із суспільними відносинами, що складаються в прикордонній сфері. Одним з перших на закономірності такого взаємозв'язку звернув увагу Ю. Б. Курилюк, який досліджуючи особливості правопорядку в прикордонній сфері відзначає запутаність досліджуваних правовідносин і необхідність їх впорядкування. Відповідно до опитування (452 респондента), проведеного цим вченим, 93 % іноземців та осіб без громадянства, які перетинали державний кордон України в пунктах пропуску з упевненістю відповіли, що законодавство України щодо перетинання кордону для них є складним, а 87 % з них взагалі не відрізняють законодавства, що врегульовує діяльність прикордонної, митної та міграційної служб [86, с. 74]. Поняття правових відносин у сфері прикордонної безпеки України сформулював О. Б. Ганьба, який в основі своїх висновків використав дослідження таких категорій як «безпека державного кордону», «прикордонна безпека», «прикордонна політика» та «прикордонна сфера». Як наслідок, він резюмує, що такі правовідносини – «це врегульовані нормами права й забезпечені можливістю негайного застосування державного примусу вольові суспільні відносини, одним із суб'єктів яких (або обидва) є офіційний представник ДПСУ або іншого органу сектору безпеки і оборони, що є носієм

владних повноважень, реалізовуваних у суб'єктивних юридичних правах і суб'єктивних юридичних обов'язках, якими також наділений інший суб'єкт таких відносин, та які, як правило, носять публічний характер [20, с. 122–141].

Проблема врегулювання таких відносин загострилася на початку ХХ ст. із введенням у дію в деяких європейських країнах законів, що обмежували прибуття іноземців. Такі закони продовжували діяти і після Першої світової війни, захищаючи ринки праці цих держав за умов масової демобілізації та зростання безробіття. У сучасних умовах штучне обмеження державними владними структурами будь-якої з країн світової спільноти можливостей законного в'їзду на її територію призводить до зростання попиту на послуги організаторів нелегального транспортування мігрантів і, як наслідок, кількість «тіньових» іноземців та осіб без громадянства в її межах збільшується. Запобігти правовими засобами явищу міграції фактично неможливо. Юридичні важелі, на думку В. І. Олефіра і Б. М. Сіренка, мають лише зменшити негативні наслідки цього явища та забезпечити мігрантам мінімальні права людини [111, с. 73, 76]. Неможливо також не погодитися із позицією С. Б. Чеховича, відповідно до якої, якщо процеси міграції не регулювати за допомогою правового механізму, це надасть їм хаотичного характеру. Труднощі полягають у тому, щоб знайти такі політико-правові рішення, які могли б бути в інтересах України забезпечені відповідно до фінансових та організаційних можливостей держави [182, с. 179].

У сучасній нормативній регламентації протидії нелегальній міграції визначальне місце належить міжнародно-правовому механізму. Документи міжнародного характеру відповідно змісту залежно від їх основного призначення можуть бути віднесені до двох основних груп: правозахисні та правоохоронні. Правозахисні акти, які в переважній більшості були прийняті після Другої світової війни почали відображати поряд з іншим основні міграційні права особи. Основоположним суб'єктивним правом для людини в сфері міграції стала можливість вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. Кожна людина також має право

покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну [43; 97; 149]. Крім того, проголошені окремі права для мігрантів, що передбачають обов'язки держав як основних суб'єктів міжнародного права. Як наслідок універсальна за змістом міжнародно-правова регламентація отримує свій розвиток у спеціальних документах, які до прикладу спрямовані на гарантування для людини права шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком [70].

Міжнародно-правові документи правоохоронного змісту також містять низку положень, розрахованих на захист прав мігрантів, проте поряд з цим мають за мету встановлення загальних підходів та організацію співробітництва держав, у тому числі, із застосуванням примусових заходів, процедура яких знову ж таки ґрунтується на гуманістичних уявленнях. Для вжиття ефективних заходів щодо попередження нелегальної міграції і боротьби з нею прийнято окремий документ – Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря 2000 р., що відображає всеосяжний міжнародний підхід, включаючи співробітництво, обмін інформацією та інші відповідні заходи, у тому числі соціально-економічні, на національному, регіональному і міжнародному рівнях. Згідно його положень допускається повернення незаконно завезених мігрантів, проте увага акцентується на зобов'язаннях держав-учасниць сприяти поверненню і приймати без необґрунтованих або нерозумних затримок особу, яка стала об'єктом незаконного ввозу або надання можливості знаходитися в державі без дотримання необхідних вимог для законного перебування. Можливість сприяння поверненню і прийняття особи кожна держава розглядає відповідно до свого внутрішнього законодавства, якщо така особа мала право постійно проживати на її території в момент в'їзду до приймаючої держави. На прохання приймаючої держави-учасниці, запитувана держава-учасниця без необґрунтованих або нерозумних затримок перевіряє, чи є нелегальний мігрант її громадянином або чи має він право постійно проживати на її території. З метою сприяння поверненню недокументованого мігранта, держава-учасниця, громадянином якої є така

особа або на території якої така особа має право постійно проживати, погоджується видавати, на прохання приймаючої держави-учасниці, документи на в'їзд/виїзд або інші дозволи, які можуть знадобитися для повернення цієї особи на її територію. Кожна держава-учасниця, яка має відношення до повернення, вживає всіх відповідних заходів для здійснення такого повернення впорядкованим чином і при належному врахуванні питань забезпечення безпеки та поваги гідності особи [151].

На території ЄС документом, що встановлює послідовний підхід у сфері імміграції та притулку й одночасно охоплює створення загального режиму притулку, політику щодо законної імміграції та боротьбу з нелегальною імміграцією є Директива Європейського Парламенту та Ради «Про загальні стандарти та процедури, які підлягають застосуванню в державах-членах для повернення громадян третіх країн» 2008 року. За її змістом простежується необхідність закріпити чіткі, прозорі і справедливі правила з метою визначити ефективну політику повернення, що розглядається як невід'ємний елемент успішної міграційної політики. Водночас у прийнятті цього документу бралися до уваги ефективні видворення та репатріація, що базуються на загальних стандартах, щоб відповідні особи репатріювалися гуманним чином і при повному дотриманні їх основних прав [107].

Відображенням конституційних положень про національний режим перебування на території України іноземців та осіб без громадянства є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 р. У контексті розглядуваної теми положення цього законодавчого акту є основоположними, оскільки саме в ньому визначаються заходи, спрямовані на видалення небажаного мігранта з території країни та повноваження органів державної влади щодо їх застосування. Відповідні норми цього Закону, що визначають можливість примусового повернення і примусового видворення зосереджено в розд. III «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства» [143]. Однак така назва не відповідає змісту положень статей цього розділу,

який присвячений застосуванню заходів, які хоча й мають примусовий елемент, проте навряд чи повинні розцінюватися як стягнення чи покарання.

Так, одним з досягнень чинного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» є регламентація добровільного повернення, що допускається стосовно: іноземців та осіб без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень; осіб, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду; осіб, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні. Крім того, іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій. Навіть регулювання здійснення описаної процедури на підставі прийнятого ДМС рішення відповідно до ч. 3 ст. 25, передбаченої в розд. III Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», не перетворює добровільне повернення на захід відповідальності, хоча б ще й тому, що вирішується питання про добровільне повернення за заявою іноземця та особи без громадянства, а в його реалізації можуть приймати участь міжнародні та громадські організації [143].

З іншого боку низка примусових заходів передбачається в нормах Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» поза розд. III. Наприклад, заборона в'їзду, повернення іноземців та осіб без громадянства, яким не дозволено в'їзд в Україну та повернення такої категорії

осіб на тимчасово окуповану територію регламентовано статтями розд. II «В'їзд в Україну і виїзд з України» [143].

Положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», що встановлюють підстави і порядок примусового повернення та примусового видворення підлягають застосуванню у взаємозв'язку з іншими, зокрема кодифікованими законодавчими актами. Більшою мірою це стосується видворення, оскільки рішення про застосування такого заходу приймається в порядку адміністративного судочинства. Порядок здійснення судочинства в адміністративних судах, їх юрисдикцію та повноваження визначає КАСУ. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Водночас, згідно п. 3 ч. 5 ст. 46 КАСУ іноземці чи особи без громадянства можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про їх затримання чи примусове видворення за межі території України [62].

В аспекті визначення підстав примусового повернення мають значення матеріальні норми КУпАП. Дії, що порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства як одна із таких підстав переважно отримують адміністративно-правову заборону. До певної міри це співвідноситься із поняттям нелегального мігранта, яким визнається іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України [143]. Як слушно зауважує О. В. Аніна, таке поняття «не має самостійного правового навантаження у розділі III «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства» Закону України «Про правовий статус іноземців та

осіб без громадянства», у зв'язку з чим, термін «нелегальний мігрант» пропонувалося навіть виключити з тексту закону експертами законопроекту, однак такі пропозиції не були враховані [2, с. 69]. Однак, безумовно правий А. Ф. Мота, який на підставі нормативного визначення терміну «нелегальний мігрант» за Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» вважає, що мігрант визнається нелегальним, якщо він вчиняє одне з двох правопорушень, які є адміністративними і відповідальність за які передбачено статтями 203 та 204-1 КУпАП [100, с. 67–68]. Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП) зазначається як самостійна підстава застосування примусового повернення лише для органів охорони державного кордону [143].

Безпосередня (поза процедурою примусового повернення) підстава для видворення іноземців та осіб без громадянства передбачена Законом України «Про імміграцію». Відповідно до ч. 2 і 3 ст. 13 цього Закону особа, стосовно якої прийнято рішення про скасування дозволу на імміграцію і яка не виїхала з України протягом місяця з дня отримання копії рішення підлягає видворенню в порядку, передбаченому законодавством України [142]. Очевидно такий порядок регламентовано ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Проте, підстав для скасування дозволу на імміграцію Законом України «Про імміграцію» передбачено більше. Крім наявності загрози національній безпеці України і громадському порядку в Україні, необхідності охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України, порушень законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства (підстави для прийняття рішення про примусове повернення), дозвіл на імміграцію може бути скасовано також, якщо: з'ясується, що його надано на підставі свідомо неправдивих відомостей, підроблених документів чи документів, що втратили чинність; іммігранта засуджено в Україні до позбавлення волі на строк більше одного року і вирок суду набрав законної сили. Крім того, може бути видворена особа, стосовно якої прийнято рішення

про відмову у наданні їй дозволу на імміграцію і за час розгляду її заяви вона втратила інші законні підстави для перебування в Україні [142].

Крім підстав для застосування примусового повернення і примусового видворення Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» містить підстави-заборони в застосуванні таких заходів. Згідно ч. 8 ст. 26 цього Закону примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку, а також до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [143].

Іноземці та особи без громадянства, які надавали допомогу українським органам влади під час збройного конфлікту, відповідно до ч. 20 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», не можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, яка вчинила акт агресії проти України, або в країну, яка не визнає територіальну цілісність та суверенітет України або відмовляється визнавати протиправність посягань на територіальну цілісність та суверенітет України, зокрема, голосувала проти Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 р. № 68/262 [143].

Згідно ч. 8 ст. 30 Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» положення цієї статті, що регламентують примусове видворення також не застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [143]. Цей законодавчий акт урізноманітнив форми захисту для мігрантів, які потребують притулку, встановивши такі статуси: біженець, додатковий захист, тимчасовий захист [131].

Порядок дій посадових осіб органів охорони державного кордону та інших уповноважених суб'єктів під час прийняття рішень про примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, їх ідентифікації і вжиття заходів з безпосереднього примусового повернення,

поміщення до ПТПШ, а також під час прийняття рішень про продовження строку затримання регламентовано Інструкцію про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства у редакції наказу МВС і Служби безпеки України від 22 січня 2018 р. № 38/77 [54]. За аналогією, відповідно до позиції, запропонованої В. Л. Зьолкою, такий документ становить особливу цінність як акт консолідації, оскільки систематизує норми, що містяться в розрізних нормативно-правових актах [48, с. 292]. Перевагами відомчого правового регулювання відповідно до змісту зазначеної Інструкції також є: адаптація до умов оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону вимог Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та інших нормативно-правових актів; детальна регламентація правил оформлення матеріалів про примусове повернення та примусове видворення (процесуальних, супровідних та облікових документів); нормативне закріплення бланків (форм) окремих документів, складення яких передбачається правилами провадження у справах про примусове повернення та примусове видворення [54].

Подібні документи стали також юридичною відповіддю на ситуацію «законодавчого вакууму» з важливих питань забезпечення міграційного благополуччя. Як до прикладу зазначає Ю. Б. Курилюк, поява такого інституту як «реадмісія» не дістала достатнього правового врегулювання на законодавчому рівні [86, с. 72].

Аналогічна ситуація простежується з регламентацією форм, методів та порядку встановлення особи мігранта. На рівні закону допускається затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України (п. 1 ч. 1 ст. 289 КАСУ) [62]. Порядок дій з ідентифікації та документування іноземців визначено на підзаконному рівні нормативно-правового регулювання застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства [54].

Однією із основних тенденцій, що визначили правове регулювання з протидії нелегальній міграції стала відкритість правової системи України до застосування нових джерел права, зокрема рішень міжнародних і національних судових інстанцій. Особливого значення набула практика Європейського суду з прав людини, зважаючи на поширений підхід про недопустимість вислання іноземця до тієї держави, де він наражатиметься на ризик катування чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У контексті захисту від вислання також трактується гарантія поваги до особистого та сімейного життя [100, с. 57, 60].

Оскільки, справи про примусове повернення і видворення є предметом адміністративної юрисдикції національна судова практика в такій категорії справ пов'язана, в першу чергу, із діяльністю адміністративних судів [30, с. 255]. Відповідно до п. 11 ч. 6 ст. 12 КАСУ справи щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України є справами незначної складності [62]. Видається, що означена законодавча регламентації в класифікації справ цієї категорії викликана пріоритетом швидкого вирішення в порядку спрощеного позовного провадження.

Однак не варто недооцінювати адміністративні справи, що виникають із міграційних правовідносин, оскільки це суперечить тенденціям практики можливого розвитку подій і зрештою призводить до звернень у Європейський суд з прав людини. Протягом останнього часу з'явилися його рішення, в яких констатується порушення українським урядом положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. в ситуаціях, пов'язаних із поводженням з мігрантами [161; 189].

Залишається нормативними узагальнення практики, проведені Пленумом Вищого адміністративного суду. Для забезпечення однакового застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та

особи без громадянства в Україні 2009 року була прийнята постанова Пленуму Вищого адміністративного суду в редакції від 16 березня 2012 р. № 3 [147]. На сучасному етапі діяльності реформованої судової системи набуває значення судова практика Верховного Суду в справах про примусове повернення і примусового видворення. Звертають на себе увагу судові рішення цієї найвищої судової інстанції стосовно необхідності визначення строку для примусового повернення таким чином, щоб особа мала можливість реально виконати таке рішення (з урахуванням обмежень, встановлених Законом) (постанова Верховного Суду від 8 липня 2020 року у справі № 522/14605/17), скасування рішень міграційних служб про примусове повернення у тому випадку, коли в порушника на території України є дитина (постанова Верховного Суду від 18 червня 2020 року у справі № 758/13408/18), недотримання адміністративними судами норм процесуального права під час розгляду справ, пов'язаних із забезпеченням примусового видворення осіб або поміщення до пункту перебування іноземців, у частині порядку виклику особи та надання їй правової допомоги (постанова Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 473/4762/19), формулювання правових позицій щодо реадмісії та порядку застосування зазначеної процедури (постанова Верховного Суду від 20 грудня 2019 року у справі № 308/3730/17).

Таким чином, діяльність з примусового повернення і видворення розглядається через призму 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. З урахуванням нормативної регламентації правил застосування та порядку здійснення примусового повернення і примусового видворення органами Держприкордонслужби України доцільно 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.

1.3 Суб'єкти, уповноважені здійснювати примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства

Боротьба з нелегальною міграцією є однією з головних проблем існуючої людської цивілізації. Її високий рівень викликає занепокоєння у багатьох країнах світу, оскільки тягне за собою низку загроз – тероризм, поширення хвороб, непрогнозовані бюджетні витрати, організовану злочинність тощо. Негативні міграційні наслідки здатні загрожувати державі, суспільству та окремим індивідам. Тому, формування ефективних організаційно-правових механізмів протидії нелегальній міграції залишається важливим управлінським завданням і набувають особливого значення в сфері державної міграційної політики.

На рівні державного управління констатується факт того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків. У силу цього забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення [169]. Означені стратегічні підходи визначають центральне місце держави у досягненні належного міграційного результату. Для подолання проблеми нелегальної міграції, створюються відповідні державні механізми регулювання, в тому числі пов'язані з можливим примушуванням до залишення території країни особами, які перебувають на ній незаконно. За такої ситуації, закономірно постає питання щодо необхідності встановлення суб'єктів, уповноважених здійснювати примусове повернення і видворення іноземців та

осіб без громадянства з метою забезпечення сталого і легального міграційного процесу.

Оскільки держава є найбільш масштабною правосуб'єктною формою реалізації фундаментального спільного інтересу, зокрема властивого народу загалом, з нею та з реалізацією її функцій зазвичай і асоціюється публічне право. На переконання В. А. Січевлюка, адміністративне право сприймається як класична публічно-правова галузь з огляду саме на цю обставину. Специфіка публічної правової суб'єктності виявляється у тому, що її елементи (правоздатність, деліктоздатність та дієздатність) отримують імперативний формат втілення та набувають дещо особливого змісту, що спричиняє відповідну модифікацію наявних між ними структурно-функціональних зв'язків. Крім цього, для кожного учасника публічно-правових відносин характерне істотне обмеження потенціалу його волі, яка розгортає себе у вузькому просторі однієї чи певної обмеженої кількості публічно-правових ролей, окреслених для суб'єкта публічного права законодавством [165, с. 228, 243].

На думку О. В. Кузьменко, суб'єктом протидії нелегальній міграції є носій передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов'язків з протидії нелегальній міграції, який здатний надати права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати [79, с. 13]. Виходячи із такого трактування слід зазначити, що реалізація примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства без належного правового визначення та закріплення на вищому рівні державного управління неможлива. Тому, провідне місце у визначенні призначення примусового повернення і видворення іноземців (апатридів) належить Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, які через свої конституційні повноваження беруть участь у формуванні державної міграційної політики [73].

До групи так званих керуючих суб'єктів також слід віднести суб'єктів міграційних правовідносин, що виконуючи покладені на них організаційно-розпорядчі функції, здійснюють владний управлінський вплив у сфері

регулювання міграційних процесів – державні органи виконавчої влади (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Служба безпеки України), суди, місцеві органи влади тощо. Характерною особливістю їх правового статусу є те, що вони виступають продуцентами публічного впливу [165, с. 241]. Проявами такого впливу в міграційній сфері можливе застосування примусових заходів до іноземців та осіб без громадянства. Зважаючи на тему дослідження підлягає з'ясуванню статус органів, що можуть застосовувати примусове повернення і примусове видворення.

На сьогодні, коло суб'єктів, уповноважених вирішувати питання про застосування примусового повернення і видворення та здійснення цих заходів окреслено Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 р. Відповідно до ч. 1 ст. 26 цього Закону іноземець чи апатрид може бути примусово повернутий у країну походження або третю країну за рішенням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення [143].

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів і діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ є Державна міграційна служба України. Скоріше за все таке громіздке позначення цього органу, що використовується в Законі пов'язано із

відсутністю законодавчої регламентації його діяльності подібно до того як регулюється діяльність Держприкордонслужби [140] та Служби безпеки України [146]. Правовий статус ДМС із переліком завдань, відповідних повноважень та узагальненими підходами до організаційної побудови визначено на підзаконному рівні в Положенні, затвердженому постановою КМУ 2014 р. № 360 [123].

Державна міграційна служба України фактично та юридично стала наступницею органів внутрішніх справ у частині реалізації повноважень у міграційній сфері, та як вказує А. Ф. Мота, створення органу з такою назвою обґрунтовувалося практично всіма дослідниками проблем міграції з окремими позиціями щодо системно-структурної побудови та компетенції [100, с. 125]. Зважаючи на це цілком логічним буде використання такої ж назви в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» з вказівкою на компетенцію щодо застосування примусових заходів територіальними органами та/або територіальними підрозділами ДМС, оскільки центральний апарат на практиці таких рішень не приймає. Правило п. 7 Положення про Державну міграційну службу України 2014 р., відповідно до якого ДМС здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи та територіальні підрозділи, у тому числі міжрегіональні [123], демонструє недосконалість загального підходу стосовно розуміння статусу окремих структурних елементів, які входять до складу ДМС. Адже організаційні утворення на місцях не є центральними органами виконавчої влади, а центральний структурний елемент управління є лише частиною всього організаційного утворення.

Спробою врегулювати таку неузгодженість здійснено на підставі п. 4 розд. І Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, відповідно до якого іноземці можуть бути примусово повернуті до країни походження чи третьої країни на підставі рішення органу ДМС про примусове повернення [54]. Зрештою вказана відомча нормативно-правова регламентація підтверджує необхідність узгодження

різних за юридичною силою нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ДМС.

Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. Її завданнями є захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. Крім того, до завдань СБУ входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Досягнення зазначених завдань передбачається шляхом реалізації комплексу повноважень, зокрема у міграційній сфері. Так, СБУ зобов'язана: брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил, приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України [146].

Прийняття рішення про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну регламентовано як обов'язок органів СБУ. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Службу безпеки України» 1992 р. з метою ефективного виконання своїх завдань СБУ створюються її регіональні органи: обласні управління, їх міжрайонні, районні та міські підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом України. В інтересах державної безпеки органи і підрозділи СБУ можуть створюватися на окремих

державних стратегічних об'єктах і територіях, а також у військових формуваннях [146].

Відповідно до п. 15 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» прийняття в установленому порядку рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства регламентовано як обов'язок [140]. Тобто посадові особи Держприкордонслужби України, подібно до повноважень СБУ, повинні відреагувати на виявлені прояви нелегальної міграції у зазначений спосіб за наявності визначених підстав. Уповноваженою ланкою на реалізацію такої компетенції у системно-структурній організації Держприкордонслужби України є органи охорони державного кордону. До їх числа віднесено прикордонний загін, окремий контрольно-пропускний пункт та авіаційна частина [124]. Застосування авіації для протидії нелегальній міграції можливо в сучасних умовах для виявлення осіб та транспортних засобів під час повітряного моніторингу державного кордону, тимчасово неконтрольованої ділянки державного кордону та смуги безпеки вздовж лінії зіткнення. Забезпечення реакції на протиправну діяльність мігрантів та осіб, які їм сприяють (затримання, процесуальне оформлення, притягнення до відповідальності), покладається на прикордонні загони та ОКПП «Київ», що є частиною центрального підпорядкування [100, с. 133].

Основні завдання та повноваження органів охорони державного кордону залежно від їх різновиду визначені у відомчому порядку. Відповідно до особливостей оперативно-службової діяльності на прикордонний загін покладається:

- 1) забезпечення недопущення незаконної зміни проходження державного кордону України, дотримання режиму державного кордону, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України, контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

- 2) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої

території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

3) протидія незаконній міграції на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів;

4) припинення у взаємодії із з'єднаннями, військовими частинами (підрозділами) Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, підрозділами правоохоронних органів збройних та інших провокацій на державному кордоні України, участь у відсічі збройної агресії проти України, припиненні збройного конфлікту на державному кордоні України;

5) участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

6) участь у проведенні спеціальних, прикордонних (спільних) операцій;

7) участь у межах компетенції у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та деяких інших посадових осіб;

8) координація в межах компетенції діяльності контрольних органів і служб у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України, контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

9) виявлення та припинення правопорушень, протидію яким законодавством України віднесено до компетенції Держприкордонслужби [124].

Основними завданнями ОКПП, відповідно до особливостей його оперативно-службової діяльності, є:

1) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення, а

також забезпечення дотримання режиму в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України;

2) припинення у взаємодії із з'єднаннями, військовими частинами (підрозділами) Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, підрозділами правоохоронних органів збройних та інших провокацій на державному кордоні України, участь у відсічі збройної агресії проти України, припиненні збройного конфлікту на державному кордоні України;

3) участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом;

4) координація діяльності контрольних органів і служб у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України, контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

5) участь у проведенні прикордонних (спільних) операцій;

6) виявлення та припинення правопорушень, протидію яким законодавством України віднесено до компетенції Держприкордонслужби України [124].

Зважаючи на описані завдання прикордонні загони та ОКПП відносяться до органів загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони державного кордону, прикордонного контролю, а за певних умов – також оперативно-бойової діяльності.

Процесуальний супровід, контроль і здійснення примусового повернення та видворення покладається на підрозділи в структурі органів охорони державного кордону, спеціально призначених для такої діяльності. У складі штабу утворюється відділ (відділення) адміністративно-юрисдикційної діяльності, що підпорядковується першому заступнику начальника органу охорони державного кордону – начальнику штабу. Основними завданнями такого структурного підрозділу є організація, забезпечення та контроль за здійсненням у підпорядкованих підрозділах органу охорони державного кордону провадження у справах про адміністративні правопорушення, протидію яким законодавством віднесено до компетенції

Держприкордонслужби України (за виключенням військових адміністративних правопорушень), поточний аналіз результатів цієї діяльності, а також здійснення тримання затриманих осіб, ідентифікації іноземців-правопорушників, їх примусового повернення, видворення чи реадмісії [122].

Саме відділ (відділення) адміністративно-юрисдикційної діяльності відповідно до покладених на нього завдань здійснює контроль і забезпечує:

прийняття відповідно до законодавства рішень про примусове повернення та контроль за їх виконанням;

подання позовів про затримання та/або примусове видворення іноземців-правопорушників за межі території України та реалізацію заходів щодо їх ідентифікації, документування та видворення (реадмісії);

виконання у межах компетенції Держприкордонслужби України міжнародних угод про реадмісію (приймання-передавання) осіб;

дотримання персоналом підпорядкованих підрозділів законодавства України під час затримання і тримання порушників законодавства України з прикордонних питань у відомчих місцях тимчасового тримання, застосування законодавства України в частині приймання заяв про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту;

опрацювання та подання до регіонального управління, Адміністрації Держприкордонслужби України узагальнених пропозицій про фінансування заходів, пов'язаних із тимчасовим утриманням затриманих осіб, удосконаленням і розвитком відомчої системи тимчасового тримання, реадмісії та примусового видворення іноземців-правопорушників, а також забезпечення послуг перекладу;

підготовку персоналу підпорядкованих підрозділів охорони державного кордону у правозастосовній сфері за компетенцією;

за розпорядженням керівництва органу охорони державного кордону своєчасний розгляд запитів (листів, скарг тощо) з питань адміністративно-юрисдикційної діяльності;

налагодження взаємодії з місцевими прокуратурами, судами, територіальними органами та підрозділами центральних органів виконавчої влади та правоохоронних органів, місцевими осередками міжнародних урядових та неурядових організацій, дипломатичних представництв чи консульських установ тощо з питань, що віднесені до його компетенції;

аналіз та узагальнення результатів діяльності підрозділів охорони державного кордону з питань адміністративно-юрисдикційної діяльності [122].

До структури адміністративно-юрисдикційних підрозділів штабу органу охорони кордону можуть включатися відділення організації адміністративно-юрисдикційної діяльності, відділення по роботі з іноземцями та відділення тимчасового тримання. Відділення організації адміністративно-юрисдикційної діяльності призначене для забезпечення та контролю заходів щодо протидії адміністративним правопорушенням за компетенцією (за винятком військових адміністративних правопорушень), здійснення позовної роботи щодо затримання іноземців-правопорушників з метою забезпечення їх ідентифікації, примусового видворення, реадмісії чи до завершення процедури розгляду звернення за захистом. Відділення по роботі з іноземцями призначене для забезпечення здійснення заходів щодо ідентифікації, примусового повернення, примусового видворення та реадмісії іноземців-правопорушників, здійснення позовної роботи щодо примусового видворення іноземців-правопорушників і продовження строків їх затримання. Відділення тимчасового тримання призначене для забезпечення належного утримання затриманих осіб у місцях тимчасового тримання Держприкордонслужби України, їх конвоювання та супроводу [122].

Отже, за чинним законодавством у процес прийняття рішень про примусове повернення залучено кілька державних суб'єктів, у тому числі з правоохоронними завданнями. Співвідношення кількості примусово повернутих осіб уповноваженими на це органами наведено на рис. 1. Переважаючою така практика є в діяльності ДМС, проте оцінювати ефект застосованих заходів лише від їх кількості складно. До прикладу рішення про

примусове повернення, прийняті органами СБУ стосувалися іноземців, причетних до діяльності терористичних організацій, у тому числі трьох громадян Грузії, які допомагали переховуватися в Україні одному з керівників терористичної організації «Ісламська держава» [158].

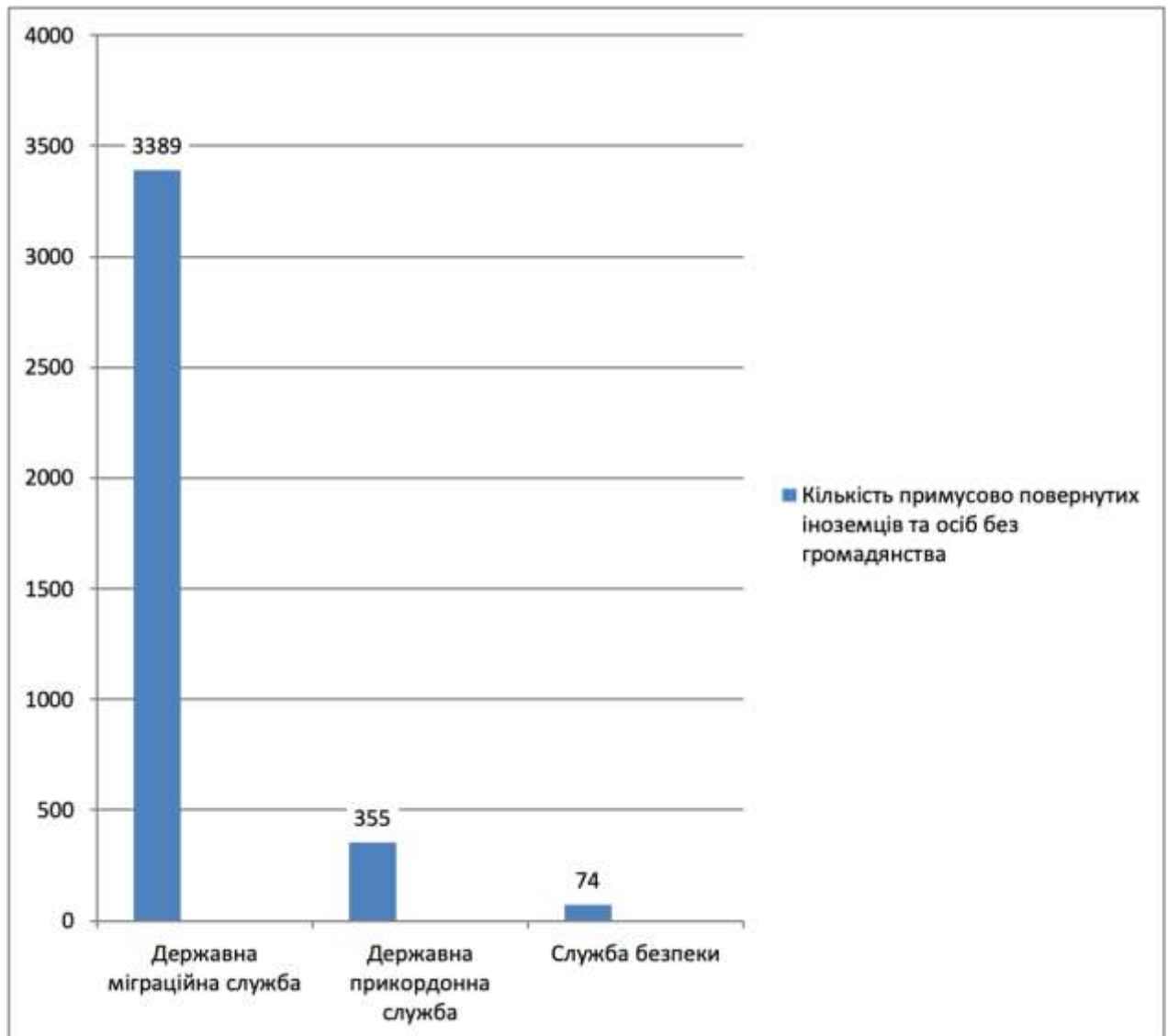


Рисунок 1.1 – Співвідношення кількості примусово повернутих іноземців та осіб без громадянства органами Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби та Служби безпеки України (складено на основі відомостей Адміністрації Держприкордонслужби України, Державної міграційної служби України [116] та Служби безпеки України [158])

Окреме місце в процедурі примусового повернення належить прокурорським органам, які не виступають самостійними центрами прийняття рішень у міграційних справах, проте також можуть бути віднесені до керуючих суб'єктів міграційних правовідносин, зважаючи на можливість здійснення державного впливу. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [145]. За змістом ст. 131-1 Конституції України прокуратура призначена переважно для здійснення кримінально-процесуальних завдань. Допускається представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [73].

Лише із функцією представництва можливо співвідносити обов'язок органів, уповноважених приймати рішення про примусове повернення, повідомляти прокурора про підстави прийняття такого рішення. Відповідно до ст. 53 КАСУ допускається участь прокурора в адміністративному судочинстві. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, в позовній чи іншій заяві, скарзі обґрунтовує, в чому полягає порушення інтересів держави, необхідність їх захисту, визначені законом підстави для звернення до суду прокурора, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. Невиконання цих вимог має наслідком застосування процесуальних положень щодо повернення позовної заяви (п. 7 ч. 4 ст. 169 КАСУ) [62].

Оскільки процедури примусового повернення і примусового видворення взаємопов'язані відповідно до підстав застосування цих заходів, суб'єктний склад органів, уповноважених ініціювати видворення такий самий, що і встановлений для прийняття рішень про примусове повернення. Згідно ч. 1 ст. 30 чинного Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» ДМС, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання

державного кордону України) або органи СБУ можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установлений строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави [143]. Процесуальними нормами розрахованими на реалізацію зазначених законодавчо повноважень є положення ст. 288 КАСУ, відповідно до ч. 1 якої позовні заяви про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України подаються до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням уповноваженого на звернення органу або за місцезнаходженням ПТПШ. Звертає на себе увагу те, що процесуальна норма розширює коло уповноважених суб'єктів системи ДМС на звернення до суду про примусове видворення і до їх переліку, крім центрального апарату відносить територіальні органи і підрозділи [62].

Залучення до процесу видворення судових органів, що спеціалізуються на розгляді адміністративних справ викликало в науковій літературі дискусію та неоднозначне сприйняття. На думку відомого науковця у сфері міграційно-правового регулювання В. І. Олефіра, оскільки примусове видворення є видом адміністративного стягнення, має місце втручання адміністративного судочинства у сферу адміністративно-деліктної юрисдикції. Адміністративне судочинство має зовсім інші завдання та за своїм соціальним призначенням не може мати на меті застосування до громадянина покарання у вигляді такої санкції, як видворення за межі України [110, с. 96].

Дещо по-іншому сприймають проблематику участі адміністративних судів у вирішенні питання про застосування видворення практики, які проводили наукові дослідження статусу суб'єкта владних повноважень як

позивача у справах адміністративної юрисдикції. Вони визнають, що у такій категорії справ адміністративні суди здійснюють «функції, відмінні від традиційних», проте цілком обґрунтовані, оскільки через призму судового контролю превентивно захищаються права та інтереси іноземців [98, с. 128; 155, с. 115; 167, с. 78, 79].

Нескладно зауважити, що за чинним законодавством про правовий статус іноземців (апатридів) у процес застосування примусового повернення і як наслідок можливого звернення до адміністративного суду про примусове видворення з України не залучено Національну поліцію України. Така регламентація відбулася в силу створення ДМС та перерозподілу повноважень органів, діяльність яких скеровується та координується КМУ через міністра внутрішніх справ. Допускається лише в порядку взаємодії залучення поліцейських для супроводу осіб, яких примусово видворяють залізничним транспортом [54].

Існуючий організаційно-правовий механізм міграційної реакції держави загалом підтримують опитані військовослужбовці Держприкордонслужби України, серед яких лише 8,5 % вважає, що Національна поліція України повинна здійснювати примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства. На думку більшості опитаних (66 %) застосовувати такі заходи міграційного характеру повинна ДМС. Також значна кількість респондентів (27,7 %) зазначає, що повертати і видворяти нелегальних мігрантів повинні усі органи, щодо яких ставилося питання про такі їх повноваження (*додаток Д*).

Проведений аналіз чинного законодавства України дає підстави констатувати, що суб'єктами уповноваженими на встановлення та реалізацію примусового повернення і примусового видворення стосовно іноземців та осіб без громадянства є: суб'єкти законодавчого забезпечення, до яких слід віднести Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України; спеціально створений суб'єкт – Державну міграційну службу України; суб'єкти правоохоронної діяльності – Державну прикордонну службу та Службу безпеки

України; суб'єкти здійснення правосуддя, а саме адміністративні суди України [32].

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.

1.4 Лінгвістично-правова характеристика термінології «примусове повернення» та «примусове видворення»

В останні роки міграційні процеси характеризуються глобальним поширенням, що супроводжується збільшенням їх незаконних проявів. Нелегальна міграція набула низку нових якостей, які поставили її в центр уваги держави. Постала потреба вироблення якісно відмінних підходів, невідомих попереднім суспільно-політичним формаціям і заснованим на збалансованому правовому регулюванні в міграційній сфері.

Юридичні інструменти вирішення міграційних проблем перебувають у динамічному розвитку та постійно видозмінюються. Відзначаються дві основні тенденції, що відображають розвиток міграційної політики з використанням правових методів. По-перше, ставлення до іноземців та апатридів базується на принципах поваги і дотримання прав людини. Відбувається поступова відмова від ворожого ставлення до такої категорії осіб, навіть за умов, коли вони є порушниками. Цілком правий Ю. Б. Курилюк, який дискутуючи про те, що «використання громадянами нелегальних способів виїзду за кордон ставить їх поза рамками соціальної та юридичної захищеності» вказує на суперечність такої позиції усім загальновизнаним принципам захисту прав і свобод людини [86, с. 73]. По-друге, притягнення мігрантів до відповідальності не

розцінюється як самодостатній захід. Покарання або стягнення стосовно мігранта з неврегульованим статусом є менш важливим у ситуації, коли потрібно вирішити питання про його перебування на території держави. Як резюмує з цього приводу А. Ф. Мота, адміністративна відповідальність належить до заходів, що не впливають на перебування нелегального мігранта, проте забезпечують примусовий вплив на нього чи інших причетних до протиправного стану осіб. Результатом застосування відповідальності повинні стати негативні наслідки для правопорушника (каральний ефект), що полягають у покладенні на нього додаткових обов'язків (наприклад, сплата штрафу) або обмеження певних прав (наприклад, адміністративний арешт) [100, с. 202].

У здійсненні прикордонної політики зроблено акцент на досягненні необхідного рівня стримування та протидії нелегальній міграції шляхом належного забезпечення, інформаційного супроводження та вдосконалення процедур повернення іноземців (апатридів), які порушили законодавство України з прикордонних питань, до країн походження або третіх країн, їх примусового видворення за межі України та передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію з дотриманням основоположних прав і свобод людини. Удосконалення механізму повернення незаконних мігрантів передбачає:

налагодження співробітництва з дипломатичними представництвами іноземних держав щодо ідентифікації та документування нелегальних мігрантів;

запровадження інформаційного обміну між суб'єктами інтегрованого управління кордонами щодо ідентифікації незаконних мігрантів;

забезпечення переговорного процесу з державами міграційного ризику щодо укладення угод про реадмісію;

поширення практики застосування до незаконних мігрантів методів, альтернативних затриманню (взяття на поруки, внесення застави тощо) [170].

У загальнотеоретичному аспекті кожна галузь тієї чи іншої сфери постає якісно виділеним утворенням. Вона має свої локальні видові характеристики,

які віддзеркалюють внутрішні та зовнішні особливості правових явищ, охоплених впливом галузі, включаючи явище правової суб'єктності. А наукове опрацювання емпіричного правового матеріалу галузей завершується створенням конкретних обсягів галузевих теоретичних концептів, системно упорядкованих у вигляді категоріально-понятійних апаратів відповідних галузевих доктрин [165, с. 224].

Законодавча практика йде шляхом пропозиції до використання багатьох методів вирішення питання про повернення мігранта. Їх тлумачення, крім того, що дає можливість зрозуміти зміст примусової діяльності, розраховано на встановлення функціонального призначення і врешті-решт демонструє той результат, заради якого відповідний захід встановлюється та застосовується.

Слід відзначити широке застосування логіко-семантичного методу з'ясування понятійного апарату й обґрунтування нових категорій у дослідженнях сучасних проблем безпекознавства та пов'язаних з ними правовідносин у сфері прикордонної безпеки України [19; 83]. За такого здавалося би суто теоретичного підходу з'являється можливість досягти більшого обсягу знань про об'єкт дослідження, перейти від абстрактного рівня пізнання до усвідомлення конкретної реальності [75, с. 7]. У підсумку проблема чіткого визначення змісту понятійного апарату має важливе значення не тільки в теоретичному плані, але й і в прикладному. Кожне поняття або термін повинні давати чітке тлумачення суттєвих ознак об'єкта дійсності [48, с. 80].

Забезпечення цілісності та узгодженості системи юридичних знань вважається можливим лише на основі тих результатів глибокого дослідження правових явищ, що здобуті чи повинні бути здобуті саме за допомогою категоріально-понятійних засобів. Це дає змогу здійснити методологічно обґрунтовану інтерпретацію множини категорій і понять, уже напрацьованих окремими галузями права, та сприяє їх узгодженню у всеосяжному категоріально-понятійному просторі [165, с. 224–225].

В існуючій правовій дійсності спостерігається доволі безсистемне використання однорідних термінів: «видворення», «вислання», «депортація»,

«добровільне повернення», «реадмісія», «примусове повернення», «репатріація». Вони переважно передбачені законодавством про правовий статус іноземців, що в багатьох випадках спирається на міжнародно-правову регламентацію.

У змісті міжнародних угод, що спрямовані на захист прав людини часто вживається термін «вислання» (*expulsion* – англ., *высылка* – рос.). Архаїчне поняття вигнання (*exile* – англ., *изгнание* – рос.). закріплено було Загальною декларацією прав людини [43]. У ст. 32 Конвенції про статус біженців 1951 р., яка отримала назву «Вислання», ООН сформулювало правило, відповідно до якого Договірні Держави не будуть висилати біженців, які законно проживають на їхній території, окрім як з міркувань державної безпеки або громадського порядку [70]. Згодом цей же термін використано у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., відповідно до ст. 13 якого іноземець, що законно перебуває на території будь-якої держави-учасниці цього Пакту, може бути висланий тільки на виконання рішення, винесеного відповідно до закону, і, якщо імперативні міркування державної безпеки не вимагають іншого, має право на подання доводів проти свого вислання, на перегляд своєї справи компетентною владою чи особою або особами, спеціально призначеними компетентною владою, і на те, щоб бути представленим для цієї мети перед цією владою, особою чи особами [97].

Домінує використання терміну «вислання» в європейських міжнародних угодах правозахисного змісту, хоча однозначного підходу нема. На противагу термінологічному апарату ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. («Право на свободу і особисту недоторканність»), яка визначає запобігання недозволеному в'їзду в країну, депортацію та екстрадицію допустимими підставами для законного арешту або затримання особи і не використовує термін «вислання» [69], статті 3 і 4 Протоколу № 4 1963 р. та ст. 1 Протоколу № 7 1984 р., що доповнюють Конвенцію, цей термін використовують для опису заборон висилати власних

громадян, іноземців у колективному порядку, процедурних гарантій у застосуванні таких заходів [149; 150].

У практиці Європейського суду з прав людини більшого розповсюдження набув термін «вислання», який в цілях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод тлумачиться доволі своєрідно і може не співпадати із змістовним навантаженням, яким наділяє цей термін національне законодавство країн-учасниць Конвенції. В загальному значенні вислання може означати рішення, дію або бездіяльність суб'єктів владних повноважень стосовно особи, яка перебуває в юрисдикції відповідної держави і спрямовується або буде змушена прямувати до іншої країни. У своїй практиці щодо застосування статей 3 («Заборона тортур») та 8 («Право на повагу до особистого та сімейного життя»), а також ст. 13 («Право на ефективний засіб правового захисту») до випадків видворення, недопуску й інших форм «усунення» іноземців та осіб без громадянства державами-учасницями Конвенції з власної території Європейський суд з прав людини оперує саме загальним терміном «вислання», а термін «видворення» та «недозвіл в'їзду» використовує лише у вузькому сенсі для позначення відповідних процедур регулювання міграційних процесів, що як правило, мають певний відповідник у національних правових системах. Тож, тлумачення терміну «вислання» є спільним як у контексті виконання вимог статей 3 та 4 Протоколу № 4 та ст. 1 Протоколу № 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, так і статей 3, 8 та 13 самої Конвенції.

Поняття вислання в національному законодавстві використовується в п. 5 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», в якому йде мова про заборону вислання або примусового повернення, тобто недопущення видворення (добровільного чи примусового), видачі (екстрадиції), передачі, іншого примусового переміщення особи, на яку поширюється дія цього Закону, за межі України [131].

Однак навіть у такому правозахисному ракурсі залишається проблема, на яку Україні вказано Європейським судом з прав людини. Інститут вислання в цілях Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних

свобод поширюється не тільки на випадки, коли іноземець або особа без громадянства перебували на території держави-учасниці Конвенції, а органи влади держави-учасниці тим чи іншим способом змушують їх залишити цю територію. Згідно практики Європейського суду з прав людини «вислання» також охоплює випадки недопуску іноземців та осіб без громадянства, які перебувають поза межами території-держав учасниць, на їх території, а рішення, дії та бездіяльність, що призводять до «вислання» можуть вчинятися суб'єктами владних повноважень держави-учасниці поза межами її території.

До прикладу Європейський суд з прав людини в своєму рішенні за справою Кебе та інші проти України від 12 січня 2017 року вказав, що працівники прикордонної служби не забезпечили заявнику можливості звернутися із заявою про визнання біженцем, поки він перебував на борту судна. Зокрема, вони не надали йому інформацію щодо процедури надання притулку в Україні, не розглянули належним чином його потребу у міжнародному захисті та не прийняли його заяву. Заявник отримав доступ до процедури надання притулку лише після вказівки Європейського суду відповідно до Правила 39 його Регламенту. Крім того, рішення про відмову у перетині державного кордону набирало чинності негайно, що зробило можливим вислання або примусове повернення заявника за межі території України у будь який час, без належного розгляду органами влади заяви про потенційну загрозу зазнати нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження [161].

Фактично Європейський суд з прав людини поставив під сумнів положення ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль» про відмову іноземцю або особі без громадянства у пропуску через державний кордон, які не відповідають одній чи кільком умовам перетинання державного кордону на в'їзд в Україну, за обґрунтованим рішенням уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону із зазначенням причин відмови. Таке рішення набирає чинності невідкладно. Оскарження зазначеного рішення не зупиняє його дії. Оскаржене рішення може бути скасовано чи змінено

начальником органу охорони державного кордону або скасовано та визнано нечинним судом. У разі якщо іноземці, особи без громадянства, яким відмовлено у перетинанні державного кордону при в'їзді в Україну, були привезені в пункт пропуску через державний кордон перевізником, уповноважена службова особа підрозділу охорони державного кордону, по-перше, наказує перевізникові вивести іноземців, осіб без громадянства в державу, з якої їх було привезено, або в державу, яка видала паспортний документ, або знайти інший спосіб вивезення зазначених осіб за межі території України, і по-друге, до подальшого вивезення таких іноземців чи осіб без громадянства вживає належних заходів щодо запобігання їх незаконному перетинанню державного кордону [144].

Набір термінів на позначення повернення громадян третіх країн які незаконно перебувають у державах-членах ЄС використовується у Директиві Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС. Згідно її положень під «поверненням» розуміється повернення громадянина третьої країни в порядку добровільного підкорення чи приватного виконання зобов'язань повернення:

- у свою країну походження, або
- у країну транзиту відповідно до укладених договорів про реадмісію, або
- в іншу третю країну, в яку відповідний громадянин третьої країни добровільно вирішить повернутися і на територію якої він буде допущений [107].

У свою чергу реадмісія витлумачується як зобов'язання третьої країни приймати назад осіб, які проникли з її території в одну з держав-членів ЄС і здійснюють там незаконне перебування [107].

Директива № 2008/115/ЄС паралельно застосовує поняття видворення (removal – англ., выдворение – рос.) для позначення примусового виконання обов'язку повернення, а саме, фізичного переміщення за межі держави-члена ЄС. Окремі поняття, такі до прикладу як репатріація, лише згадуються в аспекті ефективної міграційної політики, зокрема протидії нелегальній імміграції [107]. Очевидною є різниця, принаймні підстав і процесу застосування репатріації,

встановлених статтями 116 – 119 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими 1949 р., відповідно до яких сторони збройного конфлікту звільняють і репатріюють військовополонених без зволікання після закінчення бойових дій [42].

Як слідує з визначень у Довіднику МОМ з термінології у сфері міграції поняття видворення та депортація є рівнозначними [96, с. 29]. Останнє поняття, крім Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., вживається також в Додатковому протоколі до Європейської Конвенції про передачу засуджених осіб 1997 р., п. 3 якого допускає передачу засудженої особи без згоди цієї особи в тих випадках, коли вирок, винесений щодо неї, або адміністративне рішення як результат вироку містить у собі наказ про висилку або депортацію, або ж будь-який інший захід, результатом якого є те, що такий особі більше не буде дозволено залишатися на території держави винесення вироку після того, як вона буде звільнена з в'язниці. Тлумачення терміну «депортація» вказаний документ не дає [38]. В означеному міжнародно-правовому регулюванні зміст поняття депортації можливо співвідносити і слід відмежовувати від поняття екстрадиції.

Екстрадиція є єдиною винятковою формою вигнання іноземців, яку не охоплює термін «вислання» в цілях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Пояснюється це не тільки існуванням соціального міжнародно-правового режиму, яким регламентовано інститут міжнародного співробітництва держав у кримінальних справах та власне, процедури «видачі правопорушників», а й ширшим колом спеціально визначених обмежень прав і свобод, що допускається Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод відносно осіб, які підозрюються, обвинувачуються або визнані винними у вчиненні злочинів. У загальних термінах, визначених Європейським судом з прав людини у своїй практиці, «вислання» означає «будь-який захід, що змушує іноземця вибути з його території, за винятком «екстрадиції».

Саме тому, цілком справедливо С. М. Вихрист пропонує інститут екстрадиції відокремлювати від інституту вислання або видворення осіб. Різниця між ними, на його думку, полягає не тільки в тому, що в акті видачі беруть участь два уповноважених суб'єкти міжнародного права, а вислання є одностороннім актом. Звертається увага також на різну правову природу цих інститутів, суб'єктний склад правовідносин, що виникають, процедуру та правові наслідки їх застосування [15, с. 9].

Так, відповідно до Європейської конвенції про видачу правопорушників 1957 р, договірні сторони зобов'язуються видавати одна одній усіх осіб, які переслідуються компетентними органами запитуючої сторони за вчинення правопорушення або які розшукуються зазначеними органами з метою виконання вироку або постанови про утримання під вартою. Видача правопорушників здійснюється у зв'язку із правопорушеннями, які караються за законами запитуючої та запитуваної сторін позбавленням волі або згідно з постановою про утримання під вартою на максимальний термін не менше одного року чи більш суворим покаранням. Якщо особа визнається винною і вирок про ув'язнення або постанова про утримання під вартою проголошується на території запитуючої сторони, термін призначеного покарання має складати не менше чотирьох місяців [41]. Окремі міжнародні домовленості подібного змісту безпосередньо вказують у своїй назві поняття екстрадиції [36].

Термінологія, що застосовується на внутрішньому чи міжнародному рівні щодо висилки та депортації, не є однорідною, але існує чітка тенденція до використання терміну вислання для позначення правового порядку виїзду з території держави, а вивезення чи депортації – для фактичного виконання такого наказу у випадках, коли зацікавлена особа не виконує його добровільно [198]. Варто враховувати також відмінності термінології Російської Федерації, обумовленої застосуванням двох процедур: (1) адміністративне видворення як міра адміністративного покарання полягає в примусовому і контрольованому переміщенні за межі Російської Федерації або контрольованому самотійному виїзді; (2) депортація є примусовою висилкою в разі втрати законних підстав

для подальшого перебування (проживання) в Російській Федерації. В багатьох інших країнах термін «депортація» використовується громадськістю лише як загальне поняття, іноді з негативним відтінком [96, с. 29.]. Започаткована у французькому кримінальному законодавстві, депортація згодом отримала форму масових переселень репресивного, а тому протиправного характеру. Зокрема, депортація характеризується як насильницьке переміщення відповідних осіб (англ. «persons concerned») шляхом вигнання або інших примусових дій (англ. «expulsion or other coercive acts») з місцевості, на якій вони законно перебувають, за відсутності підстав, дозволених міжнародним правом [164, с. 274]. Відповідно до ст. 7 Римського статуту Міжнародного кримінального суду такі дії, якщо вони відбуваються в рамках свідомого широкомасштабного або систематичного нападу на будь-яких цивільних осіб визнаються злочинами проти людяності [159].

Вітчизняні вчені, які вивчали юридичну природу адміністративно-примусових заходів у відношенні до громадян інших країн чи апатридів допускають застосування поняття депортація в національному законодавстві. З цього приводу В. І. Палько вважає, що видворення іноземців і осіб без громадянства в примусовому порядку «слід розглядати як депортацію цих осіб. При цьому депортацію не слід розглядати як самостійний захід примусу, оскільки вона являє собою комплекс заходів, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства з метою забезпечення виконання рішення (постанови) про їх видворення у примусовому порядку» [112, с. 9]. Фактично такої ж думки дотримується І. Л. Гула, яка для упорядкування змісту юридичних категорій пропонує депортацію вважати заходом адміністративного припинення, який застосовується тільки у випадках втрати, припинення або відсутності законних підстав для перебування в країні [26, с. 29].

Для українського суспільства та становлення національної державності поняття депортації набуло значення, описане вище як примусове протиправне переміщення великих груп населення. Зважаючи на історичний досвід залучення прикордонних формувань до масових депортацій [9], передбачати їх

повноваження щодо застосування відповідних заходів можливо нетотожних за змістом і призначенням, але однакових за назвою вважається недоцільним. Тим більше, що термін «депортація» вже отримав своє законодавче закріплення, відповідно до якого він вживається в значенні насильницького переселення народів, національних меншин та осіб за національною ознакою з місць їх постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР або союзних республік. Україна визнає депортації народів, національних меншин та осіб з місць постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР або союзних республік, як незаконні та злочинні акти, здійснені проти них, та визначає відновлення прав громадян України із числа депортованих осіб одним з пріоритетних напрямів політичного, соціально-економічного, культурного і духовного розвитку суспільства [132].

Для позначення примусових заходів, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, спрямованих на їх видалення з території країни законодавство України використовує низку термінів, витлумачення яких неоднозначне, а назва окремих потребує корегування. Примусове повернення і примусове видворення визначені Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» ключовими поняттями, що передбачають переміщення особи за державний кордон [143]. Юридична природа цих заходів лише в загальних рисах окреслюється на рівні закону. Певну спробу визначення здійснено в Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, відповідно до якої терміни «примусове повернення» та «примусове видворення» означають систему адміністративно-правових заходів, спрямованих на примушування іноземців, які незаконно перебувають в Україні, покинути територію України всупереч їх волі і бажанню [54].

Така спроба виявилася більш вдалою формою нормативної регламентації в порівнянні з положеннями законодавства про адміністративну відповідальність. Частиною 3 ст. 24 КУпАП допускається, що законами

України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [67]. Оскільки назва зазначеної статті «Види адміністративних стягнень», це дає підстави багатьом авторам вважати адміністративне видворення адміністративним стягненням. Однак практично в усіх роботах, присвячених вивченню цих нормативних положень критикується запропонований законодавчий підхід.

Виходячи зі змісту ст. 24 КУпАП, В. І. Олефір допускає, що видворення іноземців є адміністративним стягненням за адміністративне правопорушення, воно має застосовуватися в адміністративно-деліктному порядку, тобто шляхом складення щодо такого іноземця уповноваженими на те особами протоколу про адміністративне правопорушення та його передачі на розгляд до органу адміністративно-деліктної юрисдикції, уповноваженому розглядати по суті справу про відповідне адміністративне правопорушення й накладати адміністративні стягнення. Проте, він вказує, що «КУпАП не містить жодного складу адміністративного правопорушення у сфері громадського порядку, за вчинення якого передбачається така санкція, як примусове видворення іноземця за межі України» [110, с. 94, 96]. На це ж звертає увагу В. М. Галушко, який застосування адміністративного видворення залишає «прерогативою відповідних правоохоронних органів, зокрема МВС України, Служби безпеки України, міграційної служби, Державної прикордонної служби», оскільки в законодавстві чітко не визначено, за які саме правопорушення може бути встановлено цей захід [18, с. 74].

У сучасних науково-практичних коментарях Кодексу про адміністративні правопорушення адміністративне видворення розцінюється як захід адміністративного припинення. В одному випадку це пояснюється відсутністю стану «адміністративної покараності» та спрямованістю на припинення протиправної поведінки [102, с. 25], в іншому – тим, що «адміністративне видворення застосовується лише до іноземців і осіб без громадянства, які постійно проживають за межами України, у випадку грубого порушення ними

законодавства про правовий статус цих осіб в Україні, адміністративного, фінансового та іншого законодавства [103, с. 31].

Ще раніше такої ж думки дотримувалися О. М. Бандурка і М. М. Тищенко, які адміністративне видворення відносили до заходів адміністративного припинення. Вони вважали адміністративне видворення самостійним попереджувально-припинювальним заходом адміністративного примусу, що «не перекриває» інших заходів покарання [5]. Означена позиція була сформована відповідно до існуючої нормативної регламентації застосування видворення, визначеної Законом «Про правовий статус іноземців» 1994 року.

Подібне сприйняття цього примусового заходу також переважає серед персоналу Держприкордонслужби України. У 61,7 % відповідей на питання анкети опитані військовослужбовці зазначили саме попереджувально-припинювальний характер примусового видворення. Як адміністративне стягнення видворення розцінюється лише 34 % анкетованих, не зважаючи на таку регламентацію за ст. 24 КУпАП. В одній з відповідей надано пояснення, що видворення – це адміністративне стягнення, за якого іноземцю пропонується добровільно залишити країну у випадку вчинення ним порушення (*додаток Д*).

У характеристиці примусового повернення, як правило, окремих класифікаційних ознак не застосовують. У науковій літературі з цього питання насамперед акцентується на розмежуванні цього заходу з видворенням. Виходячи із положень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 р. О. В. Кузьменко вказує на відмінності адміністративного видворення і примусового повернення, розцінюючи перший захід як вид адміністративного стягнення, а другий – як вид адміністративного примусу [81, с. 153]. Погоджуючись з викладеною позицією, В. В. Зуй виділяє додаткову відмінність щодо порядку примусового видворення, суть якої стосується того, що іноземці та особи без громадянства, які відповідно до рішення суду підлягають такому заходу, відшкодовують витрати, пов'язані з

його проведенням, в установленому законом порядку. Загалом вона визнає нелогічним інститут «примусового повернення» та «примусового видворення», оскільки законодавець, спрощуючи процедуру примусового видворення, запропонував інститут примусового повернення, який не потребує судового розгляду справи, має менш складну процедуру та фінансові затрати», та підсумовує, що порядок примусового повернення має бути доопрацьований «у частині встановлення додаткових фінансових зобов'язань, які не мають достатнього правового оформлення та містять альтернативний вибір поведінки» [47, с. 81, 84].

Серед опитаних у 2019 році військовослужбовців Держприкордонслужби України більшість (68,1 %) вважає, що примусове повернення іноземців та осіб без громадянства це попереджувально-припинюючий захід адміністративного примусу. В якості іншого варіанту відповіді в одному випадку було зазначено, що примусове повернення – це адміністративно-правовий захід, спрямований на повернення, примушування залишити територію України всупереч волі іноземця та ще в одному випадку було зазначено, що примусове повернення – це захід впливу на іноземців та осіб без громадянства (*додаток Д*).

Очевидно права О. В. Кузьменко, яка примусове повернення іноземців та осіб без громадянства відносить до виду адміністративного примусу, хоча воно визначається законодавцем як захід відповідальності, водночас не наділений ознаками останнього [81, с. 153]. Виходячи із поширеної класифікації заходів адміністративного примусу, В. Л. Зьолка також пропонує визнати, що і примусове повернення і видворення за межі України за правовою природою не є адміністративним стягненням, а зараховує їх до заходів припинення протиправної поведінки іноземців та осіб без громадянства [48, с. 316].

Проте, у підсумку більшості позицій не простежується важливий функціональний компонент аналізованої групи адміністративно-правових інструментів примусового змісту. Зокрема, аналізуючи сутність видворення нелегального мігранта, І. К. Василенко не заперечує його ефекту припинення, але водночас робить висновок, що цей захід не є позбавленням прав або

обмеженням їх, оскільки право перебувати в Україні незаконно привласнено. Як наслідок, відповідно до позиції цього автора адміністративне видворення є також заходом відновлювання, тому що спрямоване на відновлення законного порядку речей, коли особа не повинна перебувати в Україні [13, с. 17].

Звертає увагу на цю особливість примусового повернення і видворення також А. Ф. Мота, який в якості мети цих заходів передбачає не стільки припинення правопорушення (нелегальне перебування на території країни), скільки відновлення порушеного стану. Припинити правопорушення, на його думку, здатні інші заходи, що застосовуються посадовими особами Держприкордонслужби України в першочерговому порядку (наприклад, затримання). Особливістю ж правовідновлювальних заходів примусу в міграційні сфері є те, що негативні наслідки їх застосування покладаються не лише на мігранта, що нормативно врегламентовано та отримує підтримку серед практичних працівників. Фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали іноземців, влаштовували їх незаконний в'їзд, проживання, працевлаштування, сприяли в ухиленні від виїзду після закінчення строку перебування, за рішенням суду повинні відшкодовувати витрати, завдані державі внаслідок видворення зазначених іноземців [100, с. 199].

Не мають примусове повернення і видворення також самостійного попереджувального ефекту. Згідно ч. 2 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення [143]. В 2016 р. були внесені доповнення до цього Закону, відповідно до яких забороняється також подальший в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства, щодо яких прийнято рішення суду про примусове видворення строком на п'ять років. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення та додається до строку заборони в'їзду в Україну, який особа мала до цього [143]. Саме заборона в'їзду в

Україну відіграє попереджувальне значення. Іноземці або особи без громадянства, яким заборонено в'їзд в Україну в разі спроби в'їзду в Україну в пункті пропуску не перетинають державний кордон та у найкоротший строк повертаються в державу, з якої вони прибули, або в державу, яка видала паспортний документ. Рішенням уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону їм відмовляється у перетинанні державного кордону [51].

Тривалість строку заборони в'їзду в Україну відображає ступінь суспільної небезпеки іноземця (апатрида) та можливої шкоди від його перебування на території держави. Опитані військовослужбовці Держприкордонслужби України у більшості (51 %) підтримують встановлення заборони в'їзду в Україну іноземцям щодо яких прийнято рішення про примусове видворення строком на п'ять років. На більш тривалий строк (10 років) вважають необхідною заборону в'їзду в Україну 21,3 % опитаних, на менш тривалий строк (3 роки) – 19,1 %, (1 рік) – 2 % опитаних. 4,3 % опитаних вказали на необхідність заборонити подальший в'їзд у таких випадках позитивно (*додаток Д*).

У будь-якому випадку не викликає сумніву примусова природа повернення за ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і видворення за ст. 30 цього ж Закону. Зважаючи на це невдалою є конструкція «адміністративне видворення» чи «примусове видворення». Небезпідставно В. І. Палько звернув увагу на протиріччя, які можуть виникнути в розумінні суб'єктами правозастосовної діяльності окремих з цих термінів. Він зазначає, що «виникає повна тавтологія, коли ми говоримо про видворення як захід адміністративного примусу, що може бути реалізований в примусовому порядку» і навіть пропонує на позначення примусовості використати інше поняття – депортація [112, с. 9–10]. Приблизно такої ж думки дотримується І. Л. Гула, яка, крім того вважає неправильним застосування законодавцем юридичної категорії «примусове видворення», тому що яке б забарвлення не мало «видворення», це є насиллям над волею індивіда шляхом застосування

примусу». На її погляд слід визнати, що терміни «видворення», «примусове видворення», «адміністративне видворення» сьогодні за законодавством України мають однакову природу». Окрім того, не є доцільним робити акцент на адміністративному характері видворення, тому що законодавством не передбачено можливість іншого характеру цього заходу [26, с. 23].

Ознака примусовості закладена в розуміння поняття видворення і отримує свою об'єктивізацію в процесі забезпечення виїзду іноземця за межі території країни. З видворенням, депортацією та вигнанням пов'язують примусові міграції на протиположному вільному переміщенню людей [192, р. 421]. Видворити означає висилити, заставити піти звідкись [109, с. 96].

Порядок видворення, окрім іншого відповідно до чинного законодавства, передбачає: прийняття рішення про видворення; затримання і поміщення мігранта в ПТПП; подальше супроводження іноземця до пункту пропуску через державний кордон України чи до країни походження. Видворення іноземців та осіб без громадянства з території України здійснюється виключно на підставі постанови адміністративного суду [143; 62; 54]. Кожна із цих дій здійснюється поза бажанням особи, яка підлягає видворенню.

Використання терміну «примусове повернення» цілком допустиме, оскільки не лише вказує на безальтернативний спосіб виїзду для нелегального мігранта, але й дає можливість відмежувати добровільний порядок повернення. Зокрема, допускається, що іноземці та особи без громадянства, які не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну, у тому числі за сприяння міжнародних організацій. Рішення про добровільне повернення іноземців та осіб без громадянства приймається ДМС, за заявою іноземця та особи без громадянства про добровільне повернення (ч. 2 і 3 ст. 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [143].

Зазначене підтверджує, що норми правового інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства з території України потребують більшої конкретизації, змін та доповнень. Аналіз нормативно визначених термінів «адміністративне видворення», «вислання» та «примусове видворення» демонструє наявність колізій використання понять, що визначають процедуру примусового переміщення за межі території України. З огляду на це, доцільно привести у відповідність положення ст. 24 КУпАП, ч. 3 ст. 13 Закону України «Про імміграцію», п. 5 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» шляхом використання єдиного поняття видворення з однаковим юридичним змістом.

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

Небажане перебування іноземців та осіб без громадянства є однією з найважливіших проблем у правозастосовній діяльності багатьох країн. Нелегальна міграція стала загрозою, що вимагає адекватної реакції та застосування комплексу організаційно-правових заходів, зокрема пов'язаних з діяльністю прикордонних служб. Законодавство зарубіжних держав встановлює можливість адміністративного примусу, який може застосовуватися до мігрантів у зв'язку з вчиненням ними правопорушень. Закордонний досвід щодо примушення громадян третіх країн залишити державну територію має вагоме значення для реалізації цілей вдосконалення вітчизняного законодавства в міграційній сфері.

Проблеми застосування заходів примусу до таких спеціальних суб'єктів, якими є іноземці та особи без громадянства порівняно нещодавно стали предметом обговорення вчених, які проводять правові дослідження. Значний

науковий інтерес вони викликають протягом останнього часу, оскільки 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. Домінуючим галузевим юридичним інструментом у цьому процесі стало адміністративно-правове забезпечення примусового повернення і видворення, матеріальним і процесуальним аспектам застосування яких присвячені праці М. М. Аракелян, І. Л. Гули, В. В. Зуй, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, В. І. Палька. Досвід організації прикордонних служб досліджували такі вчені як В. Л. Зьолка, Ю. Б. Курилюк, Р. М. Ляшук, А. Ф. Мота, В. В. Половніков, Л. В. Серватюк, С. І. Царенко, Т. О. Цимбалістий, В. О. Хома, В. В. Чумак. Закордонні дослідження, серед яких слід виділити праці Е. Кросбі (*Andrew Crosby*), І. Мейхер (*Izabella Majcher*), П. М. Ореніус (*Pia M. Orrenius*), М. Заводни (*Madeline Zavodny*), А. Терлізі (*Andrea Terlizzi*) спрямовані на дослідження потенціалу примусового повернення в протидії нелегальній міграції у поєднанні з іншими організаційно-правовими заходами міжнародної, регіональної та державної міграційної політики.

Дослідження закордонного досвіду примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами охорони державного кордону спрямовано на встановлення особливостей нормативної регламентації в інших державах примусових заходів, спрямованих на виїзд мігрантів та застосування досвіду проведення таких заходів у діяльності органів прикордонної служби за сучасної політико-правової ситуації.

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.

Найбільш привабливою країною призначення для мігрантів залишаються США. За даними МОМ у цій країні в 2019 р. перебувало 50,7 млн іноземців [207, р. 3]. Створення, динамічні зміни і розвиток американського імміграційного законодавства дає яскравий приклад того як під впливом зовнішніх умов, що змінюються, динамічно реагує на ці зміни певна галузь права. Спочатку бурхливий економічний підйом, потім спад, зміна ролі США в світовій політиці, місце світового лідера в економічній, політичній та військових галузях, встановлення загальноприйнятих норм і правил поведінки за американськими стандартами – все це не могло не вплинути на правову систему взагалі та імміграційне законодавство, зокрема [174, с. 74].

Одним із основних засобів боротьби з нелегальною міграцією в США є процедура видворення. Видворення становить обов'язкове та підтверджене згідно окремого рішення переміщення з США недопущеного на американську територію або депортованого іноземця. Вивезений у такий спосіб іноземець може зазнавати, окрім того деяких негативних наслідків адміністративно- або кримінально-правового характеру [196]. Зокрема, залежно від причини депортації іммігранту може бути заборонено повторний в'їзд у США в будь-який час від п'яти років до пожиттєвого строку [194, р. 87].

Звертає на себе увагу те, що в США чіткого розмежування між термінами «депортація» (англ. «deportation») і «видворення» (англ. «removal») не існує. Обидва поняття мають схоже значення – переселення, відсилання назад, вивезення. Водночас передбачається альтернативний, не заснований на формальному рішенні захід – повернення (англ. «returns») [196]. Фактично видворення – це юридичний процес в імміграційному суді, протягом якого вирішується питання про право іноземця на подальше перебування в США. Американське міграційне законодавство передбачає доволі специфічні підстави, за якими особа, яка не має громадянства США, може бути депортована:

- 1) порушення законодавчих положень, що регулюють статус мігранта;
- 2) вчинення кримінального правопорушення;

- 3) відмова від реєстрації або фальсифікація документів;
- 4) міркування національної безпеки;
- 5) необґрунтоване отримання державного забезпечення протягом п'яти років після прибуття в країну;
- 6) незаконне голосування;
- 7) відмова для жертв домашнього насильства [197].

В інституційну систему протидії нелегальній міграції входять кілька органів, основними з яких є Митна і прикордонна служба (U.S. Customs & Border Protection), Служба громадянства та імміграції (U.S. Citizenship & Immigration Services), Імміграційна та митна служба (поліція) (U.S. Immigration & Customs Enforcement). Терористичні акти 11 вересня 2001 р. в США зумовили створення Департаменту (міністерства) внутрішньої безпеки (Department of Homeland Security), якому підпорядковані вказані органи [100, с. 82]. Компетенція щодо депортації нелегальних мігрантів зосереджена в Імміграційній та митній службі (ICE), в складі якої створено директорат операцій з виконання і видворення. Операції ICE спрямовані на усунення загроз громадській безпеці, які пов'язані із перебуванням на території США засуджених за злочини іноземців, зокрема членів банд, а також осіб, які будь-яким чином порушили імміграційні закони, в тому числі ті, хто незаконно повернувся в країну після того, як був видалений, переховуються і розшуковуються імміграційною службою за розпорядженням федеральних імміграційних суддів. Відряджені до Інтерполу співробітники з питань депортації ICE також допомагають у виявленні та триманні утікачів-іноземців, зокрема розшукуваних за злочини, вчинені в інших країнах і які знаходяться на території США [203].

Директорат операцій з виконання і видворення ICE здійснює управління всіма аспектами процесу імміграційного правозастосування, включаючи ідентифікацію та арешт, внутрішнє транспортування, адміністрування грошових застав та звільнення під нагляд як альтернативних утриманню під вартою варіантів. Згідно прийнятих рішень співробітники директорату

проводять депортацію в більш ніж 170 країн світу. Кількість видворених і повернутих ІСЕ іноземців з території США зростала протягом п'яти років і у 2019 р. становила 359 885 і 171 445 осіб відповідно [196].

На Євразійському континенті виникло кілька підходів у формуванні та здійсненні міграційної політики. У зв'язку з розпадом СРСР колишні радянські республіки розпочали впроваджувати свої правові механізми для боротьби з нелегальною міграцією, які до того ж відображають ключові тенденції розвитку органів охорони державного кордону. Безумовно важливо в національній правоохоронній практиці враховувати нормативну регламентацію видворення іноземців, запроваджену в Російській Федерації, хоча б з огляду на найбільшу протяжність українсько-російського державного кордону в порівнянні з усіма іншими його ділянками.

Росія намагається домінувати на пострадянському просторі. Зважаючи на велику площу та відповідно протяжність кордонів російська територія не може не перебувати під впливом міграційних потоків [100, с. 82]. Характерна для РФ особливість полягає в тому, що вона є одночасно країною походження і призначення для мігрантів. За цими показниками у 2019 р. ця держава посіла четверте місце в світі і серед країн, куди намагаються потрапити мігранти, і серед країн, звідки вони намагаються виїхати [207, р. 26].

Сучасна російська політика забезпечення національної безпеки виходить із необхідності нарощування інтеграційної взаємодії з партнерами в рамках Євразійського економічного союзу, БРІКС, Шанхайської організації співробітництва та інших міжнародних інститутів, як запоруки подальшого економічного розвитку. У даному напрямі велике значення надається протидії нелегальній міграції, яка поряд із торгівлею людьми, наркоторгівлею та іншими проявами транснаціональної організованої злочинності визначається як загроза національній безпеці [180, с. 151].

Прикордонна служба РФ інтегрована в систему російських силових відомств як відповідь на характер транскордонних загроз, що пов'язані з тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною міграцією й

торгівлею людьми. Органи охорони державного кордону увійшли до системи Федеральної служби безпеки Росії та перейшли від екстериторіальної (лінійної) до територіальної побудови [100, с. 83].

Відповідно до російського законодавства про адміністративну відповідальність справи про адміністративні правопорушення, що тягнуть за собою адміністративне видворення за межі РФ розглядаються суддями районних судів [66]. У разі вчинення іноземним громадянином адміністративного правопорушення при в'їзді до РФ справи про порушення режиму державного кордону та порушення режиму в пунктах пропуску через державний кордон розглядаються посадовою особою прикордонного органу. При здійсненні провадження у справі про адміністративні правопорушення, яке тягне за собою призначення адміністративного покарання у вигляді адміністративного видворення іноземного громадянина, і виконання постанови про адміністративне видворення іноземного громадянина посадові особи прикордонних органів керуються положеннями Кодексу про адміністративні правопорушення Росії. Уповноважена посадова особа прикордонного органу при виявленні адміністративного правопорушення, за яке в якості міри адміністративного покарання може бути призначено адміністративне видворення іноземного громадянина, затримує іноземного громадянина в адміністративному порядку і складає протокол про адміністративне затримання [130].

Виконання постанови про адміністративне видворення іноземного громадянина, винесеного посадовою особою прикордонного органу проводиться шляхом:

- офіційної передачі іноземного громадянина представнику влади суміжної держави, на територію якого вказаний громадянин видворяється;

- контрольованого самостійного виїзду іноземного громадянина, який підлягає адміністративному видворенню, з пункту пропуску через державний кордон РФ на територію держави, звідки він прибув, або в державу, громадянином якої він є [130].

У разі якщо передача іноземного громадянина, що підлягає адміністративному видворенню, представнику влади суміжної держави не передбачена міжнародним договором РФ із такою державою, адміністративне видворення зазначеного громадянина здійснюється в місці, визначеному прикордонним органом. До адміністративного видворення іноземний громадянин за рішенням суду може утримуватися в спеціально відведених для цього приміщеннях прикордонних органів або в спеціальних установах, створюваних у встановленому порядку органами виконавчої влади суб'єктів РФ [130].

У своєрідний спосіб врегульовано процедури видворення в правовій системі Республіки Казахстан, яка опинилася під міграційним тиском у силу великої протяжності кордонів з країнами – потенційними постачальниками мігрантів (Китай і Росія). Встановлена винятковість судового порядку обмеження права іноземців (апатридів) на свободу та особисту недоторканність, свободу пересування і вибір місця перебування або місця проживання в Республіці Казахстан. Зазначена обставина відрізняє законодавство Республіки Казахстан у бік посилення гарантій дотримання названих прав у порівнянні з російським законодавством, за яким можливий і позасудовий порядок призначення видворення [46, с. 62].

Становить інтерес застосування видворення в порядку, передбаченому цивільно-процесуальним законодавством Республіки Казахстан. Згідно ст. 382 казахського Цивільного процесуального кодексу заява про видворення іноземця або особи без громадянства за межі Республіки Казахстан за порушення законодавства цієї держави подається органами внутрішніх справ до суду за місцем перебування і (або) реєстрації іноземця чи особи без громадянства. Рішення суду про видворення іноземця або особи без громадянства вступає в законну силу з дня його прийняття і служить підставою для видворення за межі Республіки Казахстан. У рішенні вказується термін, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні залишити територію Республіки Казахстан.

Рішення суду направляється для виконання в органи внутрішніх справ (ст. 383 Цивільного процесуального кодексу Республіки Казахстан) [24].

Участь прикордонних органів Республіки Казахстан передбачається на стадії виконання рішень про видворення. Постанова про адміністративне видворення як захід адміністративної відповідальності виконується Прикордонною службою Комітету національної безпеки Республіки Казахстан при вчиненні іноземцем чи особою без громадянства: порушень прикордонного режиму в прикордонній зоні і порядку перебування в окремих місцевостях; порушень режиму в пунктах пропуску через державний кордон; порушень режиму державного кордону; непокори законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця у зв'язку з виконанням ним обов'язків з охорони державного кордону; порушення законодавства в сфері міграції населення [65]. Крім того, органи внутрішніх справ, які здійснюють виконання рішення суду про видворення в примусовому порядку, в пунктах пропуску через державний кордон Республіки Казахстан передають іноземця або особу без громадянства Прикордонній службі для офіційної передачі такої особи представнику влади іноземної держави, на територію якої здійснюється видворення [45].

Серед суміжних з Україною держав характерні для пострадянського простору підходи щодо забезпечення прикордонної безпеки застосовуються в Республіці Білорусь. Ця країна намагається проводити узгоджену політику, перш за все з Казахстаном та Росією, спрямовану на протидію нелегальній міграції, однак вона також характеризується багатовекторністю у взаємовідносинах з іншими державами [100, с. 85]. Тому для Білорусії нелегальна міграція залишається важливою проблемою.

За чинним білоруським законодавством встановлені такі заходи адміністративного примусу, які застосовуються до іноземців та осіб без громадянства:

а) депортація;

б) висилка (як шляхом добровільного виїзду так і в примусовому порядку);

в) передача іноземця іноземним державам у відповідності з міжнародними договорами Республіки Білорусь, які регулюють питання прикордонного руху;

г) передача іноземців іноземним державам у відповідності з міжнародними договорами Республіки Білорусь про реадмісію [44].

До компетенції органів прикордонної служби Республіки Білорусь належить розгляд справ про адміністративні правопорушення, що передбачають застосування депортації до іноземців або осіб без громадянства: незаконне перетинання державного кордону; порушення прикордонного режиму; порушення режиму державного кордону; порушення режиму в пунктах пропуску через державний кордон; порушення законодавства про правове становище іноземних громадян і осіб без громадянства та законодавства про зовнішню трудову міграцію [152]. За новим Кодексом про адміністративні правопорушення Республіки Білорусь, депортація полягає в адміністративному видворенні за межі Республіки Білорусь іноземного громадянина і особи без громадянства [64].

Порядок депортації врегульовано урядовим актом, відповідно до якого постанова про застосування цього заходу виконується компетентним органом, який її виніс, зокрема органом прикордонної служби виходячи з мінімального періоду часу, необхідного для виїзду іноземця з Республіки Білорусь. Відповідно до постанови про депортацію іноземець може бути депортований в одну з наступних держав:

- держава громадянської належності;
- держава звичайного місця проживання;
- держава, з території якого він прибув до Республіки Білорусь;
- держава, яка виявила бажання його прийняти;
- держава, яка подала клопотання про його видачу;
- держава, з яким Республіка Білорусь уклала угоду про реадмісію [118].

Вітчизняне законодавство містить значну кількість положень, що нагадують нормативно-правову регламентацію протидії нелегальній міграції

сусідніх країн – членів СНД. Однак стратегічні пріоритети та їх нормативне втілення для України передбачають інтеграцію з ЄС. Важливим організаційно-правовим підтвердженням європейських прагнень України стало створення нею асоціації з ЄС і його державами-членами [100, с. 86].

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 р. передбачає окремі положення, що визначають засади співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Сторони Угоди підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та взяли на себе зобов'язання надалі розвивати всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Такий діалог ґрунтується на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства [178].

Зміст взаємних домовленостей про асоційований статус України дає підстави вважати, що міграційні питання для ЄС становлять пріоритет і спонукають європейські владні кола до взаємодії із сусідніми країнами. Співробітництво між державами-членами ЄС у сфері міграції (а саме, імміграції, нелегальної міграції, надання притулку) активніше почало здійснюватися у 80-х роках ХХ ст. Спочатку воно мало міжурядовий характер і не базувалося на конкретному договорі регіонального характеру. В цей час під егідою міністрів, відповідальних за питання міграції, було створено міжурядові групи. Це стало першими спробами регіонального європейського співробітництва у сфері міграції [187, с. 99].

У сучасних умовах правова база забезпечення безпеки ЄС у прикордонній сфері складається з:

- концептуальних актів, які закріплюють основоположні принципи Союзу – відкритості внутрішніх кордонів та забезпечення вільного пересування громадян країн-членів ЄС;

- кодифікованих актів у сфері охорони кордонів ЄС, що містять норми, які регламентують порядок охорони зовнішніх та внутрішніх кордонів та деталізують процедуру обмеження права на вільне пересування;

- установчих актів, які чітко розмежовують компетенцію інституцій, що діють у сфері забезпечення прикордонної безпеки та створюють умови для їх скоординованої співпраці;

- адаптованого до стандартів ЄС національного законодавства;

- актів, що забезпечують гармонізацію та удосконалення національного прикордонного законодавства і законодавства ЄС країн-кандидатів та третіх держав, що мають спільні з ЄС зовнішні кордони [48, с. 79–80].

Європейському Союзу вдалося виробити спільну міграційну політику, яку в певному сенсі можливо вважати як досягнення. Безумовно в першу чергу йде мова про запровадження та регламентацію залежну від міграційних передумов Шенгенського простору, що гарантує свободу пересування й розрахований на забезпечення безпеки для європейських країн. Ключовою позицією Шенгенського права стала стратегія прикордонного менеджменту, заснованого на диференціації правового режиму кордонів. Поняття «внутрішні кордони» означає: (1) спільні сухопутні кордони держав-членів, у тому числі річкові та озерні кордони; (2) аеропорти держав-членів для внутрішніх авіарейсів; (3) морські, річкові та озерні порти держав-членів для регулярних внутрішніх поромних сполучень. «Зовнішні кордони» - це сухопутні кордони держав-членів, у тому числі річкові та озерні кордони, морські кордони та їхні аеропорти, річкові порти, морські порти та озерні порти за умови, що вони не є внутрішніми кордонами. Внутрішні кордони можна перетинати у будь-якому пункті без проведення перевірки осіб на кордоні, незалежно від їхнього громадянства. Зовнішні кордони можна перетинати лише в пунктах пропуску через кордон та у встановлені години їхньої роботи [156].

Згідно ст. 13 Шенгенського кодексу про кордони основною метою нагляду за кордонами є запобігання несанкціонованим перетинам кордону, протидія транскордонній злочинності та вжиття заходів проти осіб, які нелегально перетнули кордон [156]. Діяльність з повернення нелегальних мігрантів не розглядається відірвано від прикордонного контролю, проте в силу очевидних причин, пов'язаних у першу чергу із суттєвим впливом на особисті права особи, здобула окреме стандартизоване загального характеру та засноване на ньому національне нормативно-праве регулювання. Особу, яка нелегально перетнула кордон і не має права перебувати на території відповідної держави-члена ЄС, затримують, і до неї застосовують процедури, що відповідають Директиві Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС [107; 156].

У протидії нелегальній міграції європейське співтовариство керується комплексним підходом. У Договорі про заснування Європейської Спільноти було закріплено консолідовану основу щодо таких сфер як нелегальна імміграція та недозволене перебування, зокрема висилання та репатріація осіб, які перебувають на території держави-члена нелегально, та регулювання через систему заходів міграційної політики [37]. Як реакцію на міграційну кризу 2015 р. вироблено низку заходів, що не обмежувалися лише використанням примусу та серед іншого передбачали: 1) активізацію патрульних операцій у Середземному морі; 2) знищення суден, що використовуються для незаконного переправлення мігрантів; 3) скоординовану роботу європейських правоохоронних відомств з викриття переправників; 4) відрядження до Італії та Греції спеціалістів для надання допомоги місцевим фахівцям в опрацюванні клопотань біженців; 5) реєстрацію та зняття відбитків пальців усіх мігрантів; 6) розроблення механізму переміщення мігрантів у разі виникнення критичних ситуацій; 7) підготовку пропозицій щодо добровільного переселення біженців з числа найбільш вразливих до ЄС; 8) розробку механізму швидкого видворення нелегальних мігрантів; 9) співпрацю з транзитними країнами; 10) відправку до

країн міграційного ризику офіцерів зв'язку з метою збору інформації щодо міграційної ситуації [93, с. 108].

Вирішення питань із забезпечення виїзду мігранта в примусовому порядку отримали насамперед національну регламентацію. Депортація, висилка, видворення в кожній країні здійснюється по різному. Для країн Європи такі процедури стали звичайними. Найбільш депортують з Фінляндії та Німеччини.

Суттєві повноваження прикордонних органів щодо примусового повернення іноземців передбаченого польським законодавством. У Республіці Польща рішення, яке зобов'язує іноземця повернутися, видається або безпосередньо посадовою особою підрозділу прикордонної варти, або такою особою на прохання воєводи, міністра національної оборони, керівника Агентства внутрішньої безпеки, керівника Агентства зовнішньої розвідки, органу митної служби, посадових осіб поліції (муніципальної поліції). Іноземець, на якого поширюються обставини, за яких до нього застосовується повернення, або який ухиляється від виконання зобов'язань, зазначених у рішенні про повернення може бути затриманий на строк не довший 48 годин. Затримання може бути здійснено прикордонною вартою або поліцією. Після затримання іноземця поліція негайно передає його в розпорядження органу прикордонної варти, уповноваженого за місцем його затримання, одночасно подаючи заяву на рішення про примусове повернення. У випадку затримання іноземця прикордонної варти, прикордонник у залежності від обставин: видає рішення про застосування примусових заходів; звертається до суду про розміщення іноземця в охоронюваному центрі або під вартою; подає заяву воєводі на рішення про відкликання дозволу на постійне проживання або дозволу на проживання довгострокового резидента ЄС [204.].

Проте основою процедур, що підлягають застосуванню з повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території держав-членів європейської спільноти стала Директива Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС. Вона встановлює горизонтальний комплекс правил, що

підлягають застосуванню до всіх громадян третіх країн, які не відповідають або перестали відповідати умовам в'їзду, перебування або проживання в будь-якій державі, що належить до ЄС. Термін «горизонтальний» означає поширення встановлених цим документом правил на всіх нелегальних іммігрантів незалежно від мети, умов і обставин їх в'їзду та перебування в ЄС [107].

Директива № 2008/115/ЄС відображає послідовний підхід у сфері імміграції та притулку, який одночасно охоплює створення загального режиму притулку, політику щодо законної імміграції та боротьбу з нелегальною імміграцією. Її основна мета – ввести в дію ефективну політику видворення та репатріації, що базується на загальних стандартах примусового повернення відповідних осіб гуманним чином, з повним дотриманням їх основних прав. Відповідно до положень цього документу держави-члени повинні забезпечувати, щоб припинення незаконного перебування громадян третіх країн здійснювалося за допомогою справедливої та прозорої процедури. Відповідно до загальних принципів права ЄС рішення, що виносяться на підставі цієї Директиви, повинні прийматися виходячи з обставин кожної конкретної справи і базуватися на об'єктивних критеріях, що передбачає також облік інших чинників, крім одного лише факту незаконного перебування [107].

Застосування затримання з метою видворення повинно бути обмеженим і підпорядковане дотриманню принципу пропорційності в тому, що стосується використовуваних засобів і переслідуваних цілей. Затримання є виправданим лише в цілях підготовки повернення або проведення видворення, і якщо застосування менш примусових заходів виявилось б недостатнім [107]. На думку І. Мейхер, положення про тримання під вартою відповідно до принципів необхідності та пропорційності повинні запобігати вітчизняній практиці, яка зводиться до свавільного позбавлення волі. У такий спосіб забезпечується винятковість тримання під вартою як міри, що призначається як крайній засіб в окремих обставинах справи та зберігається протягом найкоротшого періоду [200, р. 28].

У закордонних наукових виданнях набула поширення критика положень Директиви № 2008/115/ЄС, однак незаперечною залишається позиція, сформульована до прикладу Е. Кросбі про позитивний вплив, пов'язаний з дією цього документу, який встановив заборону на більш сувору державну практику, існуючу до цього часу в багатьох державах-членах ЄС, зокрема щодо використання затримання як першого заходу в процедурі вивезення, або відсутності можливості пошуку менш суворих альтернатив [191, р. 136].

Особливістю європейської системи видворення є також використання для цього організаційно-правових можливостей Співтовариства. Відповідно до оновленого нормативного документу, яким реформовано FRONTEX, на цю європейську агенцію з метою сприяння ефективному, високому та рівномірному рівню контролю на кордонах та повернення нелегальних мігрантів, покладаються серед іншого наступні завдання: 1) надавати допомогу державам-членам в обставинах, що вимагають посиленої технічної та оперативної допомоги для виконання зобов'язання мігранта про повернення, у тому числі шляхом координації або організації операцій з повернення; 2) забезпечення спостереження (створення пулів моніторів) за примусовим поверненням, супроводу в таких процедурах із залученням спеціалістів із повернення; 3) створювати та розгортати європейські групи з питань втручання у процес повернення; 4) допомагати державам-членам у навчанні національних прикордонників, іншого відповідного персоналу та експертів щодо повернення, включаючи встановлення загальних стандартів підготовки [201].

Окрім координації операцій примусового повернення з окремих держав-членів, FRONTEX також може запропонувати організацію повернення з власної ініціативи, наприклад шляхом фрахтування повітряних суден. Крім того, агенція надає підтримку добровільним виїздам громадян, які не є членами ЄС і підпадають під дію індивідуальних рішень про повернення з дозволеним періодом добровільного виїзду [193].

Діяльність FRONTEX доповнює загальноєвропейську модель комплексної безпеки кордонів, до складу якої входять не тільки заходи

прикордонного контролю, а також інші важливі елементи. Перший рівень моделі формується шляхом обміну електронною інформацією та співпрацею між державами-членами щодо імміграції та репатріації [60, с. 168]. В цьому контексті слід зазначити можливості Шенгенської інформаційної системи (SIS – франц. «System d'Information Schengen»), призначення якої вже на момент створення полягало у формуванні бази даних правоохоронного характеру, які необхідні для підтримання законності всередині Шенгенського простору, а також для ефективного контролю на його зовнішніх кордонах [99, с. 105]. Відомості сучасної SIS охоплюють різні сфери правоохоронної інформації, зокрема щодо громадян третіх країн, які були піддані заходу з видворення, примусового повернення або вислання, дія якого не скасовано і не припинено, і включає в себе заборону, або, що супроводжується заборonoю на в'їзд, або, коли доречно, на перебування, через недотримання національних правил щодо в'їзду або перебування громадян третіх країн [108]. Другий рівень охоплює прикордонний і митний контроль, включно із спостереженням та аналізом ризиків. З третім рівнем пов'язують організацію співпраці прикордонних, митних та поліцейських органів у сусідніх країнах. Четвертий рівень представлений співпрацею з третіми країнами, включаючи спільні заходи, спрямовані на повернення мігрантів [60, с. 168].

Очевидним видається використання досвіду саме ЄС для ефективної вітчизняної регламентації примусового повернення і видворення. Обґрунтовується така організаційно-правова діяльність за наступними напрямками: імплементація законодавства, що передбачає спільні підходи до процедур примусового повернення (судовий контроль, альтернативність щодо затримання і примусового характеру повернення); можливість взаємодії з державними органами країн ЄС та організаційними формуваннями Співтовариства, відповідальними за координацію з питань забезпечення міграційної та прикордонної безпеки; значна кількість повернутих з території ЄС, відповідно до процедур реадмісії.

Висновки до розділу 1

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.

Зважаючи на вищевикладену аргументацію, пропонується в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і КАСУ замінити словосполучення «примусове видворення» словом «видворення» у всіх відмінках. Виключити ч. 3 ст. 24 КУпАП.

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. Гармонізація національних процедур примусового повернення іноземців та осіб без громадянства з аналогічною правовою регламентацією в ЄС дає можливість використати організаційно-правові можливості цього міждержавного утворення, яке здобуло успішний досвід розв'язання міграційних проблем.

РОЗДІЛ II

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЩОДО ПРИМУСОВОГО ПОВЕРНЕННЯ І ВИДВОРЕННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

2.1 Повноваження органів Державної прикордонної служби України щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства

Зміст завдань та повноваження органів, призначених для охорони державного кордону в Україні зумовили законодавча позиція про їх діяльність у форматі правоохоронного органу спеціального призначення. Обраний статус відображав потребу розв'язання міграційних проблем на державному кордоні, перетинання якого було лібералізоване, а для прикордонних формувань почали переважати правоохоронні завдання. На момент початку діяльності Держприкордонслужби України з січня по липень 2003 року було пропущено через державний кордон 33,058 млн громадян і 7,521 млн одиниць транспортних засобів. Затримано 6 090 порушників кордону, з яких 2 252 – незаконні мігранти. Виявлено і вилучено 297 од. зброї, 7 257 шт. боєприпасів і 3,433 кг вибухових речовин, 284,841 кг наркотичних речовин, контрабандних товарів на загальну суму 28,201 млн грн. За незаконне перетинання державного кордону та незаконне переправлення осіб органами дізнання ПВУ було порушено 157 кримінальних справ щодо 201 особи. За порушення законодавства з прикордонних питань до адміністративної відповідальності притягнуто 7 606 осіб, накладено штрафів на 164,7 тис. грн. За порушення порядку перевезення в Україну іноземців авіаційним транспортом на авіаперевізників накладено штраф на суму 568,6 тис. грн. Кораблі і катери Морської охорони оглянули в територіальному морі та внутрішніх водах 568

суден. За порушення режиму плавання затримали 144 судна та інші плавзасоби [59, с. 301–302].

Обрана модель організаційної структури прикордонної служби повинна враховувати конституційні положення про забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України, що покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. Водночас, військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності [73].

Охорона державного кордону у повітряному та підводному просторі покладається на Збройні Сили України відповідно до наданих їм повноважень [139]. Завданнями Держприкордонслужби України як правоохоронного органу спеціального призначення визначено забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні [140].

Визначений у такий спосіб статус національного прикордонного формування передбачає три ключові підходи для з'ясування його призначення. По-перше, на Держприкордонслужбу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглій зоні та виключній (морській) економічній зоні [140]. Спеціальний статус цього органу відповідно пов'язаний з визначеною територією діяльності. По-друге, органи охорони державного кордону діють у форматі служби. Принаймні центральний елемент управління прикордонної служби згідно ч. 2 ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» повинен мати більшість функцій з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [148]. І по-третє, повноваження Держприкордонслужби України, зокрема правоохоронні, не можуть бути універсального характеру, а повинні співвідноситися з функціональним призначенням. Однією з основних функцій прикордонної служби визначено участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції

на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів [140]. За такого законодавчого підходу означена функція розкриває сутність управлінської діяльності Держприкордонслужби України та її суспільне призначення, тобто це функція, для виконання якої, і створено систему органів охорони державного кордону [95, с. 10]. Правоохоронний статус Держприкордонслужби України став результатом необхідності участі у протидії нелегальній міграції, забезпечення життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави у прикордонній сфері [77, с. 332].

Протидія нелегальній міграції як функціонального напряму адміністративної діяльності Держприкордонслужби України залишалася би суто теоретичною моделлю без нормативного закріплення прав та обов'язків, що дають можливість здійснити таку функцію [100, с. 116]. В дослідженнях діяльності органів охорони державного кордону з цього приводу зазначається, що «реалізація функцій відбувається за допомогою здійснення органами та підрозділами Державної прикордонної служби України своїх повноважень» [76].

Сучасне тлумачення поняття повноваження пов'язано з правом, яке надане кому-небудь для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або підприємству органами влади [14]. В юридичному сенсі термін «повноваження» розуміється як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів [184].

У доктрині кожної із галузей публічного права, а також у законодавстві таких галузей «обов'язкові до застосування права» (якщо можна так сказати – авт. ремарка) позначаються терміном «повноваження». Показово, що для більш точного розкриття природи повноважень наукою адміністративного права було запропоновано термін «правообов'язки» [165, с. 234]. Запропоновано також пов'язувати поняття повноваження з функціями, правами і обов'язками. До

прикладу, Б. М. Лазарєв це поняття визначає як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [89, с. 102]. На пояснення означеної позиції Є. Кулакова зазначає, що владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [82, с. 12].

Зазначені позиції законодавчо закріплені. Розділ IV Закону України «Про Державну прикордонну службу України» містить статті 19 «Обов'язки...» і 20 «Права...» [140]. Однак положення статусного закону лише в загальних рисах характеризують правове становище національного прикордонного формування.

Державна прикордонна служба України є одним із елементів апарату державного управління, найбільш активної та потужної державної підсистеми. Правоздатність у складі публічної правосуб'єктності насамперед відзначається домінуванням в її структурі ієрархічно вибудованої системи обов'язків, основним із яких є обов'язок ефективно виконувати ту суспільну функцію, яка вимагається соціальною практикою та доводиться законодавцем до вигляду формально-правової ролі (їх сукупності) особи чи іншого суб'єкта публічного права. Виникає характерний функціональний зв'язок, у межах якого сукупність прав, встановлених законом, зокрема для спеціалізованих суб'єктів владного публічного управління, надається їм для того, щоб забезпечити реалізацію ними функцій, позначених модусом обов'язковості [165, с. 234].

Видається цілком логічним взаємозв'язок категорій «повноваження» і «компетенція», які за змістом відображають однорідні поняття залежно від потрібного контексту. Повноваження характеризують статус суб'єкта публічної влади і можуть охоплювати певні можливості, які за аналогією є подібними до суб'єктивних прав окремого індивіда, проте передбачаються для забезпечення суспільного інтересу. Компетенція є показником обсягу повноважень і

застосовується для відображення можливостей у ситуативному вирішенні – «компетентний – некомпетентний».

Застосовуючи компетентнісний підхід науковці, які спеціально досліджували примусову діяльність органів охорони державного кордону переважно доходять думки про необхідність забезпечення загальнодержавного результату. З цього приводу В. В. Половніков характеризує компетенцію Держприкордонслужби України вузько-спрямованою, на відміну, наприклад, від органів внутрішніх справ, оскільки об'єктами її охорони є національні (державні, суспільні) інтереси. Він вважає, що прикордонна служба не уповноважена захищати інтереси (права, свободи) як окремої фізичної особи (громадянина України, іноземця або особи без громадянства), так і юридичної особи у зв'язку з можливим правопорушеннями щодо них з боку інших осіб, тобто забезпечувати громадський порядок і громадську безпеку. Інтереси громадян України захищають не прямо, а опосередковано шляхом захисту інтересів національних. Застосування заходів адміністративного примусу в діяльності Держприкордонслужби України щодо охорони державного кордону має свої характерні особливості. Вони обумовлені, перш за все тим, що конкретні види заходів примусу вживаються в залежності від правового статусу державного кордону з метою охорони встановленого на ньому правопорядку [117, с. 53–54, 56].

У сучасних умовах сформульована у такий спосіб теоретична позиція отримала специфічний розвиток. За Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. запроваджено термін «орган правопорядку» [138]. У теоретичних напрацюваннях переважно вживається поняття органи охорони правопорядку.

З урахуванням з'ясованого смислового навантаження слів, що утворюють складний юридичний термін «орган охорони правопорядку України», В. О. Боняк інтерпретує його у найбільш загальному вигляді як різновид державної організації, котра наділена владою (тобто державний орган України), діяльність якої спрямована на запобігання порушення стану правової

впорядкованості суспільних відносин або відновлення такого стану у разі його порушення [10, с. 72].

На думку Ю. Б. Курилюка основними ознаками, які дають змогу визначити місце відповідного державного органу у структурі органів охорони правопорядку, є:

- забезпечення недопущення посягань на територіальну цілісність держави, а також дій, спрямованих на зміну чи повалення конституційного ладу, або захоплення державної влади;

- охорона громадського порядку, а також забезпечення громадської безпеки, особистої безпеки громадян, охорона їх життя, прав і свобод та власності від протиправних посягань;

- охорона військових та інших об'єктів державного значення, військових і спеціальних вантажів, дипломатичних і консульських установ;

- наявність статусу військового формування або ознак такого формування;

- право застосовувати в інтересах забезпечення правопорядку за компетенцією зброю, спеціальні засоби та заходи фізичного впливу в порядку, спосіб і випадках, що визначені законодавством України;

- здійснення заходів щодо припинення організованої злочинності, диверсій, тероризму, а також ліквідації незаконних збройних формувань;

- спроможність оперативно реагувати на раптово виникаючі завдання, у т. ч. через підрозділи спеціального реагування [86, с. 94]. Цей науковець вважає, що закріплення на законодавчому рівні за Держприкордонслужбою статусу «орган охорони правопорядку» дасть змогу зрозуміти поєднання цієї інституцією у своєму функціоналі завдань як правоохоронного органу, так і військового формування, а відповідно здійснення її розвитку в обох цих напрямках може бути більш комплексним [86, с. 107].

Виконуючи обов'язки з прийняття в установленому порядку рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, а також з можливого їх видворення органи

Держприкордонслужби України забезпечують відновлення порушеного стану правової впорядкованості міграційних відносин і зрештою гарантують суспільну безпеку. В такій якості національна прикордонна служба «є центром контролю за протидією зовнішнім загрозам і небезпекам у вигляді міжнародного тероризму та нелегальної міграції» [7, с. 172].

Для Держприкордонслужби України характерним є виконання функцій спостереження за переміщенням через державний кордон, перевірки умов в'їзду та вирішення питань допуску на територію іноземців чи апатридів. Відповідно до [144]. Крім того, реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону. Згідно п. 23 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» реєстрація в пункті пропуску через державний кордон – це «проставлення в паспортному документі та/або імміграційній картці іноземця або особи без громадянства чи в інших документах, передбачених законодавством, відмітки «В'їзд», внесення відомостей про іноземця або особу без громадянства, їх паспортних даних до відповідного реєстру». «Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства в паспортному документі та/або імміграційній картці або інших передбачених законодавством України документах дійсна на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України» [143]. Саме ці положення стали правовою гарантією свободи пересування для іммігрантів. Зареєструвавшись одного разу під час перетинання кордону при в'їзді в країну їм не потрібно це робити знову і вони так легалізують своє перебування в Україні. Іноземці та особи без громадянства можуть тимчасово перебувати на її території на підставі реєстрації у пункті пропуску через державний кордон [100, с. 191]. Іноземці або особи без громадянства вважаються такими, що зняті з реєстрації після занесення до реєстру (база даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України») уповноваженою особою підрозділу

охорони державного кордону інформації про перетинання ними державного кордону на виїзд з України [129].

Описаний правовий порядок відповідає усім ознакам міграційного контролю. В науковій літературі міграційним контролем вважається функціональний (спеціальний) вид державного контролю, який здійснюється уповноваженими на те суб'єктами органів виконавчої влади стосовно встановлення фактичних даних щодо дотримання законодавства у сфері міграції (імміграції та еміграції), громадянства, реєстрації фізичних осіб та проявляється у діяльності широкого кола суб'єктів щодо спостереження та оцінки міграційної ситуації в Україні, здійснення перевірок у процесі оформлення, заміни та скасування відповідних документів та дозволів, у процесі здійснення реєстраційних дій, обліку відповідних осіб та іншої діяльності із забезпечення міграційного правопорядку. Відповідно Адміністрацію Держприкордонслужби України зараховано до суб'єктів, для яких міграційний контроль є одним із основних напрямків діяльності поряд з МВС і ДМС України [21, с. 5].

Органи охорони державного кордону поряд з контрольними функціями можуть безпосередньо впливати на міграційну ситуацію. Як зазначає А. Ф. Мота, примусові заходи, що використовуються прикордонниками в міграційній сфері, спрямовані на забезпечення недоторканності державного кордону, подолання нелегальної міграції шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги і захисту особам, які постраждали у процесі міграційних правопорушень. Виходячи із цього суспільного призначення, система адміністративного примусу в діяльності Держприкордонслужби України передбачає: заходи, спрямовані на безпосередню протидію нелегальній міграції, і заходи, що забезпечують таку правоохоронну діяльність. За такого методологічного підходу до кожної з цих системних груп можуть належати способи примусового впливу, що мають попереджувальний, припиняючий, відновлюючий чи процесуальний ефект (результат). Вони також можуть вживатися у зв'язку з правопорушенням та безвідносно до цього [100, с. 198].

Прикордонні формування України безпосередньо беруть участь у примусовому поверненні і примусовому видворенні іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Ці повноваження визначені Законом України «Про Державну прикордонну службу України» і як зазначалося вище на Держприкордонслужбу України покладено обов'язки:

- прийняття в установленому порядку рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення;

- виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України [140].

Крім того, за наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якої подано адміністративний позов про примусове видворення, ухилятиметься від виконання рішення про примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію або якщо існує ризик її втечі, а так само у разі відсутності в іноземця або особи без громадянства, яка вчинила порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, документа, що дає право на виїзд з України, органом охорони державного кордону подається до місцевого загального суду як адміністративного суду за місцезнаходженням цього органу або за місцезнаходженням ПТП, позовна заява про застосування судом одного з таких заходів:

- 1) затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України;

2) затримання іноземця або особи без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

3) взяття іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;

4) зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу [62].

Особливістю прийняття рішення про примусове повернення є те, що іноземці та особи без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України в строк, зазначений у рішенні про примусове повернення [143].

Протягом 2020 року органами охорони державного кордону було прийнято 402 рішення про примусове повернення до країни походження або третьої країни іноземців та осіб без громадянства. З них, самостійно виконано 355 таких рішень (*додаток Е*). Це доводить, що до іноземців та осіб без громадянства доцільно застосовувати процедуру їх примусового повернення до країни походження або третьої країни, оскільки вона не потребує фінансових витрат з державного бюджету для забезпечення виконання відповідного рішення.

Доцільним також є правове регулювання застосування альтернативних заходів повернення мігранта як повноважень Держприкордонслужби України. Одним з перших на це звернув увагу В. Л. Зьолка, який на основі тлумачення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» заперечує необхідність прийняття рішення про примусове повернення для звернення до адміністративного суду про примусове видворення, оскільки, на його думку, «словосполучення «або», яке застосовано законодавцем у ч. 1 ст. 30 зазначеного Закону, передбачає можливість задоволення позову навіть ...за відсутності попереднього рішення органу Держприкордонслужби України «про примусове повернення...», якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства будуть ухилятися від виїзду» [48, с. 318].

Серед військовослужбовців Держприкордонслужби України 68,1 % опитаних найбільш ефективним заходом міграційного спрямування у відношенні до іноземців вважає видворення. Примусове повернення і

добровільне повернення є найбільш ефективними заходами на думку 25,5 % опитаних (додаток Д). Такі результати підтверджують позицію персоналу Держприкордонслужби України про перевагу примусу в реалізації видалення мігранта з території країни. Однак важливим є забезпечити альтернативність вибору добровільного чи примусового заходу із врахуванням обставин кожної справи та міграційної доцільності.

Реалізація повноважень з видворення відбувається шляхом процесуальної участі органів охорони державного кордону України в адміністративному судочинстві. Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства здійснюється на підставі постанови адміністративного суду. Відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» така постанова виноситься судом за позовом органів охорони державного кордону, стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави [143].

Отже, примусове видворення іноземців та осіб без громадянства знаходиться у повній юрисдикції адміністративних судів [48, с. 318]. Процесуальним засобом, який порушує діяльність юрисдикційного органу з розв'язання у позовному провадженні спору про право і тим самим захист порушеного суб'єктивного права чи законного інтересу, виступає позов, в якому міститься інформація про правовий спір. Подання позову призводить до початку діяльності суду з розв'язання спору, яка відбувається у позовній процесуальній формі.

Процесуальна форма знаходить своє відображення через адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у разі звернення до суду і передбачають межі дозволеної поведінки суб'єкта цих відносин, установлених законом. Визнання адміністративного позову як засобу звернення до суду з вимогою про захист порушеного публічного права призводить до посилення загальних начал в адміністративному судочинстві і підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу.

Досліджуючи особливості адміністративного позову про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, Г. В. Чуприна характеризує його як вимогу про захист публічних прав, прав і свобод громадян, юридичних осіб та держави від публічних правопорушень у сфері публічно-правових відносин, яка звернута через суд у визначеній законом процесуальній формі. Характерною ознакою адміністративного позову про примусове видворення іноземця або особи без громадянства є констатація, визнання незаконності бездіяльності відповідача (іноземця чи особи без громадянства), а також вимога про вчинення дій, що відповідач зобов'язаний вчинити. Цим науковцем також звертається увага й на специфічний об'єкт судового захисту – неперсоніфікований суспільний інтерес. Звернення до суду з адміністративним позовом про примусове видворення іноземця або особи без громадянства за межі України спрямоване на захист публічного правопорядку, публічних прав держави та суспільства [183, с. 368, 372].

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. Згідно ч. 4 ст. 5 КАСУ суб'єкти владних повноважень мають право звертатися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України. Статтею 288 КАСУ допускається подання позовних заяв органами охорони державного кордону про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України до місцевого загального суду як адміністративного суду [62].

В адміністративних справах про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства орган Держприкордонслужби України виступає позивачем [48, с. 316]. У 2020 р. органами охорони державного кордону заявлено 157 позовів про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства (*додаток Е*). Позов про примусове видворення не подається стосовно іноземців та осіб без громадянства, підстави для примусового видворення яких виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон під час їх виїзду з України [143].

Як правило, іноземці та особи без громадянства, які затримуються органами державного кордону України, за спробу або після незаконного перетинання державного кордону України, це особи без документів. Тому, органи охорони державного кордону змушені звертатися до адміністративного суду з позовом про їх примусове видворення, одночасно вирішуючи питання поміщення цієї категорії осіб в ПТП.

Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, є державною установою, що призначена для тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства:

стосовно яких судом прийнято рішення про примусове видворення за межі України;

стосовно яких судом прийнято рішення про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі України, у тому числі прийнятих відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

затриманих ДМС, її територіальними органами та підрозділами на строки та в порядку, передбачені законодавством;

затриманих за рішенням суду до завершення розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, або особою без громадянства [175].

На території України діє три ПТП:

Державна установа «Миколаївський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС

України», розташована в с. Мартинівське Вознесенського району Миколаївської області, розрахована на утримання одночасно 138 осіб;

Чернігівський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України, розташований в с. Розсудів Ріпкинського району Чернігівської області. Розрахований на утримання одночасно 236 осіб;

Волинський пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні ДМС України, розташований в с. Журавичі Ківерцівського району Волинської області та розрахований на утримання одночасно 192 осіб [34].

Відповідно до п. 7 Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні основними завданнями пункту тимчасового перебування є:

1) забезпечення тимчасового тримання іноземців та осіб без громадянства, розміщених відповідно до законодавства;

2) створення належних умов для утримання іноземців та осіб без громадянства, забезпечення їх індивідуальними спальними місцями, постільною білизною, триразовим харчуванням, матеріально-побутовим та медичним обслуговуванням тощо;

3) сприяння територіальним органам ДМС та органам охорони державного кордону у виконанні покладених на них завдань, пов'язаних з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства за межі України;

4) сприяння іноземцям та особам без громадянства в установленні контактів з родичами, земляками, міжнародними та громадськими організаціями [175].

Слід відмітити, що законодавець безальтернативно визначив державну установу, яка уповноважена здійснювати тримання осіб, які підлягають видворенню – це ПТП. Дане правило закріплено в ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», розд. III Інструкції про

примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, в ст. ст. 288–289 КАСУ.

Деякі суди допускають поміщення затриманих осіб, з метою їх ідентифікації та подальшим примусовим видворенням з території України не тільки в ПТПП, а також покладають обов'язок здійснювати затримання даної категорії осіб у відомчих місцях тримання органів охорони державного кордону України. Наприклад, Держинський районний суд м. Харкова вирішив, що у разі неможливості поміщення до Чернігівського пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України надається право утримувати громадянина Народної Республіки Бангладеш Л. у відомчих місцях тримання затриманих осіб Держприкордонслужби України [160].

Розділом VI Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону встановлено підстави поміщення затриманої особи в місця тимчасового тримання органів охорони державного кордону. Визначеною підставою є рішення суду на строки, зазначені в цих документах та/або визначені законодавством України [53].

Безумовно в таких ситуаціях набувають значення організаційно-правові аспекти забезпечення утримання особи, яка підлягає видворенню. Для Держприкордонслужби України звернення до адміністративного суду з позовом про примусове видворення узаконює повноваження щодо локалізації нелегального мігранта, коли минув термін адміністративного затримання (до трьох діб) за неможливості його подальшого перебування на території України, а вирішення питання про його виїзд в іншу державу потребує тривалого часу [100, с. 258]. В зв'язку з цим цілком логічним є визначити можливість за організаційної та процесуальної необхідності тримання осіб, які підлягають примусовому видворенню в місцях відомчої системи Держприкордонслужби України. Серед військовослужбовців Держприкордонслужби України підтримує нормативну регламентацію такої можливості 70,2 % опитаних. Водночас 89,3 % опитаних військовослужбовців вважають за недоцільне

збільшувати термін перебування в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню (додаток Д).

В адміністративному провадженні щодо застосування примусового видворення іноземців й осіб без громадянства судовий розгляд трансформує повноваження суб'єктів владних повноважень, що призводить до відсутності їх діалектичної єдності. Ці учасники справи набувають адміністративно процесуальної дієздатності як здатності сторони здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі, відмовлятися від позову, оскаржити рішення суду першої інстанції, тобто, впливати на просування справи. Як і звернення до адміністративного суду такою адміністративною процесуальною правосуб'єктністю наділена окрема управлінська ланка Держприкордонслужби України – органи охорони державного кордону. Реалізація їх процесуальних повноважень відбувається через відповідних посадових осіб [100, с. 259]. З цього приводу В. Л. Зьолка зазначає, що саме орган охорони державного кордону повинен бути позивачем, але орган державної влади не може сам реалізувати свою процесуальну правоздатність, тому дієздатність органу охорони державного кордону зобов'язані реалізовувати посадові і службові особи або їхні представники. Тому в адміністративному позові позивач повинен зазначатися таким чином: «орган охорони державного кордону в особі начальника органу охорону державного кордону (або представника)» [48, с. 317].

Органи охорони державного кордону забезпечують участь іноземців, які затримані, у судових засіданнях під час розгляду позовних заяв про застосування затримання та інших альтернативних заходів у процедурі видворення. У разі розгляду справ про продовження строку затримання іноземця або особи без громадянства, їх участь у судовому засіданні може бути забезпечена також шляхом організації відеоконференції, у тому числі з трансляцією з іншого приміщення, що знаходиться поза межами приміщення суду [62].

На підставі вищевикладеного можна резюмувати, що визначені законодавцем повноваження в здійсненні процесуальних заходів з примусового повернення та видворення іноземців та осіб без громадянства зумовлюють різноплановість статусу органів охорони державного кордону України. Для вирішення міграційних завдань Держприкордслужба України діє у форматі органу охорони правопорядку, органу міграційного контролю і сторони позовного провадження.

На законодавчому рівні необхідно унормувати право органів охорони державного кордону здійснювати утримання осіб, які підлягають ідентифікації з подальшим видворення з території України в місцях тимчасового тримання Держприкордслужби України.

2.2 Строки примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України

Сучасні міграційні реалії опинилися під впливом глобального поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Її розповсюдження не стільки детермінувало значні міграційні потоки, скільки викликало державну реакцію з регулювання переміщення населення, зокрема, пов'язаного з перетинанням кордонів. Органи влади опинилися перед потребою забезпечити міграційний контроль, заснований на принципах дотримання прав людини в поєднанні із запровадженням карантинних заходів, спрямованих на охорону здоров'я і захист інтересів громадян України.

Через вжиті заходи правового характеру нелегальність міграції отримала нові прояви, для подолання яких задіяно організаційні інструменти на державному кордоні. За таких умов боротьба з нелегальною міграцією залишається пріоритетом для органів охорони державного кордону, а застосування примусу до іноземців та осіб без громадянства необхідним правовим інструментом.

Держприкордонслужба України здійснює діяльність за компетенцією щодо запобігання поширенню на територію країни коронавірусу. Прикордонники стали проводити перевірку температури осіб, які в'їжджали в Україну з країн із неблагополучною епідеміологічною ситуацією, зокрема пасажирів, які прилетіли прямими рейсами з Італійської Республіки (температурний скринінг розпочався о 20 год 25 лютого 2020 року) та на контрольно-пропускному пункті «Тиса», Закарпатська область (температурний скринінг розпочався о 8 год 26 лютого цього ж року) [172]. На момент введення карантину було перевірено 1 764 022 осіб, у результаті виявлено 40 осіб з підвищеною температурою, 18 з них ізолювано для проведення медико-санітарних заходів [176].

Оскільки зупинити поширення коронавірусної інфекції на територію України виявилось фактично нездійсненним завданням, актуалізується використання адміністративно-примусових заходів, розрахованих на видалення з території держави порушників міграційного законодавства, темпоральна регламентація яких вимагає удосконалення.

Проблеми процесуальних строків у межах адміністративно-деліктних проваджень постійно обговорюються вченими, які проводять правові дослідження. Значний внесок у розвиток наукових уявлень про інститут строків в адміністративному процесі здійснили М. М. Аракелян, Ю. В. Білоусов, І. В. Діордіца В. А. Липа, І. О. Розум, М. І. Смокович, М. О. Сорока, Л. В. Тацій. Також варто виокремити праці І. Л. Гули, В. В. Зуй, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, присвячені процесуальним аспектам застосування примусового повернення і видворення. Традиційний підхід у з'ясуванні юридичних характеристик заходів примусу, що обумовлюють неможливість подальшого знаходження на території країни іноземних громадян та осіб без громадянства, зокрема з позицій адміністративно-процесуального регулювання застосовуються російськими вченими (М. С. Аскеров, І. В. Максимов, О. Г. Зубова, Ю. В. Паукова, Н. В. Полякова, О. Ю. Соколов), які аналізують вказані заходи як

адміністративні покарання. Американські та європейські дослідники, такі як Д. Акоста, Д. Вілшер, Д. М. Гернандес, К. Костелло, Р. Коуліш зосереджують свою увагу на питаннях видворення (депортації) громадян третіх країн у взаємозв'язку із затриманням, що допускається у таких випадках і відповідно до процедури, встановленої законом.

Темпоральні підходи виявилися важливим засобом гарантування прав особи та обмеження свавілля державних інституцій. Загалом це стало відображенням сучасних філософських поглядів на питання часу, що містять значну палітру парадигм тлумачення цієї категорії, де відповідно фігурують такі концепти як «історичний час», «фізичний час», «біологічний час», «антропологічний час», і саме останній фіксує особливу значущість часу для людини і можливість його дослідження тільки в руслі стурбованості про людину. Екзистенційна темпоральність як одна із форм філософського дискурсу про час якраз демонструє суб'єктивно антропологічну домінанту в його осягненні [88, с. 11–12].

Універсальна трактовка строку як темпоральної категорії передбачає установлений, визначений для кого-, чого-небудь відрізок часу або установлений, призначений час, момент [166, с. 785]. Тлумачення поняття строку в українській мові відображає і його суто правову зумовленість, оскільки, «це визначений законом, договором або іншим юридичним актом відтинок часу (період), встановлений для здійснення відповідних дій, реалізації прав або виконання зобов'язань, і з настанням чи закінченням якого пов'язується певна дія чи подія, що має юридичне значення» [14, с. 857].

У контексті значення процесуальних строків для адміністративного судочинства аналіз різних наукових підходів, у тому числі філософських, щодо сутності категорій «час», «строк», провів М. О. Сорока, що дає підстави йому сформулювати поняття процесуального строку, враховуючи три положення: а) категорію «час»; б) наявність таких елементів часу як момент, тривалість; в) наявність зв'язку факту настання чи спливання із юридичними наслідками [168]. І. В. Діордіца, досліджуючи стадію звернення до

адміністративного суду, вважає процесуальний строк, одним із найбільш ефективних засобів забезпечення своєчасного розгляду справи і розглядає його як проміжок часу, встановлений чинним процесуальним законодавством (Кодексом адміністративного судочинства України), протягом якого повинна або може бути здійснена та чи інша процесуальна дія або закінчена певна частина провадження у справі [35, с. 27].

Відповідає зазначеним теоретичним уявленням законодавчо визначене поняття процесуальних строків у межах адміністративного судочинства, що закріплено в ст. 118 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та пов’язується із вчиненням процесуальні дії. Допускається, що процесуальні строки можуть бути встановлені законом чи судом та обраховуються певними часовими вимірами – днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка повинна неминуче статися [62].

Вчені, які досліджували питання строковості в адміністративному процесі фактично одностайні в розумінні процесуальних строків, яке сформовано було ще на підставі аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України в редакції 2005 року і передбачає дві складові: 1) час або проміжок часу; 2) наслідки, що мають юридичне значення. Водночас, для з’ясування призначення строків примусового повернення й видворення іноземців (осіб без громадянства) доцільно застосовувати розмежування матеріальних і процесуальних строків, характерного для цивілістичної науки, та є можливим, згідно позиції М. М. Аракелян, в аспекті визначення сутності строку звернення до адміністративного суду [3, с. 259]. Такий підхід окреслює дискусію, започатковану адміністративістами, що стосується проблеми права на судовий захист з його темпоральними передумовами і процесуальною реалізацією. Однак у контексті застосування примусових заходів через процес адміністративного судочинства, матеріальний чи процесуальний зміст часового виміру зумовлений іншим юридичним призначенням.

Європейська правова доктрина акцентована на альтернативність та строки затримання, пов'язаного з провадженням заходів примусового повернення в контексті гарантування права особи на свободу й особисту недоторканність. Оскільки згідно пп. «f» п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року допускається законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції [69], обмеження волі стає їх частиною. Регламентація повернення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території Європейського Союзу відповідно до його загальних стандартів і процедур, зокрема передбачає тривалість затримання до тих пір, поки необхідно гарантувати успішне проведення видворення. Відповідно строк затримання обмежується процедурою повернення (видворення), хоча не може перевищувати шести місяців, поки виконуються умови, пов'язані з існуванням ризику втечі відповідного громадянина третьої країни, він ухиляється від підготовки чи перешкоджає підготовці зазначеної процедури. Держави-члени ЄС відповідно до національного права можуть продовжувати зазначений строк тільки на певний період часу, що не перевищує дванадцяти додаткових місяців, коли всупереч усім розумним зусиллям існує ймовірність того, що операція видворення займе більше часу через відсутність співпраці з боку відповідного іноземця, або затримок в отриманні з третьої країни необхідних документів [107].

Усі ці положення тлумачаться як відображення принципу пропорційності, згідно з яким затримання «повинно бути якомога коротшим періодом і підтримуватися лише до тих пір, поки тривають заходи з переміщення, що виконуються з належною ретельністю». Відсутність будь-якої з цих вимог є порушенням застереження про затримання і означає, що громадянин третьої країни повинен бути негайно звільнений [188, р. 16].

Незважаючи на загальні вимоги щодо скорочення строків і пришвидшення механізму видворення, звертає на себе увагу тривалість загального строку затримання мігранта, що становить вісімнадцять місяців і

отримало своє закріплення в національному законодавстві. З цього приводу, Д. Вілшер зазначає, що, оскільки затримання стало тривалішим, більш розповсюдженим і з дедалі жорсткішими наслідками для затриманих, воно суперечить «товстішим» версіям верховенства права (*'thicker' versions of the rule of law – orig.*). Затримання дедалі більше відсторонюється від його нібито селективної функції, що передбачає встановлення особи небажаних іммігрантів, або забезпечення швидкого та ефективного їх фізичного повернення. Затримання перетворилося на більш загальну форму виконавчого та політичного контролю над несанкціонованими іноземцями, що характеризується свавіллям, утисками та диспропорцією [205, р. xxii–xxiii].

Тривалі строки затримання зумовлені перебігом процедури видворення. Особливо це характерно в умовах пандемії, коли можливість забезпечити виїзд мігранта з однієї країни до іншої потрапляє в залежність від карантинних правил. Наприклад, складна ситуація склалася з видворенням алжирських громадян, рішення щодо яких винесені українськими судами в зв'язку з порушенням національного законодавства з прикордонних питань та про правовий статус іноземців, проте виконати які неможливо через позицію органів влади Алжирської Народної Демократичної Республіки. Тимчасово призупинено будь-яке регулярне пасажирське сполучення з/до Алжиру, а також відсутня можливість перетинання сухопутних кордонів із сусідніми країнами (Туніс, Малі, Нігер, Лівія, Марокко, Мавританія) [1].

Означені підходи дають підстави закордонним вченим вживати термін «імміграційне затримання», що вирізняється своїм призначенням і тривалістю. Досліджуючи співвідношення такого виду затримання із забезпеченням дотримання прав людини в ЄС, К. Костелло розглядає його у найширшому розумінні, як затримання мігрантів будь-якої категорії, включати всіх осіб, які в'їхали на територію держави, іншої, ніж їх власна, зокрема біженці, шукачі притулку, особи без громадянства, нелегальні (нерегулярні) мігранти, або у випадку їх намагання в'їхати, або перебування на території відповідної держави до очікування депортації, вивезення або повернення [190, р. 258].

В американському праві обмеження волі мігрантів також отримало антитерористичний контекст. На думку Д. М. Гернандеса, тримання під вартою не розцінюється урядом як покарання і теоретично використовується виключно як некримінальна процедура, в «адміністративному процесі», пов'язаному з депортацією. Але на практиці затримання іммігрантів розглядається як інструмент для правоохоронних органів, і, після 11 вересня 2001 року, утримання під вартою застосовується превентивно, за якого іммігранти можуть утримуватися з метою виявлення додаткових фактів для висунення звинувачень із виправданням тривалого строку затримання та сприяння депортації [195, р. 42]. Відповідно до сучасної правової регламентації в США Р. Коуліш характеризує імміграційне затримання шляхом виділення обов'язкового та дискреційного затримання. Співробітники імміграційної і митної служби (ICE) повинні вирішити, утримувати іноземця під вартою або звільнити його до висилки. Процес ухвалення цього рішення охоплює два основних етапи. По-перше, ICE визначає, чи не належить особа, яка не є громадянином США до певної категорії (наприклад, засуджених за попередньо вчинені злочини), що передбачає її затримання до закінчення провадження у справі депортації згідно з правилами, визначеними Конгресом (з урахуванням деяких обмежень, встановлених судом). Це називається обов'язковим триманням під вартою. По-друге, посадові особи ICE можуть здійснювати розсуд щодо затримання (дискреційне затримання), як правило виходячи з двох категорій чинників ризику: забезпечення повітряного перевезення та громадської безпеки. Однак, відповідно до конституційної регламентації, тримання під вартою не може тривати більше, ніж це «обґрунтовано необхідно для забезпечення вивезення», і Верховний суд США визнав, що шість місяців вважаються обґрунтованим строком для цього [199, р. 7–8, 10].

За російським законодавством особливе місце адміністративного видворення в системі заходів міграційного спрямування пояснюється тим, що на відміну від інших (депортація, реадмісія) воно є адміністративним покаранням за адміністративні правопорушення як посягання на

встановлений режим перебування іноземних громадян та осіб без громадянства на території Російської Федерації, а також на деякі інші об'єкти (наприклад, громадський порядок і громадську безпеку) [46, с. 99]. Уповноважена посадова особа прикордонного органу в разі виявлення адміністративного правопорушення, за яке в якості міри адміністративного покарання може бути призначено адміністративне видворення іноземного громадянина, затримує іноземного громадянина в адміністративному порядку на 48-годинний термін і складає протокол про адміністративне затримання. Затриманий іноземний громадянин утримується в спеціально відведених для цього приміщеннях прикордонних органів або в спеціальних установах, створюваних в установленому порядку органами виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації [130]. У російській науковій літературі звертається увага на безстроковість поміщення в спеціальні установи іноземних громадян або осіб без громадянства, які підлягають адміністративному видворенню. Відсутність чітко визначених строків такого обмеження волі особи, на думку Є. Г. Зубової створює гіпотетичну можливість для зловживань та вимагає ефективного контролю виключно судовими органами за законністю застосування на противагу відомчим інтересам прикордонних органів, обумовленим в окремих випадках організаційними проблемами виконання видворення громадян деяких держав [46, с. 147].

Положення національного законодавства адаптовано до європейських правил стосовно строків затримання іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України. Відповідно до законодавчих змін, пов'язаних з виконанням Україною другої фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму максимальний термін такого затримання визначено було у вісімнадцять місяців [136]. Фактично цей часовий проміжок стає строком видворення, процедура якого охоплює діяльність органів охорони державного кордону із: звернення до місцевого загального суду як адміністративного суду з обґрунтованою позовною заявою; участь у судовому розгляді; забезпечення участі у судовому розгляді іноземців, які

затримані; ознайомлення іноземця з судовим рішенням про його примусове видворення та порядком оскарження цього рішення (якщо це рішення не було вручене іноземцю одразу після його оголошення); забезпечення виконання рішення суду про примусове видворення іноземця або іншого рішення суду, прийнятого з метою забезпечення примусового видворення [54]. Тривалість кожного такого етапу обумовлена низкою чинників, які за сучасних умов, пов'язані також із протидією поширенню коронавірусної хвороби. Як наслідок реальний строк примусового видворення збільшується за необхідності виконання протиепідемічних заходів, окрім процесуальних вимог.

Показовою є адміністративна справа за позовом Львівського прикордонного загону Західного регіонального управління Держприкордонслужби України про примусове видворення подружжя громадян Республіки Ірак, які були затримані прикордонним нарядом «Група реагування» від відділення інспекторів прикордонної служби «Рава-Руська» (тип В) відділу прикордонної служби «Рава-Руська» 13 січня 2020 року. Зазначені іноземці курдського походження намагалися разом із трьома дітьми незаконно перетнути державний кордон України з Республікою Польща поза пунктами пропуску в напрямку 634 прикордонного знаку (територія Річківської сільської ради Жовківського району Львівської області). 16 січня цього року Личаківським районним судом м. Львова ухвалено рішення про їх примусове видворення, яке вдалося виконати в умовах пандемії лише через майже дев'ять місяців [162].

Часові межі примусового повернення окреслюються строком, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення про таке повернення [143].

Нормативне регулювання строків видворення та примусового повернення розраховане на міграційний результат – вилучення з території країни небажаної особи. Зважаючи на це, а також регламентацію застосування примусових заходів із відповідними строками в законодавстві про правовий статус

іноземців, їх юридична природа має матеріальний характер. Строки, якими регламентовано здійснення адміністративного судочинства мають процесуальне призначення, оскільки в їх межах здійснюються процесуальні дії. Слід, до прикладу, погодитися з висновком І. О. Розума про те, що звернення до адміністративного суду є процесуальною дією особи, котра здійснюється нею з метою захисту та поновлення порушених, оспорюваних чи невизнаних неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів шляхом подання позовної заяви до адміністративного суду першої інстанції згідно встановлених процесуальним законом правил підсудності адміністративних справ [163, с. 98]. Процесуальними також слід вважати строки провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України, що стосуються розгляду адміністративним судом такої категорії справ у першій інстанції, апеляційного та касаційного оскарження з відповідним судовим розглядом, а також можливості негайного виконання рішення суду про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства. Строковість визначених дій, етапів і стадій відображає особливості процесуальної діяльності, спрямованої на реалізацію судового контролю із застосування примусових заходів до небажаних мігрантів.

На відміну від матеріальних, допускається перегляд процесуальних строків в умовах пандемії. Під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України, адміністративний суд може поновлювати і продовжувати відповідний строк [135].

Таким чином, виходячи з положень міграційного й адміністративно-процесуального законодавства слід визнати необхідність часового виміру видворення та примусового повернення іноземців (апатридів) як гарантії законності, унеможливлення свавілля в застосуванні 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. Примусовість полягає в односторонньому визначенні, зокрема посадовими особами органів охорони державного кордону необхідного часу виїзду, який особа здійснює самотійно. Матеріальні строки видворення пов'язані із затриманням, що застосовується за правилами адміністративного судочинства і наявності перешкод для проведення процедури видворення. Тривалість строків виконання рішення адміністративного суду про видворення обумовлено в сучасних умовах комплексом обставин, пов'язаних з протидією поширенню коронавірусної інфекції – припинення регулярного транспортного сполучення між країнами, необхідність лабораторних досліджень для подорожуючих і осіб супроводу, тощо [33, с. 74].

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 КАСУ, з визначенням особливостей темпоральної регламентації відповідно до статей 288, 289 і п. 3 ст. 371 КАСУ. Цей різновид строків стосується часу, відведеного для звернення до суду і стадійності здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження.

Перспективно потребуватиме опрацювання на основі комплексних досліджень нормативна регламентація часових характеристик імміграційного затримання відповідно до нового адміністративного законодавства та повернення нелегальних мігрантів, виявлених під час перетинання ними державного кордону й в'їзду з тимчасово окупованої території України.

2.3 Стадії адміністративних проваджень в справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України

Адміністративно-процесуальна діяльність органів охорони державного кордону України стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України характеризується тим, що носить винятково державно-владний характер і здійснюється тільки в офіційному порядку, від імені держави в особі посадової особи Держприкордонслужби України. Для здійснення такої функції вони наділені широким повноваженнями щодо застосування до іноземців та осіб без громадянства адміністративно-примусових заходів.

Актуальність такої діяльності підтверджується статистичними даними щодо практики реалізації органами охорони державного кордону України адміністративно-процесуальної діяльності. Так, у 2020 році органами та підрозділами Держприкордонслужби України виявлено 33 167 адміністративних правопорушень, притягнуто до адміністративної відповідальності 31 977 осіб, та як зазначалося вище затримано 9 280 нелегальних мігрантів, з них за незаконне перетинання державного кордону – 1 072 особи і за порушення правил перебування в Україні – 8 101 особа [157].

Вітчизняна література з адміністративного права містить значну кількість досліджень з протидії нелегальній міграції та застосування заходів адміністративного примусу. Теоретичним аспектам протидії адміністративним правопорушенням у міграційній сфері присвячені наукові праці таких вітчизняних вчених як О. М. Бандурка, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. І. Олефір, І. П. Сторожук, Н. П. Тиндик тощо. Дослідження процесуальної діяльності органів охорони державного кордону України здійснено у працях О. В. Андрушка, Ю. В. Білоусова, В. Л. Зьолки, М. О. Короля, Ю. Б. Курилюка,

Р. М. Ляшука, Б. М. Марченка, А. Ф. Моти, В. В. Половнікова, Л. В. Серватюк, В. О. Хоми та інших науковців.

Згідно Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [73]. Це, зокрема означає, що носії публічної правової суб'єктності характеризуються ослабленням можливості власного вольового вибору моделі правової поведінки. Адже воля такого суб'єкта позбавлена можливості для руху в середовищі суперечливих та/чи взаємовиключних правових альтернатив, свободи, суб'єктивної довільності, вона актуалізується та здійснюється у вузьких межах, імперативно окреслених законом. Проте певним позитивним наслідком такого обмеження є застосування сталих алгоритмів для розгортання дозволеної законом вольової активності суб'єктів публічного права, що сприяє її прогнозованості та загалом високій ефективності [165, с. 234]. Послідовність процесуальної діяльності стає гарантією законності та пов'язується з проходженням відповідних стадій.

Стадії існують у будь-якому адміністративному провадженні. Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, які не повторюються в їх інших видах. Саме тому, через їх аналіз характеризуються адміністративні провадження [80, с. 41–42].

Наразі стадії адміністративних проваджень у законодавстві України чітко не визначено. Один з найбільш структурованих у процесуальній частині, Кодекс України про адміністративні правопорушення, регулює провадження у справах про адміністративні правопорушення, однак не містить правил, які б визначали однозначний порядок дій чи операцій, спрямованих на реалізацію адміністративно-правових норм. Саме це призвело до того, що науковці виділяють різні стадії адміністративних проваджень, виходячи із своїх наукових уявлень.

У своїй спільній праці В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко зазначають, що будь-яке адміністративне провадження складається з низки окремих операцій,

яким притаманні чотири обов'язкові ознаки. По-перше, операції здійснюються послідовно, тобто одна змінює іншу, утворюючи своєрідний ланцюг дій. По-друге, розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер. Їх послідовність логічно визначена. По-третє, різним видам адміністративних проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції. І нарешті, здійснення тієї чи іншої операції у тому чи іншому провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права. Ці операції, що логічно та послідовно змінюють одна одну, прийнято називати стадіями адміністративного провадження [68].

Процесуальний порядок застосування примусових заходів видалення іноземців (апатридів) за межі території держави характеризується суттєвими особливостями згідно національного законодавства та залишається маловивченим. Існує незначна кількість наукових праць, які переважно присвячені аналізу порядку застосування видворення. Характерним для проведених В. І. Пальком досліджень у визначенні послідовності провадження у справах про адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства є поділ його два види, відповідно до чого і сформульовано висновок про різний структурний склад такої процесуальної діяльності. Так, на думку цього автора, провадження у справах про адміністративне видворення як заходу адміністративного стягнення складається з наступних стадій: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи та прийняття постанови про видворення; 3) перегляд постанови; 4) виконання постанови про адміністративне видворення. Враховуючи специфіку провадження у справах про адміністративне видворення як заходу попередження чи припинення, він пропонує виділяти в межах такого провадження наступні стадії: 1) вирішення питання про застосування заходу попередження чи заходу припинення та прийняття рішення про видворення; 2) оскарження рішення; 3) виконання рішення про видворення [112, с. 12–13].

Більш осучаснений погляд на процесуальний порядок видворення іноземців чи апатридів за участю органу адміністративної юстиції пропонує М. М. Аракелян. Вона також відзначає суттєву специфіку такої категорії справ і їх належність до окремої категорії справ адміністративної юрисдикції, що характеризуються такими ознаками у разі ініціювання суб'єктом владних повноважень: а) обмеженістю кола осіб, наділених правом звернення з адміністративними позовами щодо видворення іноземців; б) особливим процесуальним становищем позивача й відповідача; в) опосередкованістю захисту прав, свобод та інтересів іноземців обов'язковим судовим контролем за законністю владних рішень суб'єкта владних повноважень; г) значенням судового рішення у справах щодо видворення іноземців як засобу легітимації застосування уповноваженого органу владних повноважень [4, с. 10].

Складно погодитися з позицією В. В. Зуй, яка вважає, що «порядок примусового видворення передбачає: виявлення порушника, поміщення його в пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, документальне оформлення примусового видворення, подальше супроводження іноземця до пункту пропуску через державний кордон України чи до країни походження [47, с. 81, 84]. Органи охорони державного кордону приймають рішення про примусове повернення та примусове видворення з України лише щодо тих іноземців або осіб без громадянства, яких затримано у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України. За такого підходу застосуванню органами охорони державного кордону заходів примусового видалення іноземців та осіб без громадянства з країни передуює комплекс діяльності іншої цільової спрямованості. На це звертає увагу А. Ф. Мота, який зазначає, що здійснення всіх процесуальних дій та проходження стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, включно з виконанням постанови про накладення на них адміністративних стягнень, не гарантує досягнення потрібного для держави міграційного результату. Застосування до нелегального

мігранта адміністративних стягнень за незаконне перетинання державного кордону є проміжним етапом у примусовій реакції на його протиправне перебування на території держави. Постанови судів про накладення таких стягнень не вирішують питання про вилучення з країни [100, с. 223].

На необхідність забезпечення примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами охорони державного кордону шляхом здійснення іншої процесуальної діяльності вказують у своїх відповідях анкетовані військовослужбовці Держприкордонслужби України. Серед них 10,6 % вважають такою діяльністю оперативно-розшукову, 44,7 % – провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, але найбільше 48,9 % дотримується думки, що кожна така діяльність є потрібною (*додаток Д*).

Стадії адміністративного провадження з примусового видворення необхідно пов'язувати з регламентацією за КАСУ, оскільки видворення можливе лише за участю адміністративного суду, який і керується у своїй діяльності цим Кодексом. В адміністративному судочинстві порядок, з одного боку, закріплює його стадійність (рух адміністративної справи за визначеними стадіями), а з іншого – кожна стадія має свій порядок проведення процесуальних дій, прийняття процесуальних рішень (з'ясування обставин, дослідження доказів, врегулювання спору за участю судді тощо) [61, с. 153]. Відповідно до ст. 288 КАСУ, яка визначає особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України передбачаються такі послідовні операції та етапи: початок судового процесу, пов'язаний зокрема із поданням позовної заяви; розгляд справи по суті; апеляційний перегляд. На підставі інших норм КАСУ допускається перегляд судових рішень у справах про видворення в касаційному провадженні та за нововиявленими або виключними обставинами [62].

У межах процедури примусового видворення органи Держприкордонслужби України:

готують та подають до місцевого загального суду як адміністративного суду обґрунтовану позовну заяву;

беруть участь у судовому розгляді;

забезпечують участь у судовому розгляді іноземців, які затримані;

ознайомлюють іноземця із судовим рішенням про його примусове видворення та порядком оскарження цього рішення (якщо це рішення не було вручене іноземцю одразу після його оголошення);

забезпечують фактичне виконання рішення суду про примусове видворення іноземця або іншого рішення суду, прийнятого з метою забезпечення примусового видворення [100, с. 256].

Іноземцям та особам без громадянства, щодо яких прийнято рішення про примусове видворення з території України, забороняється подальший в'їзд в Україну строком на п'ять років. Рішення суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства може бути оскаржено в порядку, визначеному законодавством України [143]. Окрім цього, Держприкордонслужба України в межах своїх повноважень проводить профілактичні операції щодо недопущення незаконних мігрантів на територію України.

Процесуальна діяльність та послідовність здійснення необхідних дій у справах про примусове повернення та видворення перебуває під впливом практичної доцільності, а не тільки нормативного регулювання. Наприклад, операції під егідою FRONTEX з примусового повернення складаються з наступних етапів:

Добровільне повернення. Національна влада інформує всіх повернених про можливість допомоги в добровільному поверненні. Приблизно половина тих, хто має право на повернення, погоджується з цим варіантом.

Рішення про повернення. Особи, які вичерпали всі законні шляхи для законного перебування в ЄС або скоїли правопорушення в державі-члені, отримують рішення про повернення від суду або компетентних органів держав-

членів. Ці рішення приймаються компетентними органами держав-членів індивідуально в кожному окремому випадку.

Процедура оскарження. Кожна особа має право оскаржити рішення про повернення. Цей процес регламентовано національним законодавством і знаходиться в компетенції органів влади окремих держав-членів.

Добровільний виїзд. Громадянам країн, що не входять до ЄС та підлягають індивідуальним рішенням про повернення, може бути наданий термін добровільного виїзду.

Процес ідентифікації. Громадяни країн, що не входять до ЄС і не мають належних проїзних документів, не можуть бути повернуті. Влада країн, що не входять до ЄС, повинні офіційно підтвердити своє громадянство, щоб мати можливість видавати проїзні документи. FRONTEX може допомогти національним органам держав-членів у процесі ідентифікації.

Отримання проїзних документів. Як тільки влада країни, що не входить до ЄС, встановить, що особа справді належить до її громадянства, вона може видати проїзний документ. Якщо проїзний документ не видається відповідними органами, європейський проїзний документ може бути виданий державами-членами на підставі угоди, підписаної з країною повернення.

Повернення (виконання). Повернення здійснюється державами-членами ЄС сухопутним, морським або повітряним транспортом, хоча здебільшого комерційними рейсами. Деякі операції з повернення здійснюються також чартерними рейсами в односторонньому порядку або спільно державами-членами. Використання чартерів можливе лише за згодою кожної країни повернення. Спільні операції повернення зазвичай координуються та співфінансуються FRONTEX.

Прийняття країною повернення. Операція повернення завершується після успішної передачі поверненого до органів влади країни повернення. Якщо передача відхилена, повернутий повертається назад до держави-члена ЄС, яка першою вимагала повернення [193].

В описаному порядку європейських процедур примусового повернення звертає на себе увагу процес ідентифікації. Значна кількість іноземців та осіб без громадянства, які затримуються органами охорони державного кордону України за спробу або після незаконного перетинання державного кордону України, не мають документів. Тому, органи охорони державного кордону звертаються з позовом в адміністративний суд про їх примусове видворення, одночасно вирішують питання з приводу їх ідентифікації та поміщення в ПТПП відповідно до КАСУ [62].

Діяльність з ідентифікації нелегальних мігрантів недостатньо унормована, хоча має надзвичайно актуальне значення. У 2020 р. персоналом Держприкордонслужби України проводилися заходи з ідентифікації понад 500 затриманих осіб, з них фактично ідентифіковано та документовано 430 іноземців-правопорушників. Серед затриманих іноземців понад 55 % були без документів, що посвідчують особу. За відповідними рішеннями судів про затримання до Волинського, Чернігівського та Миколаївського ПТПП ДМС України органами охорони державного кордону поміщено 169 іноземців-правопорушників (*додаток Е*).

Нормативне визначення ідентифікації особи пов'язано із її встановленням шляхом порівняння наданих даних (параметрів), у тому числі біометричних, з наявною інформацією про особу в реєстрах, картотеках, базах даних тощо [141]. Таке визначення цілком співвідноситься з усталеною науковою практикою досліджень адміністративної діяльності із встановлення особи [71; 153]. З'явилися також праці, присвячені особливостям встановлення особи та документування іноземних громадян у процесі міграційних переміщень [78; 154].

Теоретичний доробок із з'ясування сутності та призначення ідентифікації особи безумовно є важливим, оскільки дозволяє доповнити нормативне регулювання, що переважно сформовано на підзаконному рівні. Кодекс адміністративного судочинства України, застосовуючи поняття ідентифікації іноземця чи особи без громадянства в процедурах примусового видворення чи

реадмісії, регламентує лише умови, за яких неможливо ідентифікувати особу [62].

Конкретні заходи з ідентифікації та документування іноземців для забезпечення процедур видворення обмежуються фактично лише однією дією – надіслання до дипломатичних представництв або консульських установ держави походження іноземця відповідних запитів, до яких долучаються кольорові фотокартки на кожну особу, заповнені анкети визначеного консульською установою зразка та інші відомості про іноземця, які дають змогу встановити особу та підтвердити громадянство. У разі відсутності акредитованого в Україні дипломатичного представництва або консульської установи країни походження іноземця запити до компетентних органів відповідної країни щодо його ідентифікації надсилаються через Департамент консульської служби МЗС України. Якщо від компетентних органів країни походження іноземця не надходить відповідь, запити щодо його ідентифікації надсилаються через Департамент консульської служби МЗС повторно. В разі встановлення особи та отриманням документів, що посвідчують її особу, такий іноземець чи особа без громадянства видворяються з території України [54].

Описаний порядок відносять до одного із різновидів ідентифікаційної діяльності, що здійснюється органами Держприкордонслужби України і має постделіктний характер та спрямована припинення незаконного стану – перебування на території держави нелегального мігранта. Ідентифікаційні процедури фактично стають умовами для здійснення примусового видворення та реадмісії (приймання – передачі осіб) [100, с. 317–318].

Форми і методи ідентифікаційної діяльності суттєвим чином впливають на стан правової захищеності іноземця та остаточний міграційний результат. Відводиться більший час для того, щоби встановити особу, прийняти відповідне процесуальне рішення щодо неї та забезпечити її виїзд за межі території держави. Іноземці перебувають у пункті тимчасового перебування іноземців протягом строку, необхідного для виконання рішення адміністративного суду про примусове видворення. Відповідно до ч. 11 ст. 289

КАСУ строк затримання іноземців або осіб без громадянства в ПТПІ становить шість місяців. За наявності умов, за яких неможливо ідентифікувати затриману особу, забезпечити її примусове видворення чи реадмісію особи у зазначений строк або прийняти рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, або особою без громадянства цей строк може бути продовжений, але не більш як на вісімнадцять місяців. Частина 12 цієї ж статті КАСУ регламентує обов'язок періодично визначати необхідність утримання мігранта протягом такого тривалого часу. Про продовження строку затримання не пізніше як за п'ять днів до його закінчення орган (підрозділ), за клопотанням якого затримано іноземця або особу без громадянства, кожні шість місяців подає відповідний адміністративний позов. У такому позові зазначаються дії або заходи, що вживалися органом (підрозділом) для ідентифікації іноземця або особи без громадянства, забезпечення виконання рішення про примусове видворення (реадмісію) або для розгляду заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні [62].

Практика протидії нелегальній міграції засвідчує, що основними завданнями, які вирішуються органами охорони державного кордону, під час перебування іноземців та осіб без громадянства в ПТПІ є їх ідентифікація та отримання документів, що посвідчують особу для вирішення питання про примусове видворення, для чого встановлено саме такий тривалий термін. Не завжди можна забезпечити примусове видворення мігранта з території України через відсутність співпраці з його боку під час процедури ідентифікації та неодержання інформації з країни громадянської належності або країни походження, а також документів, необхідних для ідентифікації особи. Громадянство іноземців, поміщених та утримуваних у ПТПІ на підставі звернень органів охорони державного кордону протягом 2020 року наведено в таблиці 2.1

Таблиця 2.1 – Громадянство і кількість іноземців та осіб без громадянства, поміщених та утримуваних у ПТПІ на підставі звернень органів охорони державного кордону в 2020 році

Громадянство	Кількість	Громадянство	Кількість
Азербайджан	1	Камерун	3
Алжир	20	Ліван	2
Афганістан	40	Малі	3
Бангладеш	41	М'янма	1
В'єтнам	8	Марокко	7
Гана	2	Особи без громадянства	1
Гвінея	3		
ДР Конго	1	Пакистан	2
Еритрея	2	РФ	3
Єгипет	2	Сирія	6
Ємен	7	Сомалі	5
Індія	13	Судан	2
Ірак	12	Сьєрра-Леоне	1
Іран	3	Узбекистан	2
Казахстан	1	Шрі-Ланка	25

Описані ідентифікаційні процедури та документування іноземців (апатридів) суттєвим чином впливають на стан їхньої захищеності та в силу конституційних положень повинні отримати законодавчу регламентацію. Цілком правий А. Ф. Мота, який відзначає, що ідентифікаційна діяльність не регламентована процесуально. Її здійснення відбувається в управлінській оболонці, яка потребує свого нормативного регулювання. Відповідно доцільно передбачити проведення ідентифікації іноземців та осіб без громадянства як повноваження органів охорони державного кордону України, оскільки таким чином буде забезпечена правомірна можливість збору первинної персональної інформації про нелегального мігранта [100, с. 322].

Урізноманітненні форми і методи ідентифікаційної діяльності стосовно іноземців (окрім запитів у дипломатичні установи, інтерв'ювання, психологічне спостереження, біометричний контроль, соціокультурне порівняння, робота з діаспорами на території країни, моніторинг інтернет-ресурсів, отримання інформації від осіб, які утримуються в ПТПІ), а також оформлення результатів

ідентифікаційної діяльності можливо регламентувати в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Стадії адміністративного провадження з примусового повернення іноземців та осіб без громадянства пов'язувати з певними нормативно-правовими актами складно, але на практиці реалізації цього інституту передбачається використання процесуальних документів, що складаються у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Крім того, не слід виключати можливості оскарження застосування такого заходу, а тому на визначення окремих стадій можуть впливати норми, що регламентують здійснення адміністративного судочинства.

Самостійне значення рішення про примусове повернення в оперативно-службовій діяльності органів Держприкордонслужби України набуває за обставин та відповідно до процедури, визначеній Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», зважаючи на те, що особа нелегального мігранта документально підтверджена і він має реальну можливість виїхати з України. Зазвичай такі рішення органи охорони державного кордону приймають щодо осіб, які не є громадянами країн міграційного ризику [100, с. 247].

Посадова особа Держприкордонслужби України в залежності від обставин вчиненого правопорушення, особи правопорушника та інших зібраних матеріалів визначає чи підлягає особа примусовому поверненню чи примусовому видворенню. У разі наявності достатніх підстав, начальник органу охорони державного кордону приймає рішення про примусове повернення іноземця чи особи без громадянства за межі України. Дане рішення може супроводжуватися прийняттям постанови про заборону в'їзду в Україну строком на три роки [143].

У разі прийняття рішення про примусове повернення в паспортному документі іноземця скасовується віза і вилучаються документи, що підтверджують законні підстави перебування в Україні. Якщо рішення про примусове повернення супроводжується заборонаю в'їзду в Україну в

паспортному документі іноземця проставляється відмітка про заборону в'їзду [143]. З наведеного випливає, що процедура ідентифікації та документування мігранта нехарактерна для діяльності органів Держприкордонслужби України з примусового повернення.

Упродовж 24 годин з моменту прийняття рішення про примусове повернення про це письмово повідомляється прокурор. Рішення про примусове повернення має бути виконане іноземцем в строк, що не перевищує 30 днів з дня прийняття рішення. Як зазначалося вище особливістю даного рішення є те, що іноземці та особи без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у визначений строк. Проте, з метою контролю за виконанням іноземцем рішення про примусове повернення посадові особи органів охорони державного кордону можуть супроводжувати такого іноземця територією України до пункту пропуску через державний кордон України, через який заплановано примусове повернення іноземця [143].

Рішення про примусове повернення за межі України оголошується іноземцю в присутності перекладача та законного представника (на вимогу затриманого) під підпис та обліковується посадовою особою органу охорони державного кордону, яка уповноважена складати документи для примусового повернення, у Журналі обліку прийнятих рішень про примусове повернення та видворення з України іноземців та осіб без громадянства [54].

Як і в більшості адміністративно-процесуальних документів, які оформляються посадовими особами органів охорони державного кордону, у разі відмови іноземця чи особи без громадянства, щодо якого винесено рішення про примусове повернення, від підпису про ознайомлення з рішенням про примусове повернення, зазначена посадова особа робить запис про це в рішенні про примусове повернення, нижче проставляються підписи перекладача і законного представника (у разі їх наявності). У разі відсутності перекладача та законного представника такий запис робиться в присутності двох понятих [54].

Рішення, про примусове повернення до країни походження або третьої країни іноземця або особи без громадянства може супроводжуватися

забороною подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду обчислюється з дня винесення такого рішення [143].

Начальник органу охорони державного кордону, який прийняв рішення про заборону подальшого в'їзду іноземця в Україну, упродовж доби інформує про це Адміністрацію Держприкордонслужби України шляхом надсилання доручення, оформленого з дотриманням вимог Порядку надання Державній прикордонній службі України та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2013 року № 280 [128].

Рішення органів охорони державного кордону про примусове повернення може бути оскаржено в суді. Оскарження рішень про примусове повернення не зупиняють їх дію, крім випадків, коли суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, який приймав або ініціював рішення та є обов'язковою для виконання [62].

Отже, законодавча практика, спрямована на врегулювання порядку процесуальної діяльності Держприкордонслужби України із застосування примусових заходів повернення нелегальних мігрантів реалізується у межах декількох адміністративних проваджень. Незважаючи на їх взаємообумовленість, кожне з них характеризується різними стадіями та спрямованістю. Відповідно до нормативної регламентації та процесуального (процедурного) порядку їх здійснення розмежовуються адміністративні провадження у справах про примусове повернення та у справах про видворення. На підставі вищевикладеного повинна бути дещо переглянута висловлена нами раніше позиція [31, с. 209]. Враховуючи послідовність дій посадових осіб органів охорони державного кордону доцільно визначити наступні стадії адміністративних проваджень в справах:

про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства:

- 1) з'ясування обставин справи;
- 2) прийняття рішення у справі;
- 3) оскарження рішення;
- 4) виконання рішення.

про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства:

- 1) звернення до адміністративного суду;
- 2) розгляд справи та винесення рішення;
- 3) перегляд судового рішення (апеляційне оскарження, касаційне оскарження тощо);
- 4) виконання судового рішення.

2.4 Виконання рішень органами Державної прикордонної служби України в справах про примусове повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства

З виконанням рішень досягається мета процесуальної діяльності та реалізуються матеріальні норми, що передбачають застосування примусових заходів з видалення іноземця або апатрида за межі державної території. Саме на цій стадії мігрант відчуває на собі дію адміністративного примусу, розрахованого на остаточний міграційний результат. Значення цієї стадії полягає у тому, що в її межах визначається ефективність діяльності держави щодо встановлення адміністративних заборон і використання примусової дії норм права для врегулювання сталих міграційних відносин.

Адміністративне судочинство становить процесуальну форму вирішення справ про видворення нелегальних мігрантів. Усталений порядок виконання судових рішень пов'язується з їх правочинністю, що в багатьох випадках гарантує одразу реалізацію державної волі. Згідно ст. 370 КАСУ судові рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та

організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами. Невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом [62].

Виконання рішень про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства характеризується суттєвими особливостями правової регламентації та практичними аспектами реалізації. Суд, який ухвалив таке рішення, за заявою учасників справи або з власної ініціативи може ухвалою в порядку письмового провадження або зазначаючи про це в рішенні звернути його до негайного виконання [62]. Однак це зовсім не означає негайний виїзд нелегального мігранта за кордон. У такій категорії справ не застосовується універсальний порядок виконання, що визначений окремим законом та пов'язується з діяльністю Державної виконавчої служби України.

Моніторинг заходів, які вживаються органами охорони державного кордону задля практичної реалізації прийнятих рішень про примусове повернення чи видворення мігрантів до держави їх походження, показав, що фактори щодо неможливості тривалого їх виконання носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Основними з них є: 1) відсутність у нелегальних мігрантів паспортних документів, що надають їм право для перетинання державного кордону, швидке отримання яких здебільшого унеможлиблюється відсутністю в Україні дипломатичних представництв чи консульських установ більшості країн громадянської належності мігрантів (особливо країн Африки та Азії), які, як правило, розташовані на території сусідніх держав; 2) умисне надання мігрантами недостовірних чи не повних анкетних даних про себе з метою затягування процедури їх ідентифікації та уникнення видворення; 3) неможливість примусового видворення мігранта у зв'язку з побоюванням стати жертвами насилля в своїх країнах (здебільшого це громадяни Сирії та Судану), а також зверненням вже після прийняття рішення судом із заявою про надання статусу біженця; 4) триваючі епідемії гострих вірусних хвороб, що можуть

спричинити смерть людини (у т. ч. вірусу «Ебола»), в деяких країнах Африканського континенту (Гвінеї, Сьєрра-Леоне, Нігерії тощо), до яких мають повернутися чи бути видворені мігранти; 5) вкрай низький матеріальний стан сімей в країнах походження іноземців, які неспроможні надати допомогу мігранту для його самостійного повернення на батьківщину (Бангладеш, Шрі-Ланка тощо); 6) відмова чи затягування деяких іноземних дипломатичних представництв чи консульських установ процедури ідентифікації та документування їх громадян (Афганістан та ін.) [87, с. 13].

Органом, уповноваженим здійснювати примусове видворення іноземців (апатридів), затриманих ним у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України є орган охорони державного кордону, за позовом якого адміністративний суд виніс рішення про примусове видворення. Передуює реальному виїзду комплекс заходів спрямованих на підготовку видворення та локалізації іноземця або особи без громадянства. За Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» такі особи, якщо вони не мають законних підстав для перебування на території України, затримані в установленому порядку та підлягають примусовому видворенню за межі України, у тому числі прийняті відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, розміщуються в ПТПШ, протягом строку, необхідного для їх ідентифікації та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України [143]. Альтернативні затриманню заходи (взяття поруки, застава), встановлені КАСУ практично не застосовуються. В діяльності органів охорони державного кордону протягом 2020 року зафіксовано лише один випадок внесення застави (*додаток Е*), хоча урядом регламентовано порядок визначення спеціального рахунка для такої дії [126]. Вимоги щодо взяття на поруки та внесення застави не можуть бути заявлені лише стосовно іноземців, до яких раніше застосовувалися такі заходи, а також стосовно яких є достатні дані про їх причетність до готування та (або) вчинення терористичної діяльності [КАСУ].

Основний масив правил з виконання рішень про примусове повернення і видворення зосереджено в підзаконному міжвідомчому нормативно-правовому акті – Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до її положень деталізуються існуючі законодавчі норми і встановлюються додаткові.

Приміром контрольні повноваження посадових осіб Держприкордонслужби України не зводяться лише до супроводу іноземця чи особи без громадянства, які підлягають видворенню. Начальник (заступник начальника) органу охорони державного кордону, яким ініційовано прийняття такого рішення, здійснює контроль у його традиційному значенні, шляхом перевірки підготовки та фактичного виконання примусового видворення. Він також забезпечує координацію та обмін інформацією між взаємодіючими органами та вищими органами управління [54].

Прикордонники із складу супроводу здійснюють фактичне виконання видворення нелегального мігранта чи їх групи. Призначається супровід наказом органу охорони державного кордону. Мета супроводження полягає в охороні іноземців під час їх примусового видворення за межі України, відповідно до чого і формується склад супроводу [54].

Використання терміну «супровід» (escort – англ.) відповідає європейським правовим уявленням про операції з примусового повернення мігрантів. Відмова від поняття конвоювання повинна поєднуватися із запровадженням стандартів Ради Європи в правоохоронну практику органів Держприкордонслужби України, а також інших органів, уповноважених на здійснення видворення особи. Безсумнівно, одним із ключових питань, що виникають у випадку проведення процедури примусового видворення, є застосування сили та засобів фізичного впливу членами групи супроводження. Цілком є допустимим, що цей персонал інколи зобов'язаний застосовувати силові заходи з метою ефективного проведення видворення, для чого власне він екіпірується спеціальними засобами. В той же час, така сила та запобіжні засоби не повинні перевищувати розумно необхідних меж. Застосування сили

та примусових методів у процесі видворення повинно детально контролюватися з огляду на принципи законності, пропорційності та доцільності.

Проте, в окремих випадках залишилася поза увагою суб'єктів нормотворчості допустима і правомірна тактика примусового повернення мігранта. Особливої уваги заслуговують фізичні засоби запобігання, зокрема пластикові чи сталеві наручники, які використовують для обмеження вільних рухів особи. Якщо є підстави вважати, що правопорушники можуть учинити втечу чи завдати шкоди оточенню або собі, - до них застосовують наручники чи засоби зв'язування. Під оточенням, якому може бути завдана шкода, на погляд Р. М. Ляшука, слід розуміти сторонніх осіб та об'єкти матеріального світу, право власності яких охороняється законом [91, с. 89]. В умовах примусового видворення такий ризик виникає у випадку, коли після розміщення особи у пасажирському кріслі літака вона починає чинити опір і супроводжуючі особи застосовують силу, примушують таку особу схилитися вперед і тримати голову між колінами – це призводить до сильного стискування грудної клітки.

Крім того, особа, яка підлягає видворенню переважно вільна від фізичних обмежень та імовірно чинитиме спротив спробам використати наручники. Коли стикаються із агресивною поведінкою іноземця, члени групи супроводження зазвичай повністю позбавляють його можливості вільно рухатися, валять на землю обличчям донизу і одягають наручники. Утримування людини у такому положенні створює ризик асфіксії, особливо коли супроводжуючі особи тиснуть своєю вагою на різні частини тіла (тиск на грудну клітину, тиск коліном на спину, фіксація ший).

Слід уникати використання сили та (або) засобів запобігання, які потенційно можуть призвести до позиційної асфіксії, в усіх можливих випадках і будь-яке їхнє застосування за виняткових обставин повинно бути предметом вказівок, розроблених з метою мінімізації ризику для здоров'я відповідних осіб. З метою реалізації таких рекомендацій, сформульованих у спеціальному документі, що об'єднує стандарти Ради Європи та керівні принципи для

застосування у контексті примусового повернення мігрантів, спрямованих на визначення зразків найкращої практики [202] пропонується розд. VII Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства у редакції наказу МВС і Служби безпеки України від 22 січня 2018 р. № 38/77 доповнити наступними положеннями:

«Прийнятними є тільки такі форми запобіжних засобів, які є відповідними і чітко пропорційними фактичному або розумно очікуваному спротиву з боку особи, яка видворяється, щоб його/її контролювати.

Не застосовуються запобіжні засоби та примусові заходи, які можуть призвести до повного або часткового перекриття дихальних шляхів особи, яка видворяється, або примушують цю особу до позиції, в який йому/їй загрожує асфіксія».

Комплекс специфічних завдань, що покладаються виключно на посадових осіб Держприкордонслужби України, пов'язаний із забезпечення прикордонного контролю осіб, які видворяються за межі держави. Старший прикордонних нарядів за рішенням начальника органу охорони кордону чи його заступника здійснює приймання в пунктах пропуску через державний кордон України іноземців для подальшого примусового видворення від представників не тільки органів охорони державного кордону, але й органів ДМС України. На відміну від особового складу супроводу для примусового видворення нелегального мігранта (нелегальних мігрантів), забезпечення перетинання ними державного кордону покладається на військовослужбовців, які належать до складу прикордонного наряду [100, с. 262].

Передача іноземців, які підлягають примусовому видворенню, проводиться у визначеному місці або службовому приміщенні підрозділу охорони державного кордону, у пункті пропуску через державний кордон якого здійснюватиметься примусове видворення. Приймання іноземців від представників органів ДМС, органів охорони державного кордону здійснюється після перевірки наявності дійсних документів на право перетинання державного кордону, рішення адміністративного суду про примусове

видворення та квитків за маршрутом прямування за відповідним актом, який оформлює сторона, що передає таку особу [54].

Начальник органу охорони державного кордону, на ділянці якого здійснено виїзд іноземця, протягом трьох діб інформує орган ДМС або орган охорони державного кордону, за позовом якого було винесено постанову про примусове видворення, про фактичний виїзд іноземця за межі України [54].

В основі виконання рішень про примусове повернення знаходиться вищезазначене правило про самостійний виїзд іноземця чи особи без громадянства. Згідно з прийнятим рішенням мігрант (іноземець, особа без громадянства) за власний кошт чи кошти міжнародних організацій повинен у зазначений у рішенні термін залишити територію України. Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду [ЗУ про іноземц.].

На орган охорони державного кордону покладається контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення іноземця [143; 54].

Інформація про виїзд за межі України іноземця, стосовно якого було прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення, вноситься до бази даних відповідно до Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України», затвердженого наказом Адміністрації Держприкордонслужби України від 25 червня 2007 року № 472 [121], а також фіксується в матеріалах про примусове повернення чи видворення.

Практика протидії нелегальній міграції свідчить, що іноземці та особи без громадянства часто не мають достатніх фінансових ресурсів для повернення їх в країну походження або третю країну. Виконання рішення органу охорони державного кордону щодо застосування примусових заходів з повернення нелегального мігранта в таких випадках перебуває в залежності від належного фінансування.

В окремих випадках нормативної регламентації забезпечення ефективності виконання рішень органів Держприкордонслужби України про

повернення іноземців та осіб без громадянства відбувається шляхом визначення обов'язку з переміщення особи, який покладається, крім іншого також на суб'єктів, що мають для цього організаційно-технічні можливості. За Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» за наказом уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону України перевізник зобов'язаний вивезти пасажирів, якому через відсутність необхідних документів відмовлено у в'їзді в Україну, до держави, з якої пасажирів було привезено, або до держави, яка видала йому паспортний документ, або знайти інший спосіб вивезення такого пасажирів за межі території України [133].

Однак норми правового інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Держприкордонслужби України передбачають інші способи забезпечення виконання, зокрема відповідні джерела фінансування.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які відповідно до рішення суду підлягають примусовому видворенню за межі України, відшкодовують витрати, пов'язані з видворенням. У разі відсутності даних коштів для відшкодування витрат у іноземця, видворення здійснюється за рахунок державного бюджету [143].

Опитані військовослужбовці Держприкордонслужби України переважно вважають (51 %), що витрати, пов'язані з примусовим видворенням слід покласти на нелегальних мігрантів. Покладення таких витрат на державу підтримує 25,5 % опитаних, на організаторів незаконного переправлення нелегальних мігрантів – 44,7 % опитаних. Серед іншого також було запропоновано покласти витрати, пов'язані з примусовим видворенням на країну походження нелегального мігранта (*додаток Д*).

Упродовж 2020 року видворення іноземців-правопорушників здійснювалося органами охорони державного кордону України паритетно за рахунок коштів державного бюджету і позабюджетного фінансування. В

результаті проведеної організаційної роботи до країн походження вдалося відправити 138 осіб за їх рахунок. Завдяки цьому загальна економія коштів на видворення склала понад 1 млн 270 тис. грн. За рахунок бюджетних коштів примусово видворено 69 іноземців на загальну суму понад 2,1 млн грн., зокрема 25 іноземців вибули з України у супроводі військовослужбовців Держприкордонслужби України.

Таким чином, на стадії виконання рішень Держприкордонслужбою України здійснено диференціацію правового регулювання процедур примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства. Оскільки, примусове повернення відбувається шляхом самостійного виїзду іноземця на органи охорони державного кордону покладається завдання щодо контролю цього процесу. Виконання видворення передбачає вилучення мігранта з території держави з використанням супроводу, форми і методи роботи якого повинні відповідати європейським стандартам застосування силових заходів. Законодавчою основою та практичною тенденцією є поєднання джерел фінансування видворення, як комплексного підходу в забезпеченні його ефективності. В означеному контексті посадові особи органи охорони державного кордону виконують основні процесуальні завдання.

Забезпечувальні специфічні завдання на стадії виконання рішень у справах про примусове повернення або видворення виконують підрозділи прикордонного контролю, на які покладаються обов'язки оформлення виїзду іноземців та осіб без громадянства.

Досягнути результату, що полягає у видаленні нелегального мігранта в односторонньому порядку неможливо. Тому якісне виконання заходів з примусового повернення чи видворення іноземців та осіб без громадянства в країну походження або третю країну залежить від ефективної взаємодії суб'єктів з різноманітним правовим статусом. Особливостям правового регулювання спільної діяльності з протидії нелегальній міграції з використанням примусових заходів та участі органів Держприкордонслужби України присвячено наступний підрозділ цієї роботи.

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

Регульовані міграційні процеси відіграють важливу роль у розвитку демократичного сталого суспільного розвитку. На заваді становленню правових відносин важливих для суспільства і держави залишаються негаразди, пов'язані з нелегальною міграцією, в розв'язання проблеми якої залучена значна кількість державних організаційних структур, недержавних формувань, сил та ресурсів. Незаперечним залишається той факт, що подолання нелегальної міграції яким-небудь одним, навіть спеціально створеним органом неможливо. Міграція з давніх часів заснована на міжнародних відносинах та перетворилася на глобальне явище. Внаслідок того, що Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, розв'язання якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення [169].

Вітчизняна література з адміністративного права містить значну кількість досліджень організації взаємодії правоохоронних та інших органів держави. Теоретичним аспектам координації спільних зусиль в протидії негативним протиправним явищам та застосуванні заходів адміністративного примусу присвячені наукові праці таких провідних вчених як О. М. Бандурка, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. І. Курило, М. М. Тищенко та інших. Дослідження діяльності органів охорони державного кордону України у взаємодії з іншими суб'єктами, зокрема сектору безпеки та оборони проводили у різний час В. Л. Зьолка, М. О. Король, І. П. Кушнір, Р. М. Ляшук, І. М. Пастернак, В. В. Половніков, Ю. В. Потомський, Л. В. Серватюк, В. В. Чумак. Однак, в науковій доктрині адміністративного права питання

взаємодії різних державних органів України та інших держав щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства належним чином не досліджено, особливо, що стосується участі Держприкордонслужби України у таких правовідносинах.

Тлумачення взаємодії неоднозначне та відображає взаємний зв'язок двох явищ або взаємну підтримку [109, с. 68]. Взаємодію (інтеракцію) у соціально-психологічному аспекті розуміють не лише як вплив людей одне на одного, а й як безпосередню організацію їх взаємних дій, спрямованих на досягнення спільної мети. Взаємодія у такому разі постає як систематичне, постійне здійснення дій з метою замовлення відповідної реакції з боку інших людей [23, с. 59].

Специфічним у з'ясуванні сутності взаємодії є її наукова характеристика за відповідними рівнями. Теоретична методологія опрацьована в такий спосіб отримала закріплення в стратегічному значенні як один з принципів реалізації державної міграційної політики, відповідно до якого координація та співробітництво передбачаються на державному, регіональному та місцевому рівнях [169].

У дослідженні правового забезпечення взаємодії публічної адміністрації в прикордонній сфері Р. А. Калюжний та І. П. Кушнір рівні відносин поклали в основу класифікації такого поняття, відповідно до чого виділяється:

1. Міжнародна взаємодія – передбачає вирішення питань міждержавного характеру. В якості такої взаємодії розглядається встановлення лінії державного кордону, відкриття пунктів пропуску, обмін офіцерами та інформацією, створення консультаційних пунктів та іншої діяльності за участі представників двох і більше держав.

2. Внутрішньодержавна взаємодія – організація і вирішення завдань, які виникають у зв'язку з проходженням державного кордону на рівні вищих органів державної влади, міністерств та інших центральних органів влади. Для цього рівня взаємодії характерною є нормотворча діяльність.

3. Відомча взаємодія – діяльність двох або більше органів виконавчої влади на рівні керівництва.

4. Місцева взаємодія – здійснюються безпосередньо в місцевості проходження державного кордону або в пунктах пропуску між органами і підрозділами, які реалізують свої повноваження на кордоні або поблизу нього – в контрольованих прикордонних районах чи у прикордонній смузі [60, с. 41–42].

Для аналізу взаємодії з примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства пріоритетним є зміст нормативних положень, оскільки примусовий характер діяльності в застосуванні заходів видалення за межі країни суттєвим чином впливає на права і свободи людини.

У глобальному контексті для міжнародного співтовариства вжиття ефективних заходів щодо попередження незаконного ввозу мігрантів і боротьби з ним пов'язується із всеосяжним підходом, включаючи співробітництво, обмін інформацією та інші відповідні заходи, у тому числі соціально-економічні заходи, на національному, регіональному і міжнародному рівнях. Для повернення незаконно завезених мігрантів важливою є спільна двостороння позиція держави, з якої виїжджає мігрант і держави, в яку він повертається. Переважна більшість держав зобов'язалася сприяти поверненню і приймати без необґрунтованих або нерозумних затримок нелегального мігранта, який є громадянином держави повернення або який має право постійно проживати на її території в момент повернення [151].

Найбільш ефективними формами взаємодії із зарубіжними країнами щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства, на думку опитаних військовослужбовці Держприкордонслужби України, є прикордонно-представницька діяльність (46,8 %), обмін інформацією і реадмісійні домовленості (42,6 %). Перевагу традиційній формі взаємодії – запитам у дипломатичні представництва та консульські установи – надали лише 34 % опитаних (додаток Д).

Поясненням такої позиції персоналу органів охорони державного кордону може бути практика взаємодії з іноземними представництвами. Більшість країн головних постачальників нелегальних мігрантів в Україну є країнами з низьким рівнем достатку та високим рівнем переселення (Афганістан, Бангладеш, Індія, деякі країни Африки). Процедура ідентифікації таких осіб вимагає часу та бажання посадових осіб дипломатичних установ документувати своїх співвітчизників. Основною причиною перебування іноземців у ПТП ДМС є низький рівень документування затриманих іноземців, особливо з країн Африки та Азії, дипломатичними представництвами Еритреї, Бангладешу, Сомалі, Малі, М'янми тощо.

Також негативно на процес встановлення особи нелегального мігранта впливає відсутність в Україні значної частини дипломатичних установ, особливо з країн Африки та Азії, що суттєво ускладнює видворення затриманих осіб – вихідців з цих континентів.

Організація міжнародного взаємодії в протидії нелегальній міграції та репатріації осіб з неврегульованим міграційним статусом не обмежується лише участю держав. Допускається та заохочується співробітництво з відповідними міжнародними організаціями з питань здійснення повернення осіб, які незаконно перебувають на території тієї чи іншої держави, впорядкованим чином і за належного врахування питань забезпечення безпеки і поваги гідності цих осіб [151].

Взаємодія в протидії нелегальній міграції, поверненні небажаних осіб та реадмісії пріоритетною вважається з європейськими країнами. Співпраця з ЄС у сфері управління кордонами, міграції, притулку та протидії транскордонній злочинності заснована, зокрема, на удосконаленні прикордонного менеджменту та запровадженні нової ідеології взаємодії. Україна імплементувала значну частину європейських міграційних та прикордонних стандартів і «в цілому, продовжує виконувати критерії візової лібералізації». В означеному напрямі наша держава істотно просунулася у законодавчому забезпеченні політики інтегрованого управління кордонами – концепції, спрямованої на створення та

підтримку балансу між ефективною охороною кордону та збереженням його відкритості для законної транскордонної діяльності та руху осіб [39, с. 290]. Стратегічним напрямом розвитку національної системи охорони державного кордону України є створення моделі інтегрованого управління державним кордоном, яка базується на взаємодії між суб'єктами, що здійснюють правопорядок на кордоні, взявши за основу загальноєвропейський досвід у сфері прикордонної безпеки [85, с. 160].

Забезпечення ефективності процедур повернення нелегальних мігрантів передбачається шляхом створення реадмісійного простору. Іноземці або особи без громадянства, прийняті відповідно до міжнародного договору про реадмісію, які не мають законних підстав для перебування на території України, підлягають примусовому видворенню у разі, якщо між Україною і країною громадянської належності чи країною попереднього постійного проживання таких іноземців або осіб без громадянства відсутні такі домовленості (ч. 3 ст. 29 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [143]. Угоди про реадмісію характеризує запровадження на основі взаємності швидких й ефективних процедур ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду на територію однієї з договірних держав та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, а також реалізація наміру полегшити транзитний проїзд таких осіб [177]. Органи охорони державного кордону здійснюють реадмісію осіб за прискореною процедурою і транзитне перевезення повітряним та морським видами транспорту за відповідним запитом договірної держави [52].

Важливим компонентом взаємодії на міжнародному рівні стало співробітництво національних прикордонних формувань. Однак характер та зміст взаємодії Держприкордонслужби України із суміжними та іншими країнами з прикордонних питань визначається диференційовано, залежно від розвитку міждержавних відносин, політичної та оперативної обстановки, ряду інших чинників. Відповідно використовуються різні способи та форми

координаційних дій прикордонників. Про особливості організації можливої співпраці в контексті загальноєвропейської моделі комплексної безпеки кордонів вказувалося попередньо. Для України важливим компонентом у забезпеченні процедур примусового повернення є налагодження взаємодії з FRONTEX, нормативну основу якої складають робочі домовленості. Відповідно до їх змісту напрямками можливої співпраці з цією Європейською агенцією, що забезпечує координацію та окремі елементи оперативного управління з прикордонної та берегової охорони можуть бути:

1) розвиток діяльності у галузі обміну інформацією та аналізу ризиків, спрямованих на підвищення ефективності прикордонного контролю на кордонах між державами-членами ЄС та Україною;

2) розвиток діяльності у сфері підготовки кадрів, а також у галузі досліджень та розробок, пов'язаних з управлінням кордонами;

3) координація спільних оперативних заходів та пілотних проєктів з підтримання та вдосконалення прикордонного контролю між державами-членами ЄС та Україною, розробка ідей щодо технічного вдосконалення цих заходів;

4) активна дискусія щодо розвитку на технічному рівні прикордонних процедур, включаючи питання, спрямовані на більш ефективний контроль на кордонах, найкращі практики, вдосконалення технічного обладнання та технологічне оновлення на кордонах;

5) покращення взаємодії між керівними структурами, управлінням та підрозділами, відповідальними за прикордонний контроль на національних кордонах між країнами-членами ЄС та Україною [206].

Необхідність координації діяльності органів, задіяних у боротьбі з організованою злочинністю, підтверджується світовим досвідом, теорією і практикою боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами. Важливість відповідних питань засвідчують не тільки статистичні дані щодо ускладнення оперативної обстановки в окремих регіонах, територіях країни, а й загальна соціально-політична обстановка, загрозливі тенденції криміналізації

суспільства. За результатами 2020 року за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону Держприкордонслужбою України затримано 1 072 іноземців та осіб без громадянства (2019 р. – 1 372). З них на кордоні з ЄС – 694 особи, в т. ч. на кордоні з: Польщею – 266, Словаччиною – 217, Румунією – 131, Угорщиною – 80. Протягом цього ж року затримано на кордоні з: Молдовою – 241 іноземець (особа без громадянства), Російською Федерацією – 82, Білорусією – 21, на морських ділянках (портах) – 18, на повітряних ділянках (аеропортах) – 16 [157].

Посилення взаємодії органів державної влади та юридичних осіб публічного права у передбачених законом випадках, які здійснюють повноваження у сфері міграції визнається першочерговим стратегічним завданням із зміцнення інституційних спроможностей для реалізації як планованих дій, так і тих, що впливатимуть з нових потреб у сфері міграції [169]. Державна прикордонна служба на виконання покладених на неї завдань та функцій взаємодіє з іншими державними органами України. З окремих питань протидії нелегальній міграції для цього правоохоронного органу спеціального призначення взаємодіяти потрібно в силу виконання визначених обов'язків. Зокрема, органи і підрозділи охорони державного кордону уповноважені здійснювати контроль за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями, особами, які потребують додаткового захисту, та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території не лише самостійно, а також у взаємодії з органами Національної поліції і органами Служби безпеки України в межах контрольованих прикордонних районів [143].

У масштабі країни взаємодіяти органам Держприкордонслужби України необхідно для процесуального забезпечення примусового повернення та видворення, а також з гуманітарних міркувань. На влучну характеристику А. Ф. Моти процедура примусового видворення становить особливий порядок взаємодії органів охорони державного кордону та адміністративних судів, оскільки, окремих повноважень кожного з них є недостатньо для відновлення

стану порушеного нелегальним мігрантом [100, с. 256]. Судові рішення легітимізують ініціативу, оформлену як позовну заяву і в результаті розгляду якої виникає можливість видворити іноземців та осіб без громадянства за межі України. Процесуальний характер взаємодії обумовлений нормативним регулюванням у формі адміністративного судочинства діяльності державного органу, уповноваженого вирішувати видворяти чи ні нелегального мігранта.

Частиною процесуальної взаємодії із забезпечення видворення є спільна діяльність адміністративного суду, прикордонних та міграційних органів із застосування затримання іноземця або апатрида з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України. Адміністративні справи такої категорії підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Органом охорони державного кордону подається позовна заява про застосування судом до іноземця або особи без громадянства затримання за наявності обґрунтованих підстав вважати, що вона ухилятиметься від виконання рішення про її примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію або якщо існує ризик її втечі, а так само у разі відсутності в іноземця або особи без громадянства, яка вчинила порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, документа, що дає право на виїзд з України [62]. Оскільки, затримані в установленому порядку іноземні громадяни розміщуються в ПТПП, посадові особи прикордонних загонів та інших органів охорони державного кордону зобов'язані взаємодіяти з цим державними установами, що призначені для тимчасового тримання іноземців та належить до сфери управління ДМС. Розміщення іноземців та осіб без громадянства в пункті тимчасового перебування ПТПП здійснюється адміністрацією такого пункту на підставі рішення органу охорони державного кордону згідно з актом, складеним пунктом тимчасового перебування та органом, який доставив іноземців та осіб без громадянства до пункту [175].

До процесуальної взаємодії також віднесено реалізацію взаємних повноважень органів прокуратури та Держприкордонслужби України у випадках прийняття органом охорони державного кордону рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, оскільки про підстави прийняття такого рішення повинен бути повідомлений прокурор [100, с. 168].

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, або орган охорони державного кордону на підставі відповідного рішення з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора розміщує іноземців та осіб без громадянства, зазначених у частині першої цієї статті, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України [143].

Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» також передбачає інформування прокурора про розміщення органами охорони державного кордону іноземців та осіб без громадянства, які підлягають видворенню з України, у ПТПП [143]. Вважається, що така додаткова регламентація взаємодії зайва, оскільки правову оцінку про затримання нелегального мігранта з утриманням у визначеному місці надано адміністративним судом – спеціально призначеним органом фахової компетенції, що забезпечує судовий контроль у такій категорії справ. Додатковий прокурорський контроль означеної процесуальної дії може бути реалізований лише через систему адміністративного судочинства та не встановлено окремо відповідно до процесуального законодавства. Відповідно до цієї аргументації доцільно змінити положення ч. 3 ст. 30 Закону України

«Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», виключивши з неї слова «з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора».

Гуманітарна взаємодія з примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства заснована на реалізації принципу неприпустимості вислання (*non-refoulement*). Відповідно до ст. 29, ч. 8 ст. 30 та ст. 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» на час перебування шукачів захисту в процедурі визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, посадовими особами органів (підрозділів) охорони державного кордону (Морської охорони):

не приймаються рішення про здійснення передавання (реадмісії) шукача захисту відповідно до міжнародних угод України про реадмісію (приймання-передавання);

не приймаються рішення про примусове повернення шукача захисту;

не подаються позови про примусове видворення шукача захисту до адміністративних судів;

не надається будь-яка інформація про шукачів захисту дипломатичним представництвам чи консульським установам держав, громадянами яких вони є [143].

Оскільки, у перший контакт з мігрантами, які перетинають кордон вступають органи Держприкордонслужби України та їх посадові особи, на них покладається обов'язок прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту [140]. Уповноважені особи територіальних органів ДМС після отримання повідомлень органів (підрозділів) охорони державного кордону (Морської охорони) про звернення за захистом та доставляння шукачів захисту:

обліковують повідомлення;

приймають доставлених органами (підрозділами) охорони державного кордону (Морської охорони) шукачів захисту, про що складаються акти приймання-передавання;

надають не пізніше трьох годин з моменту приймання-передавання шукачів захисту представникам органів (підрозділів) охорони державного кордону (Морської охорони) копії довідок про звернення за захистом в Україні [49].

У прикордонному просторі організація взаємодії відбувається через координаційну діяльність Держприкордонслужби України з іншими державними органами України та суміжних держав. Для забезпечення взаємодії з питань додержання режимів на державному кордоні Адміністрація Держприкордонслужби, її структурні підрозділи, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування проводять спільні засідання колегіальних органів, наради, робочі зустрічі, операції, навчання, тренування та здійснюють інші заходи. Взаємодія на такому рівні організована в першу чергу з державними органами, які мають контрольні функції і можуть їх реалізовувати в прикордонних районах або пунктах пропуску через державний кордон – митні органи, органи санітарно-карантинного, ветеринарного і фітосанітарного контролю тощо. Протидія нелегальній міграції визначена як один з напрямів взаємодії зазначених органів та їх структурних підрозділів, між якими допускається обмін інформацією в оперативному порядку місця зосередження та маршрути пересування нелегальних мігрантів [127].

Оскільки, органи охорони державного кордону приймають рішення про примусове повернення і видворення з України лише щодо тих іноземців та осіб без громадянства, яких затримано у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, організація взаємодії з іншими державними органами України в прикордонному просторі є важливим елементом протидії нелегальній міграції, проте спрямована вона, в першу чергу, на виявлення правопорушників. Специфічний зміст процедур примусового повернення (видворення) передбачає досягнення їх результату після затримання нелегальних мігрантів і зумовлює оцінку ефективності взаємодії Держприкордонслужби України з іншими суб'єктами, залученими до такої діяльності. Серед військовослужбовців

Держприкордонслужби України переважає позиція, відповідно до якої найбільш ефективною така взаємодія є з органами ДМС – 55,3 % опитаних. Відповідно менш ефективною така взаємодія розцінюється з органами СБУ – 23,4 % опитаних. Значна кількість опитаних (31,9 %) підтримує взаємодію з усіма запропонованими органами. Найменш ефективною взаємодія з примусового повернення і видворення, на думку опитаних військовослужбовців (14,9 %) є з Національною поліцією України, що може бути пояснено відсутністю в цього правоохоронного органу повноважень із застосування таких заходів. Із подібних міркувань недооцінюються можливості взаємодії органів охорони державного кордону з недержавними суб'єктами (національними діаспорами, громадськими організаціями, окремими громадянами). Лише 6,7 % опитаних вважають ефективною співпрацю з цими суб'єктами (*додаток Д*).

Окремим компонентом прикордонної взаємодії слід визнати співпрацю з органами суміжних країн, коли допускається передача їм іноземця або особи без громадянства, затриманих за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України. На противагу примусовому видворенню, яке може доволі тривалим у часі, правовою платформою повернення особи в таких ситуаціях може стати прискорена процедура реадмісії, яка застосовується до громадян договірних держав, громадян третіх держав та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованого прикордонного району запитуючої договірної держави (морські порти та міжнародні аеропорти включно) упродовж 48 годин з моменту незаконного перетинання державного кордону безпосередньо з території запитуваної договірної держави [52].

На зміст взаємодії в прикордонному просторі впливає статус територій, з якими межує Україна та можливість досягнення з органами влади на них домовленостей, спрямованих на повернення нелегальних мігрантів. Іноземці та особи без громадянства не можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, яка вчинила акт агресії проти України, або в

країну, яка не визнає територіальну цілісність та суверенітет України або відмовляється визнавати протиправність посягань на територіальну цілісність та суверенітет України, зокрема, голосувала проти Резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 року № 68/262 [143].

На місцевому рівні взаємодія органів Держприкордонслужби України з державними органами України та інших держав щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства локалізується в пунктах пропуску через державний кордон, обраний для виконання зазначених процедур.

Зважаючи на самостійний виїзд іноземця в процедурі примусового повернення, метою взаємодії є обмін інформацією для забезпечення контролю виконання відповідного рішення. Головний центр обробки спеціальної інформації Адміністрації Держприкордонслужби України на виконання запиту уповноваженого органу, що здійснює контроль за фактичним виконанням рішення про примусове повернення, надає інформацію про перетинання іноземцем державного кордону без його згоди у місячний строк після отримання відповідного запиту [54].

У разі здійснення примусового видворення начальник органу ДМС або органу охорони державного кордону, який його забезпечуватиме, за 48 годин до його здійснення письмово повідомляє про примусове видворення начальника органу охорони державного кордону, через пункт пропуску державного кордону якого заплановано примусове видворення, із зазначенням прізвищ складу супроводу, номерів їх службових посвідчень [54].

Взаємодія повинна здійснюватися в межах встановлених повноважень відповідних суб'єктів, шляхом вжиття комплексу політичних, організаційних, дипломатичних, прикордонних, оперативно-розшукових, контрольних та інших заходів. Однак досягнення міграційного результату, пов'язаного з виїздом іноземця можливо через залучення учасників з недержавним статусом, які здатні діяти більш гнучко та з кращою мотивацією.

Національне міграційне законодавство лише розпочало реформуватися в такому напрямі. На законодавчому рівні передбачається можливість під час здійснення процедури добровільного повернення іноземця та особи без громадянства співпраці ДМС з міжнародними та громадськими організаціями, статутами яких передбачено сприяння у добровільному поверненні осіб (ч. 7 ст. 25 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [143]. Підзаконне нормативно-правове регулювання вже допускає сприяння дипломатичного представництва або консульської установи країни походження або окремих осіб (родичів, співвітчизників та ін.) у примусовому поверненні чи видворенні за погодженням з органом ДМС, органом охорони державного кордону чи органом СБУ [54]. Співробітництво на будь-якому етапі навіть примусової діяльності дає можливість перейти на добровільну основу.

Потенціал суб'єктів недержавного сектору важливий також для забезпечення процедури видворення, зокрема ідентифікації нелегального мігранта та забезпечення застосування альтернативного затриманню заходу – взяття на поруки. Щодо встановлення та регламентації додаткових форм і методів ідентифікаційної діяльності, з використанням соціокультурного порівняння і роботи з національними діаспорами на території країни, зазначалося вище в контексті характеристики процесуальної послідовності видворення.

Потребує також удосконалення законодавча конструкція поручительства в адміністративних справах про видворення. Норми КАСУ, які передбачають взяття іноземця або особи без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації є фактично «мертвими». Протягом 2020 року не винесено жодного рішення адміністративних судів про застосування такого заходу (*додаток Е*).

Передачу на поруки іноземця або особи без громадянства колективному утворенню не слід виключати, але у випадку з мігрантами більш імовірними в

такому статусі будуть громадські організації, зокрема утворені за національною ознакою.

Водночас в якості поручителя можуть виступити окремі громадяни, які висловили згоду наглядати за іноземцем і гарантували би, що він буде виконувати покладені на нього обов'язки:

1) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю;

2) не відлучатися з населеного пункту, в якому перебуває, без дозволу визначеної службової особи;

3) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання [62].

Крім того, притягнення до відповідальності фізичної особи за невиконання обов'язків поручителя, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства (ч. 4 ст. 185-3 КУпАП) [67], є більш імовірним, а ніж така ж відповідальність юридичної особи.

Запропоновані законодавчі новації доцільно відобразити шляхом взаємопов'язаної регламентації матеріальних і процесуальних норм у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» й КАСУ з деталізацією відповідно до особливостей оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону у міжвідомчому нормативно-правовому акті – Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства.

У підсумку взаємодію доцільно розглядати як загальне поняття спільної узгодженої діяльності кількох суб'єктів, із взаємним впливом один на одного, що змінює їхню динамічну поведінку. В процесі примусового повернення чи видворення взаємодія означає узгодження дій різних ланок державного механізму направлених на виявлення, документування та примушення іноземця чи особи без громадянства залишити територію України супереч їх волі і бажанню, задля виконання відповідного рішення [28, с. 77].

Вищевикладене дає підстави вважати, що органи Держприкордонслужби України здійснюють взаємодію щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства на міжнародному, національному, прикордонному й місцевому рівнях. Потрібні міграційні результати досягаються шляхом єдності дій міжнародних, державних і недержавних суб'єктів, максимального використання сил і засобів, та з визначенням загальної мети. У масштабі країни взаємодіяти органам Держприкордонслужби України необхідно для процесуального забезпечення примусового повернення та видворення, а також з гуманітарних міркувань, заснованих на реалізації принципу неприпустимості вислання (non-refoulement).

Висновки до розділу 2

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. На стадії виконання рішень в справах про примусове повернення або видворення іноземців та осіб без громадянства на органи (підрозділи) Держприкордонслужби України покладаються завдання подвійної організаційно-правової природи. Виконання основних завдань спрямовано на реалізацію рішень органів охорони державного кордону про вилучення мігранта з території держави з використанням супроводу та/або контролю

самостійного його виїзду. Забезпечувальні специфічні завдання на стадії виконання виконують підрозділи прикордонного контролю, на які покладаються обов'язки оформлення виїзду іноземців та осіб без громадянства.

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, доповнивши наступними положеннями:

«Прийнятними є тільки такі форми запобіжних засобів, які є відповідними і чітко пропорційними фактичному або розумно очікуваному спротиву з боку особи, яка видворяється, щоб його/її контролювати.

Не застосовуються запобіжні засоби та примусові заходи, які можуть призвести до повного або часткового перекриття дихальних шляхів особи, яка видворяється, або примушують цю особу до позиції, в який йому/їй загрожує асфіксія».

5. Взаємодія Держприкордонслужби України з іншими державними органами України та закордонних держав створює практичну можливість 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.

У масштабі країни взаємодіяти органам Держприкордонслужби України необхідно для процесуального забезпечення примусового повернення та видворення, а також з гуманітарних міркувань, заснованих на реалізації принципу неприпустимості вислання (non-refoulement).

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.

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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алжир. Особливості по країні. URL: https://tripadvisor.mfa.gov.ua/?page_id=1973&location=dz (дата звернення: 26.10.20).
2. Аніна О. В. Проблемні питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42 (3). С. 66–71.
3. Аракелян М. М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду. *Актуальні питання держави і права*. 2011. Вип. 58. С. 258–264.
4. Аракелян М. М. Провадження у справах щодо видворення іноземців та осіб без громадянства в адміністративному суді: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т «Одеська юридична академія», Одеса, 2012. 21 с.
5. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: Учеб. для ВУЗов. Киев: Літера ЛТД, 2001. 334 с.
6. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 13 с.
7. Беззубов Д. О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення): монограф. Київ: МП «Леся», 2013. 452 с.
8. Белковец Л. П. Иностранцы в Советской России (СССР): регулирование правового положения и порядка пребывания (1917 – 1939-е гг.) Первая часть. *Юридические исследования*. 2013. № 5. С. 296–350. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.5.796 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=796 (дата звернення: 26.12.20).
9. Білас І. Депортація НКВС-МДБ і доля українського населення у Польщі: історико-правовий і суспільно-політичний аспект переселення. *Військо України*. 1993. № 4. С. 63–116.

10. Боняк В. О. Органи охорони правопорядку України в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект: монограф. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, Ліра, 2015. 372 с.

11. Бортник Л. В. Механізм здійснення охорони державної межі Корпусом охорони прикордоння на території Волинського воєводства із середини 1920-х до середини 1930-х рр. *Історичні студії Східноєвропейського нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2013. Вип. 9–10. С. 81–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Istst_2013_9-10_16.

12. Бортник Л. В. Особливості боротьби корпусу охорони прикордоння із нелегальним перетином польсько-радянського кордону на проміжку Волинського воєводства. *Наукові записки [Вінницького держ. пед. ун-ту ім. Михайла Коцюбинського]. Сер.: Історія*. 2014. Вип. 22. С. 33–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzvdpu_ist_2014_22_9 (дата звернення: 12.01.21).

13. Василенко І. К. Протидія незаконній міграції населення країн Азії в Європу через територію України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. академія держ. податк. служби України. Ірпінь, 2006. 25 с.

14. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000; уклад. та гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с.

15. Вихрист С. М. Видача осіб в аспекті співвідношення міжнародного та національного права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.11. Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого, Харків, 2002. 18 с.

16. Вокуев, М.Р. Миграционное право современной России: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2006. 28 с.

17. Гаврилюк А. М. Правовий інститут: передумови, підстави та шляхи формування. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 101–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2004_22_21 (дата звернення: 26.01.21).

18. Галунько В. М. Видворення нелегальних мігрантів за межі України як засіб протидії нелегальній міграції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Юрид. науки.* 2015. Вип. 4, т. 2. С. 73–75.

19. Ганьба О. Понятійно-категоріальний апарат як засіб дослідження правових відносин у сфері національної безпеки України (в умовах нових викликів і загроз). *Вісник Нац. акад. Держ. прикорд. служби України. Сер.: Юрид. науки.* 2019. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2019_3_7 (дата звернення: 16.01.21).

20. Ганьба О. Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретичні і прикладні проблеми: монограф. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2020. 448 с.

21. Герич А. Й. Правове регулювання міграційного контролю в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2020. 20 с.

22. Гессен В. М. Исключительное положение. Харьков, 2005. 194 с.

23. Головатий М. Ф., Панасюк М. Б. Соціальна політика і соціальна робота: Термінол.-понятійн. слов. Київ: МАУП, 2005. 560 с.

24. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 г. № 377-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34329053#pos=4456;-58 (дата звернення: 21.11.20).

25. Грибовський В. М. Государственное устройство и управление Российской империи (Изъ лекцій по русскому государственному и административному праву). Одесса: Техникъ, 1912. 258 с.

26. Гула І. Л. Адміністративно-правове забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Приват. вищий навч. заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2015. 218 с.

27. Декларація про державний суверенітет України від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. *Відом. Верх. Ради УРСР.* 1990. № 31. Ст. 429.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. Державна міграційна служба України. Пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/punkti-timchasovogo-perebuvannya-inozemcziv-ta-osib-bez-gromadyanstva.html> (дата звернення: 16.01.21).

35. Діордіца І. В. Строки звернення до адміністративного суду: огляд практики застосування процесуальних норм на прикладі першої та апеляційної інстанції. *Адвокат*. 2012. № 5. С. 27–31.
36. Договір між Україною та Китайською Народною Республікою про екстрадицію. *Офіц. вісн. України*. 2006 р. № 31. Ст. 2281.
37. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січ. 2005 р.) URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення: 12.01.20).
38. Додатковий протокол до Європейської Конвенції про передачу засуджених осіб від 18 грудня 1997 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 14. Ст. 1059.
39. Дракохруст І. П. Правове забезпечення державної міграційної політики: монограф. Тернопіль, ТНЕУ, 2020. 416 с.
40. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Симферополь: Оригинал М, 2007. 512 с.
41. Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 груд. 1957 р. *Офіц. вісн. України*. 1998 р. № 13. Ст. 1734.
42. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серп. 1949 р. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 62. Ст. 2179.
43. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
44. Закон Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 105-3. URL: https://etalonline.by/document/?regnum=h11000105&q_id=3128437 (дата звернення: 22.12.20).
45. Закон Республики Казахстан «О правовом положении иностранцев» от 19 июня 1995 г. № 2337. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1003764#pos=230;-44 (дата звернення: 22.12.20).

46. Зубова Е. Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратовская государственная юридическая академия. Саратов, 2016. 190 с.

47. Зуй В. В. Особливості примусового повернення або примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. *Держ. будівництво та місц. самоврядування*. 2012. Вип. 24. С. 76–84.

48. Зьолка В. Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект): монограф. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 672 с.

49. Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 772 від 10 серп. 2016 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 2 верес. 2016 р. за № 1212/29342. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 75. Ст. 2528 (із змін. та допов.).

50. Інструкція про порядок передачі підрозділами Прикордонних військ України іноземців та осіб без громадянства, що є порушниками законодавства України про державний кордон і правовий статус іноземців, приймання зазначених осіб органами внутрішніх справ України, їх утримання та видворення за межі держави: Наказ Державного комітету у справах охорони державного кордону України та Міністерства внутрішніх справ України № 477/877 від 25 груд. 1997 р., втратив чинність на підставі наказу Адміністрації Державної прикордонної служби, Міністерства внутрішніх справ України № 742/1090 від 15 жовт. 2004 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 1 листоп. 2004 р. за № 1398/9997. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 44. Ст. 2930.

51. Інструкція про порядок прийняття органами охорони державного кордону Державної прикордонної служби України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства: затв. наказом Адміністрації Держприкордонслужби України № 946 від 5 груд. 2011 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 29 груд. 2011 р. за № 1564/20302. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 101. Ст. 3615 (із змін. та допов.).

52. Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 158 від 16 лют. 2015 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 5 берез. 2015 р. за № 260/26705. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 24. Ст. 701.

53. Інструкція про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30 берез. 2015 р. № 352, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 23 квіт. 2015 р. за № 462/26907. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 39. Ст. 1172.

54. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: у ред. наказу МВС України і Служби безпеки України від 22 січ. 2018 р. № 38/77, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 24 квіт. 2018 р. за № 482/31934. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 42. Ст. 1518 (із змін. та допов.).

55. Історія держави і права України: Підручник; За ред. А. С. Чайковського. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 512 с.

56. Історія України: Курс лекцій: У 2 кн. Кн. 1 – Від найдавніших часів до кінця XIX століття. Л. Г. Мельник, О. І. Гуржій, М. В. Демченко та ін. Київ: Либідь, 1991. 576 с.

57. Історія українського права; За ред. О. О. Шевченка. Київ: Олан, 2001. 214 с.

58. Кабачинський М. Прикордонні війська України у протидії незаконній міграції (1991 – 2003 роки). *Матеріали V Буковинської*

Міжнародної історико-краєзнавчої конференції, присвяченої 130-річчю заснування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. У двох томах. Т. 1: Історія України. Краєзнавство. Чернівці: Книги – ХХІ, 2005. 486 с.

59. Кабачинський М. І. Історія кордонів України: навч. посібн. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2008. 344 с.

60. Калюжний Р. А., Кушнір І. П. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері: монограф. Київ: «МП Леся», 2015. 224 с.

61. Качур І. А. Порядок розгляду адміністративних справ: у контексті стадійності адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 152–156. URL: http://lsej.org.ua/3_2018/44.pdf (дата звернення: 24.01.21).

62. Кодекс адміністративного судочинства України: в ред. Закону України від 3 жовт. 2017 р. № 2147-VIII. *Відом. Верхов. Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436 (із змін. та допов.).

63. Кодекс адміністративного судочинства України: перша редакція від 6 лип. 2005 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

64. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-З. URL: https://pravo.by/upload/docs/op/НК2100091_1611262800.pdf (дата звернення: 22.12.20).

65. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=7984;-60 (дата звернення: 22.12.20).

66. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30407289#pos=5057;-8 (дата звернення: 22.12.20).

67. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відом. Верхов. Ради УРСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122 (із змін. та допов.).
68. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
69. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. *Голос України*. 2001. 10 січ.
70. Конвенція про статус біженців 1951 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 17. Ст. 118.
71. Кононець В. П. Актуальні питання процедури встановлення особи при адміністративному затриманні в рамках реалізації провадження щодо виявлення податкових правопорушень. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту: Сер. Право*. 2017. Вип. 42. С. 173–175.
72. Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.
73. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (із змін. та допов.).
74. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квіт. 1918 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text> (дата звернення: 26.11.20).
75. Корж І. Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України: монограф. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2013. 384 с.
76. Король М. Поняття та основні напрями розвитку функцій Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України. Сер.: Юрид. науки*. 2016. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2016_1_10 (дата звернення: 22.12.20).
77. 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. Р. 329–334.

78. Косяк Н. В. Проблемні питання щодо встановлення особи та документування іноземного громадянина. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту: Сер. Право*. 2016. Вип. 41. Т. 2. С. 33–36.

79. Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2000. 21 с.

80. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

81. Кузьменко О. В. Новий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – нові правові колізії та суперечності?! *Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. Юрид. науки*. 2012. № 1 (ч. 1). С. 150–155.

82. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2006. № 3. С. 10–15.

83. Купрієнко Д. А. Основні поняття та категорії у сфері забезпечення прикордонної безпеки. *Збірник наук. праць Нац. акад. Держ. прикорд. служби України. Сер.: Військові та технічні науки*. 2014. № 1. С. 357–368. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnapv_vtn_2014_1_29.

84. Курило В. І., Городецька І. А. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Сер.: Юрид. науки*. 2017. № 4. С. 30–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjiu_2017_4_7 (дата звернення: 22.12.20).

85. Курило В. І., Ільченко О. В. Взаємодія органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби України в умовах євроінтеграції: адміністративно-правові аспекти. монограф.; за заг. ред. В. І. Курила. Київ: «Магістр - XXI сторіччя», 2017. 200 с.

86. Курилюк Ю. Б. Державний кордон і правопорядок (законодавство, теорія, практика): монограф. Київ: ВД «Дакор», 2020. 446 с.

87. Курилюк Ю. Б. Законодавче забезпечення повернення органами Державної прикордонної служби нелегальних мігрантів до країни походження. *Юридична наука*. 2018. № 6(84). С. 10–17.
88. Куценко В. В. Час як філософська категорія: у пошуках екзистенційної темпоральності. *Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Філософія. Політологія*. 2012. № 110. С. 9–12.
89. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юрид. лит., 1971. 280 с.
90. Ляшук Р. М. Діяльність відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монограф. За заг. ред. В. Л. Грохольського. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 386 с.
91. Ляшук Р. М. Застосування силових заходів у діяльності Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монограф. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. 168 с.
92. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2001. 592 с.
93. Малиновська О. А. Міграційна криза в Європі: пошуки шляхів розв'язання та наслідки для України. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3 (40). С. 104–114.
94. Малиновська О. А. Міграційні дослідження радянського періоду та їх вплив на сучасне міграцієзнавство в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2013. № 2. С. 156–166.
95. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2009. 21 с.
96. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ: БЛАНК-ПРЕС, 2015. 100 с.
97. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнятий резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 груд. 1966 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 22.12.20).

98. Мінаєва К. Суб'єкт владних повноважень як позивач у справах адміністративної юрисдикції. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні*: збірн. матеріалів міжн. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1, 2 жовт. 2015 р.); за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: Ваїте, 2015. С. 124–129.

99. Мота А. Ф. Використання Шенгенської інформаційної системи в організації охорони державного кордону країнами Європейського Союзу: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. «Проблеми теорії та практики реалізації правоохоронних функцій в охороні державного кордону України» (22, 23 листоп. 2007 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2007. С. 104–106.

100. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2018. 492 с.

101. Моця Б. О. Історія формування та розбудови структур прикордонної варті на території України (кінець IX–початок XX ст.): автореф. дис. ...канд. іст. наук за спец. 07.00.01 – історія України. Чернігів. нац. пед. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Чернігів, 2010. 20 с.

102. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення; за заг. ред. С. В. Петкова. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 544 с.

103. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення; за заг. ред. С. В. Петкова. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 792 с.

104. Новак К. М. Основні особливості Кримінального кодексу УСРР 1922 р. *Теорія та практика сучасної юриспруденції*: матеріали I Всеукр. наук. конф., Харків, 15 берез. 2013 р. – 15 квіт. 2013 р.; *Конституційне будівництво в УРСР за радянських часів*: матеріали круглого столу, Харків, 24 берез. 2013 р. Харків, 2013. С. 201–202.

105. О государственной границе СССР: Закон СССР от 24 нояб. 1982 г. *Ведом. Верх. Совета СССР*. 1982. № 48. Ст. 891.

106. О правовом положении иностранных граждан в СССР: Закон СССР от 24 июня 1981 г. № 5152-Х. *Ведом. Верх. Совета СССР*. 1981. № 26. Ст. 836.

107. Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах для возврата незаконно пребывающих граждан третьих стран: Директива Европейского Парламента и Совета от 16 декаб. 2008 г. № 2008/115/ЕС. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_944 (дата звернення: 22.12.20).

108. Об учреждении, функционировании и использовании Шенгенской информационной системы второго поколения (СИС II): Регламент (ЕС) N 1987/2006 (Брюссель, 20 декаб. 2006 г.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_915 (дата звернення: 22.12.20).

109. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов. Под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. Москва: Рус. яз. 1986. 797 с.

110. Олефір В. І. Оптимізація адміністративно-правового механізму видворення іноземців: проблеми теорії та практики адміністративної юрисдикції. *Наук вісн. публ. та приват. права*. 2015. Вип. 2. С. 93–97.

111. Олефір В., Сіренко Б. Міграція як правовий чинник міждержавного феномену. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1. С. 70–77.

112. Палько В. І. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 21 с.

113. Піскун О. І. Основи міграційного права: порівняльний аналіз: навч. посібн. Київ: «МП Леся», 1998. 360 с.

114. Плеханов А., Плеханов А. «Оставитъ это дело так, как оно существует теперь, невозможно». Учреждение Отдельного корпуса пограничной стражи Российской империи. Становление системы управления войсками. *Пограничник*. 2003. № 1. С. 24–30.

115. Пограничные войска СССР. 1918–1928: сборник документов и материалов. Москва: Наука, 1973. 924 с.

116. Показники діяльності ДМС за 2020 р.
https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2020_12.pdf (дата звернення: 26.01.20).

117. Половніков В. В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 320 с.

118. Положение о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь № 333 от 15 марта 2007 г. URL: <https://www.refworld.org.ru/type,LEGISLATION,,51f6597e18,0.html> (дата звернення: 22.12.20).

119. Положение об иностранцах в УССР и о порядке приобретения и утраты Украинского гражданства 1922 г. *СУУкр.* 1922. №. 14. Ст. 237.

120. Положение об охране государственной границы Союза Советских Социалистических Республик: утв. указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 авг. 1960 г. *Ведом. Верх. Совета СССР.* 1960. № 34. Ст. 324.

121. Положення про базу даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України»: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 25 черв. 2007 р. № 472, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 5 лип. 2012 р. за № 765/14032. *Офіц. вісн. України.* 2007. № 50. Ст. 2047.

122. Положення про відділ (відділення) адміністративно-юрисдикційної діяльності штабу органу охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 2 серпня 2019 р. № 64. Київ: Адміністрація Держприкордонслужби України, 2019. 8 с.

123. Положення про Державну міграційну службу України: затв. пост. Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 360. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 69. Ст. 1923 (із змін. та допов.).

124. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 30 листоп. 2018 р. № 971, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 26 груд. 2018 р. за № 1468/32920. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 3. Ст. 86.

125. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т. Т. 1. До середини XVII століття. Репр. вид., Мюнхен, 1972–1976. Київ: Либідь, 1992. 640 с.

126. Порядок визначення спеціального рахунка для внесення застави, яка застосовується у справах за адміністративними позовами: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 403 від 23 трав. 2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/file/403-2018-%D0%BF> (дата звернення: 24.11.20).

127. Порядок здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 48 від 18 січ. 1999 р. *Офіц. вісн. України*. 1999. № 3. Ст. 94 (із змін. та допов.).

128. Порядок надання Державній прикордонній службі та виконання нею доручень уповноважених державних органів щодо осіб, які перетинають державний кордон: затв. пост. Кабінету Міністрів України від 17 квіт. 2013 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2013-п> (дата звернення: 22.01.21).

129. Порядок реєстрації паспортних документів іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску через державний кордон: затв. пост. КМУ від 3 жовт. 2018 р. № 798. *Уряд. кур'єр*. 2018. 9 жовт. (із змін. та допов.).

130. Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства». URL: http://ps.fsb.ru/files/pdf/prikaz_N631_23122008.pdf (дата обращения: 24.11.20).

131. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 лип. 2011 р. № 3671-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146 (із змін. та допов.).

132. Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою: Закон України від 17 квіт. 2014 р. № 1223-VII. *Відом. Верх. Ради України*. 2014. № 26. Ст. 896.

133. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: назва в ред. Закону України № 2753-VI від 2 груд. 2010 р. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 101. Ст. 3615 (із змін. та допов.).

134. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: Закон України від 16 жовт. 2012 р. № 5453-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2013. № 47. Ст. 657.

135. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перебігу процесуальних строків під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 18 черв. 2020 р. № 731-IX. *Відом. Верх. Ради України*. 2020. № 46. Ст. 399.

136. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19 трав. 2016 р. № 1379-VIII. *Відом. Верх. Ради України*. 2016. № 27. Ст. 521.

137. Про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців» від 6 лют. 2003 р. № 506-IV: втратив чинність на підставі Закону від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/506-15#Text> (дата звернення: 22.12.20).

138. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. *Відом. Верх. Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

139. Про державний кордон України: Закон України № 1777-XII від 4 листоп. 1991 р. *Відом. Верх. Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5 (із змін. та допов.).

140. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. № 661-IV. *Уряд. кур'єр*. 2003. 7 трав. (із змін. та допов.).

141. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листоп. 2012 р. № 5492-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2013. № 51. Ст. 716 (із змін. та допов.).

142. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III. *Відом. Верх. Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197 (із змін. та допов.).

143. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 верес. 2011 р. № 3773-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 179 (із змін. та допов.).

144. Про прикордонний контроль: Закон України № 1710-VI від 5 листоп. 2009 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46 (із змін. та допов.).

145. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII *Відом. Верх. Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

146. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Відом. Верх. Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382 (із змін. та допов.).

147. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні: пост. Пленуму Вищого адміністративного суду в ред. від 16 берез. 2012 р. № 3 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-12> (із змін. та допов.) (дата звернення: 22.12.20).

148. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Відом. Верх. Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385 (із змін. та допов.).

149. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16 верес. 1963 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 32. Ст. 2373.

150. Протокол № 7 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 22 листоп. 1984 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 32. Ст. 2375.

151. Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: прийн. резолюц. 55/25 Ген. Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 14. Ст. 1058.

152. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-3. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100092&p1=1&p5=0> (дата звернення: 22.12.20).

153. Процких О. Ю. Взаємодія міліції з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, державними органами та громадськістю щодо встановлення особи як напрямок її адміністративної діяльності. *Вісник ХНУВС*. 2011. № 3 (54) С. 257–266.

154. Процких О. Ю. Застосування процедур встановлення особи під час перетину адміністративних меж із тимчасово окупованою територією України. *Право і безпека*. 2014. № 3 (54) С. 81–88.

155. Радчук А. А. Функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Вісн. Харків. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна: Сер.: Право*. 2016. Вип. 22. С. 112–115.

156. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/399 від 9 берез. 2016 р. про Кодекс Союзу щодо правил, які регулюють рух осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_026-16#Text (дата звернення: 22.12.20).

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

158. Результати СБУ. Звіт за 2020 рік. URL: <https://ssu.gov.ua/uploads/documents/2021/01/19/rezultati-sbu-zvit-2020.pdf> (дата звернення: 22.01.21).

159. Римский статут международного уголовного суда от 17 июля 1997 г. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text (дата звернення: 22.12.20).

160. Рішення Держинського районного суду м. Харкова від 11 груд. 2018 р. (Справа № 638/18221/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78472168> (дата звернення: 22.12.20).

161. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кебе та інші проти України» (Заява № 12552/12): стислий виклад рішення від 12 січ. 2017 р. *Уряд. кур'єр*. 2017. 15 черв.

162. Рішення Личаківського районного суду м. Львова від 16 січ. 2020 р. у справі № 463/399/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86953555> (дата звернення: 24.11.20).

163. Розум І. О. Дискусійні аспекти поняття та сутності процесуальних строків у адміністративному процесі. *Юрид. вісн.* 2016. № 2. С. 93–99.

164. Сідоренко Ю. М. Депортація як міжнародний злочин у сучасному міжнародному праві. *Вчені записки Таврійського нац. ун-ту ім. В. І. Вернадського. Сер.: Юрид. науки.* 2020. Т. 31 (70) № 4. С. 273–278.

165. Січевлюк В. А. Еволюція категорії «правова суб'єктність» (теоретико-прикладні засади): монографія. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2020. 462 с.

166. Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1973. Т. 9: Р–Т. 840 с.

167. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монограф. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

168. Сорока М. О. Поняття «процесуальний строк» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держ. управління*. 2010. № 1. С. 229–235. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2010_1_33 (дата звернення: 26.10.2020).

169. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: схв. розп. Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2017 р. № 482-р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 60. Ст. 1837.

170. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: схв. розп. Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2019 р. № 687-р. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 70. Ст. 2472.

171. Субтельний О. Україна: історія. Пер. з англ. Ю. І. Шевчука; Вст. ст. С. В. Кульчицького. Київ: Либідь, 1991. 512 с.

172. Температурний скринінг пасажирів. Урядовий контактний центр. 2020. URL: <https://ukc.gov.ua/knowledge/temperaturnyj-skryning-pasazhyriv/> (дата звернення: 26.10.2020).

173. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 47 с.

174. Тиндик Н. П. Світовий міграційний процес: теорія, практика, державне регулювання: монограф. Київ: Атіка, 2006. 532 с.

175. Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: затв. пост. Кабінету Міністрів України у ред. від 8 лют. 2012 р. № 70. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 11. Ст. 411.

176. Триває реалізація комплексу організаційних та практичних заходів щодо запобігання розповсюдженню на територію України коронавірусу COVID-19. Державна прикордонна служба України, 13 березня 2020. URL:

<https://dpsu.gov.ua/ua/news/vazhlivo-temperaturniy-skrining-rezultati-dobi-13-bereznya-2020-roku/> (дата звернення: 26.10.2020).

177. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 черв. 2007 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2008. № 9. Ст. 86.

178. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 черв. 2014 р. (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 верес. 2014 р.). *Офіц. вісн. України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

179. Уложение. Собрание узаконений Русскаго государства; издание Е. П. Карновича. Т. I. Царствование царя Алексѣя Михайловича съ 1649 по 1676. Санкт Петербургъ: Типографія А. А. Краевского, 1874. С. 1–157.

180. Урда М. Н. Противодействие незаконной миграции как направление российской уголовной политики. *Акт. проб. рос. права*. 2018. № 4. С. 150–158.

181. Чернов Е. «Ведать станицы и сторожи и всякие... государевы службы». *Пограничник*. 2003. № 9. С. 52–60.

182. Чехович С. Б. Удосконалення засад регулювання міграційних процесів в контексті конституційної реформи. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2(7). С. 179–184.

183. Чуприна Г. В. Поняття та особливості адміністративного позову про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства. *Наук. вісн. Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 3. С. 366–373.

184. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. Т. 5: П – С. 736 с.

185. Юрчук Л. В. Репресивні органи польської влади в боротьбі проти українського національно-визвольного руху у прикордонних повітах Волинського воєводства (1921–1939 рр.): автореф. дис. ...канд. іст. наук: 20.02.22. Ін-т гум. та соц. наук Нац. ун-ту «Львів. політехн.». Львів, 2010. 23 с.

186. Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків. Пер. з рос. І. І. Сварника. Т. 1. Львів: Світ, 1990. 319 с.

187. Ярмакі В. Х. Зарубіжний досвід протидії нелегальній міграції. *Південноукр. правничий часопис*. 2013. № 4. С. 99–101.
188. Acosta, Diego. The Returns Directive: Possible Limits and Interpretation. *The Returns Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States*. Zwaan, Karin, ed. Nijmegen: Wolf Legal Publisher, 2011. P. 7–24.
189. Case of M.S. v. Slovakia and Ukraine (Application no. 17189/11). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-202750> (accessed: 24.01.2021).
190. Costello, Cathryn. Human Rights and the Elusive Universal Subject: Immigration Detention Under International Human Rights and EU Law. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2012. Vol. 19, No. 1. P. 257–303. doi.org/10.2979/indjglolegstu.19.1.257.
191. Crosby A. The Political Potential of the Return Directive. *Laws*. 2014, 3. P. 117–140. doi: 10.3390/laws3010117.
192. Encyclopaedia Britannica. Chicago, London, Toronto, Geneva, Sydney, Tokyo: William Benton, Publisher, 1966. Vol. 15: Maximinus to Naples.
193. Frontex. Types of Operations. URL: <https://frontex.europa.eu/we-support/types-of-operations/returns> (accessed: 24.01.2020).
194. Hagan J. M., Phillips S. Border blunders: The unanticipated human and economic costs of the U.S. approach to immigration control, 1986–2007. *Criminology & Public Policy*. Vol. 7, Issue 1. P. 83–94.
195. Hernandez, David Manuel. Pursuant to Deportation: Latinos and Immigrant Detention. *Latino Studies*. 2008, 6. P. 35–63. doi:10.1057/lst.2008.2.
196. Homeland Security. Tab. 39. Aliens Removed or Returned: Fiscal Years 1892 to 2019. Of. website of the Dep. of Homeland Security. URL: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/2019/table39> (accessed: 24.11.2020).
197. Immigration and Nationality Act. 8 USC 1227: Deportable aliens. Official website of the Department of Homeland Security. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid> (accessed: 24.11.2020).

198. Kälin W. Aliens, Expulsion and Deportation. R. Wolfrum (ed) Max Planck Encyclopedia of International Public Law, 2020. URL: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil> (accessed: 24.11.2020).

199. Koulisch, Robert. Immigration Detention in the Risk Classification Assessment Era. *Connecticut Publ. Interest Law Journ.* 2017. Vol. 16. № 1. P. 3–37.

200. Majcher I. The European Union Returns Directive: Does it prevent arbitrary detention? *Oxford Monitor of Forc. Migr.* 2013. Vol. 3, No. 2. P. 23–31.

201. Regulation (EU) No 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. *Official Journal of the European Union.* 2016. № L 251. P. 1–76.

202. Twenty Guidelines on Forced Return. Adopted by the Committee of Ministers on 4 May 2005 at the 925th meeting of the Ministers' Deputies. Council of Europe: Committee of Ministers. URL: <http://www.refworld.org/docid/42ef32984.html> (accessed: 24.11.2020).

203. U.S. Immigration and Customs Enforcement. An official website of the United States government. URL: <https://www.ice.gov/about-ice>.

204. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. *Dziennik Ustaw.* 2013. Poz. 1650.

205. Wilsher, D. Immigration detention: law, history, politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 422 p.

206. Working Arrangements on the establishment of Operational Cooperation between the Frontex and the Administration of the SBGS of Ukraine. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements (accessed: 24.11.2020).

207. World Migration Report 2020. Geneva: International Organization for Migration, 2019. 477 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧКИ 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. Р. 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.



**ДЕРЖАВНА
ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ**
**Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького**
(Національна академія)

вул. Шевченка, 46, м. Хмельницький, 29000, факс 72-08-02, e-mail: nadpsu@dpnu.gov.ua

№ _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник ректора (проректор)
Національної академії
Державної прикордонної служби
України імені Богдана Хмельницького
з навчальної та наукової роботи,
доктор педагогічних наук



Сергій БІЛЯВЕЦЬ
2020 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження
ДЕМЧИК Надії Петрівни в освітній та науково-дослідній діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

Комісія у складі:

голови:	начальника навчального відділу, кандидата юридичних наук, доцента Андрія СОРОКИ
та членів комісії:	начальника науково-організаційного відділу, кандидата педагогічних наук, доцента Юрія ДЕМ'ЯНЮКА;
	начальника кафедри прикордонного контролю, кандидата наук з державного управління Павла ЛИСАКА;
	професора кафедри адміністративної діяльності, кандидата юридичних наук Руслана ГРИНЬКА

встановила, що наукові положення, розроблені особисто ДЕМЧИК Надією Петрівною, викладені в її дисертації «Правовий інститут примусового

повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України» реалізовані й впроваджені в освітній процес кафедри прикордонного контролю та кафедри адміністративної діяльності для підготовки слухачів та курсантів за спеціальностями 252 «Безпека державного кордону», 081 «Право», 262 «Правоохоронна діяльність».

Висновки і практичні пропозиції дисертаційного дослідження правового інституту примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України використано в опрацюванні методичних матеріалів з навчальних дисциплін:

«Прикордонний контроль» – зміст теми № 4 «Дії інспекторського складу в ході здійснення прикордонного контролю» викладено з урахуванням визначених особливостей обліку іноземців, осіб без громадянства та їх документів у пунктах пропуску під час виконання рішень про примусове видворення;

«Адміністративна деліктологія» – тему № 4 «Організація протидії адміністративним правопорушенням в органах охорони державного кордону» доповнено теоретичним матеріалом про особливості діяльності Державної прикордонної служби України щодо запобігання міграційним правопорушенням;

«Адміністративне право» – у темі № 13 «Публічне адміністрування в сфері охорони державного кордону» викладено положення щодо процесуального порядку реалізації функцій Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів;

«Адміністративний процес» – питання, що стосуються порядку здійснення адміністративного судочинства відповідно до теми № 8 «Проведення в адміністративному суді» викладено на основі положень про строки і стадії адміністративного провадження в справах про видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України;

«Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів» – у темі № 7 «Адміністративно-процесуальна діяльність органів охорони державного кордону України щодо застосування примусового повернення та примусового видворення» враховано положення, що стосуються загальнотеоретичних основ поняття, змісту компетенції Державної прикордонної служби України і характеристики процесуального порядку застосування примусового повернення та видворення;

«Міграційне право» – у темах № 4 «Повноваження органів та підрозділів охорони державного кордону щодо примусового повернення осіб» і № 5 «Повноваження органів та підрозділів охорони державного кордону щодо примусового видворення осіб» запропоновано визначення понятійного апарату, що стосується організаційних і процесуальних повноважень Державної прикордонної служби України із застосування примусових заходів до іноземців (осіб без громадянства);

«Міжнародні стандарти правоохоронної діяльності» – тему № 5 «Проблеми дотримання міжнародних стандартів прав людини під час здійснення адміністративних процедур органами Державної прикордонної служби України» доповнено положеннями про практичні особливості міжнародно-правової регламентації дотримання прав іноземців у процесі застосування органами та підрозділами охорони державного кордону примусового повернення або примусового видворення;

«Основи прав людини» – у темі № 3 «Забезпечення прав людини під час затримання особи» враховано результати досліджень принципів поведінки з мігрантами під час їх затримання, тему № 5 «Характеристика прав людини під час судового процесу» запропоновано доповнити положеннями стосовно особливостей забезпечення прав особи у справах про примусове видворення, а також у темі № 6 «Дотримання прав шукачів притулку» опрацьовано зміст питань, присвячених забезпеченню прав біженців та осіб, які звертаються за міграційним захистом на основі принципу «nonrefoulement»;

«Право Ради Європи та Європейського Союзу» – до змісту теми № 4 «Основи Шенгенського права. Нормативні акти Європейського Союзу в сфері прикордонної діяльності» запропоновано положення про принципи та загальні підходи застосування заходів щодо повернення іноземців на основі європейського досвіду протидії нелегальній міграції;

«Правові засади забезпечення безпеки державного кордону України» – тему № 2 «Державна політика України у сфері забезпечення національної безпеки у прикордонному просторі» доповнено результатами аналізу специфіки правової регламентації відносин із застосування заходів міграційного примусу прикордонними формуваннями на різних історичних етапах, характеристикою взаємодії органів охорони державного кордону України з іншими суб'єктами протидії нелегальній міграції в процесі застосування заходів адміністративного впливу.

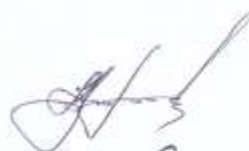
Авторські розробки дисертації Надії ДЕМЧИК стосовно особливостей здійснення повноважень органами Державної прикордонної служби України із застосування примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства для запобігання нелегальній міграції також використані під час

виконання 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 I)

Вказані результати дали можливість скорегувати підготовку слухачів та курсантів академії до виконання їх обов'язків за посадою і забезпечити науковий супровід діяльності Державної прикордонної служби України в організації оперативно-службової діяльності органів охорони кордону з протидії нелегальній міграції.

Голова комісії:

Начальник навчального відділу,
кандидат юридичних наук, доцент



Андрій СОРОКА

Члени комісії:

Начальник науково-організаційного
кандидат педагогічних наук, доцент

відділу,



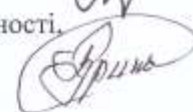
Юрій ДЕМ'ЯНЮК

Начальник кафедри прикордонного контролю,
кандидат наук з державного управління



Павло ЛИСАК

Професор кафедри адміністративної діяльності,
кандидат юридичних наук



Руслан ГРИНЬКО



АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ (Адміністрація Держприкордонслужби)

вул. Володимирська, 26, м. Київ, 01601, тел.: (044) 235-11-00, факс: (044) 239-84-80
E-mail: adpsu@dpsu.gov.ua, www.dpsu.gov.ua

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник Голови Державної
прикордонної служби України
генерал-майор, канд. пед. наук



Сергій СЕРДЮК

16 лютого 2021 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження
ДЕМЧИК Наталії Петрівни

Комісія у складі: Голови комісії – начальника управління юридичного забезпечення полковника юстиції ЛЯШУКА Сергія та членів комісії: заступника начальника управління адміністративної юрисдикції полковника ПУКАСЕНКА Ігоря, начальника відділу управління організації оперативно-розшукової діяльності полковника, д-ра юрид. наук, доцента ПРИТУЛИ Анатолія, головного консультанта відділу міжнародного права, адаптації та систематизації законодавства управління юридичного забезпечення полковника юстиції, канд. наук з держ. управління КОРОТУШАКА Андрія, склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження ДЕМЧИК Наталії на тему «Правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України», проаналізовані та враховані:

– у підготовці змін і доповнень до нормативно-правових актів у прикордонній сфері, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України та законів України «Про Державну прикордонну службу України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», а також при вдосконаленні відомих наказів та інструкцій, що регламентують діяльність у міграційній сфері, під час організації й удосконалення взаємодії з правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування;

– під час розробки і впровадження в систему дистанційної форми професійної підготовки особового складу Державної прикордонної служби України курсу «Основи прав людини. Міжнародне гуманітарне право»;

– у практичній підготовці на курсах підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу підрозділів адміністративно-юрисдикційної діяльності та оперативно-розшукової діяльності.

Упровадження запропонованого матеріалу сприятиме вдосконаленню правового регулювання оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України та підвищенню ефективності виконання персоналом Державної прикордонної служби України визначених законодавством завдань із протидії нелегальній міграції.

Голова комісії:
полковник юстиції



Сергій ЛЯШУК

Члени комісії:

полковник



Ігор ПУКАСЕНКО

полковник,
д-р юрид. наук, доцент



Анатолій ПРИТУЛА

полковник юстиції,
канд. наук з держ.упр-ня



Андрій КОРОТУШАК



ЛЬВІВСЬКИЙ ПРИКОРДОННИЙ ЗАГІН ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

вул. Личаківська, 74, м. Львів, 79010, тел./факс 239-01-20, e-mail: lviv_zagin@dpsu.gov.ua

03.02.2021 № 1474

ЗАТВЕРДЖУЮ



Герман заступник начальника
Львівського прикордонного загону –
начальник штабу
полковник

Василь ВІТРОВЧАК
« 03 » 02 2021 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
старшого лейтенанта юстиції ДЕМЧИК Надії Петрівни за темою
«Правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців та осіб без
громадянства органами Державної прикордонної служби України»

Комісія у складі:

голова комісії: начальник відділу адміністративно-юрисдикційної
діяльності штабу майор Олена МЕЛЬНИК;

члени комісії: начальник групи організації адміністративного
провадження капітан Ганна КОЛЕСНИКОВА,

начальник групи по роботі з іноземцями капітан Володимир АНТОНІВ,

склала акт про те, що пропозиції, опрацьовані старшим лейтенантом
юстиції ДЕМЧИК Надією Петрівною на підставі дисертаційного дослідження
за темою «Правовий інститут примусового повернення і видворення іноземців
та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України»,
та були оприлюднені у наукових публікаціях: «Суб'єкти уповноважені

здійснювати примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства», *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Сер.: Юрид. науки*, 2017, вип. 1; «Правове регулювання застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства», *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юрид. науки*, 2017, № 861, с. 252–256; «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». Юрид. науки*, 2017, № 865, с. 205–210; «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 р.), с. 116–117; «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 р.), с. 285–286, використані для розв'язання завдань юридичного супроводу та забезпечення діяльності Львівського прикордонного загону, зокрема:

1) для підготовки рішень про примусове повернення та адміністративних позовів про примусове видворення іноземців;

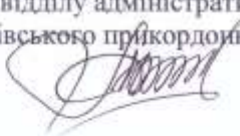
2) у процесі підготовки проєктів наказів з планування діяльності підрозділів організації адміністративного провадження та роботи з іноземцями штабу прикордонного загону;

3) у порадниках і методичних рекомендаціях щодо здійснення оперативно-службової діяльності прикордонного загону та підрозділів охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції;

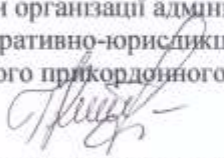
4) у програмах із професійної підготовки та роботі з персоналом під час проведення заходів, спрямованих на удосконалення правових компетентностей.

Втілення у практику результатів дослідження ДЕМЧИК Надії Петрівни сприяло підвищенню ефективності нормативно-правового забезпечення здійснення основних функцій Львівського прикордонного загону, вдосконаленню форм і методів правоохоронної діяльності, підвищення рівня підготовленості особового складу до виконання службових завдань.

Голова комісії:

начальник відділу адміністративно-юрисдикційної діяльності
штабу Львівського прикордонного загону
майор  Олена МЕЛЬНИК

Члени комісії:

начальник групи організації адміністративного провадження
відділу адміністративно-юрисдикційної діяльності
штабу Львівського прикордонного загону
капітан  Ганна КОЛЕСНИКОВА

начальник групи по роботі з іноземцями відділу
адміністративно-юрисдикційної діяльності
штабу Львівського прикордонного загону
капітан  Володимир АНТОНІВ

**Анкета та результати анкетування
особового складу Державної прикордонної служби України
з питань примусового повернення та видворення іноземців**

Для з'ясування пропозицій із вдосконалення правового інституту примусового повернення та видворення іноземців органами Державної прикордонної служби України, визначення механізмів регулювання адміністративно-правових відносин у сфері міграції за участю підрозділів охорони державного кордону, аналізу первинної інформації про стан та особливості їх адміністративно-процесуальної діяльності проведено письмове опитування серед: керівників прикордонних загонів; офіцерів оперативно-розшукових підрозділів; дільничних інспекторів прикордонної служби; слухачів факультету підготовки керівних кадрів Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького.

Проект анкетування. На етапі підготовки соціологічного дослідження встановлено протиріччя в усвідомленні призначення та реалізації примусових заходів щодо іноземців, недосконалий зміст правового регулювання окремих аспектів оперативно-службової діяльності, спрямованої на протидію нелегальній міграції, необхідність правового забезпечення дотримання прав особи в процесі здійснення повноважень органами охорони державного кордону.

Анкета для проведення опитування з питань протидії нелегальній міграції обговорено на засіданні кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права факультету правоохоронної діяльності Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 2 від 26 вересня 2019 року). Анкетування здійснюється за переліком питань, що передбачають самостійний вибір респондентом варіанту відповіді або власний варіант відповіді.

Мета анкетування полягає в соціологічному дослідженні особливостей правового інституту примусового повернення та видворення іноземців органами Державної прикордонної служби України, систематизації та аналізі фактів, що характеризують таку діяльність у сучасних міграційних умовах.

Завдання анкетування:

- 1) визначити зміст питань та можливі варіанти відповідей на них;
- 2) встановити категорію респондентів, які підлягатимуть опитуванню;
- 3) провести письмове опитування на основі конкретизованих питань;
- 4) з'ясувати наявні практичні потреби в організації застосування примусового повернення та видворення іноземців;
- 5) виявити недоліки адміністративно-правового та процесуального регулювання повноважень органів прикордонної служби;
- 6) опрацювати пропозиції з удосконалення організаційно-правових засад діяльності органів Державної прикордонної служби України із застосування примусових заходів міграційної спрямованості.

Об'єктом дослідження є позиції респондентів стосовно реалізації правового інституту примусового повернення та видворення іноземців органами Державної прикордонної служби України.

Предмет дослідження становить первинна інформація, одержана на основі думок і оцінок респондентів, які в зв'язку з своїми професійними обов'язками (підготовкою) виконують оперативно-службові завдання та (або) залучені в процес застосування примусового повернення та видворення іноземців відповідно до чинного адміністративного законодавства.

Вибірка сформована шляхом звернення до таких груп респондентів:

- начальники та перші заступники начальників (начальники штабів) прикордонних загонів;
- офіцери оперативно-розшукових підрозділів;
- дільничні інспектори прикордонної служби;
- слухачі факультету підготовки керівних кадрів.

Обсяг вибірки. Анкетування проведено серед особового складу всіх регіональних управлінь Державної прикордонної служби України (окрім Регіонального управління Морської охорони), ОКПП «Київ» і офіцерів з досвідом професійної діяльності, які навчалися за магістерською програмою.

Анкета містить визначений перелік питань, що передбачає діапазон можливих відповідей, серед яких респонденти могли обрати один чи кілька варіантів, а також вказати власний варіант (свою відповідь).

Анкетування проведено методом вибіркового письмового опитування та охоплювало позиції 149 осіб. Підрахунок кількості відповідей та їх відсоткове значення здійснено загалом.

АНКЕТА

Це опитування спрямоване на вивчення пропозицій стосовно вдосконалення адміністративно-правового регулювання підстав та порядку застосування примусового повернення та видворення іноземців і осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України. Воно не має за мету перевірку Ваших знань.

Заповнюючи, позначте (зробіть позначку) ті варіанти відповідей, які збігаються з Вашою точкою зору або допишіть свої варіанти відповідей.

№ з/п	Запитання та варіанти відповідей	Результат (%)
1.	Примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, на Вашу думку, це:	
	- це вид адміністративного стягнення;	25,5
	- це попереджувально-припинювальний захід адміністративного примусу;	68,1
	- інші варіанти.	6
2.	Примусове видворення іноземців та осіб без громадянства це:	
	- це вид адміністративного стягнення;	34
	- це попереджувально-припинювальний захід адміністративного примусу;	61,7
	- інші варіанти.	6,4
3.	Для забезпечення примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами охорони державного кордону необхідно:	
	- здійснення оперативно-розшукової діяльності;	10,6

№ з/п	Запитання та варіанти відповідей	Результат (%)
	- здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів;	44,7
	- усе вище перераховане;	48,9
	- інші варіанти.	2,1
4.	Які, на Вашу думку суб'єкти, повинні здійснювати примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства:	
	- органи охорони державного кордону України;	27,7
	- органи Державної міграційної служби України;	66
	- Національна поліція України;	8,5
	- усі вище перераховані органи;	27,7
	- інші варіанти.	2,1
5.	Чи потрібно нормативно визначити можливість тримання осіб, які підлягають примусовому видворенню в місцях відомчої системи Держприкордонслужби України:	
	- так;	70,2
	- ні;	31,9
	- інші варіанти.	
6.	Які з наведених заходів, на Вашу думку, є найбільш ефективними:	
	- добровільне повернення;	25,5
	- примусове повернення;	25,5
	- примусове видворення;	68,1
	- інші варіанти.	2,1
7.	На кого слід покласти витрати пов'язані з примусовим видворенням:	
	- на державу;	25,5
	- на нелегальних мігрантів;	51
	- на організаторів незаконного переправлення нелегальних мігрантів;	44,7
	- інші варіанти.	8,6

№ з/п	Запитання та варіанти відповідей	Результат (%)
8.	Чи необхідно, на Вашу думку, збільшити термін перебування іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню:	
	- так;	12,8
	- ні;	89,4
	- інші варіанти.	2,1
9.	Які форми взаємодії із зарубіжними країнами, на Вашу думку, є найбільш ефективними щодо примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства:	
	- обмін інформацією;	42,6
	- прикордонно-представницька діяльність;	46,8
	- запити в дипломатичні представництва та консульські установи;	34
	- реадмісія;	42,6
	- інші варіанти.	
10.	З якими суб'єктами, на Вашу думку, є найбільш ефективною взаємодія в процедурах примусового повернення і видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України:	
	- органи Служби безпеки України;	23,4
	- органи Державної міграційної служби України;	55,3
	- Національною поліцією України;	14,9
	- недержавними суб'єктами (національними діаспорами, громадськими організаціями, окремими громадянами);	6,7
	- усі вище перераховані суб'єкти;	31,9
	- інші варіанти.	
11.	На який термін, на Вашу думку, необхідно заборонити подальший в'їзд в Україну іноземцям щодо яких прийнято рішення про примусове видворення:	
	- на три роки;	19,1
	- на п'ять років;	51

№ з/п	Запитання та варіанти відповідей	Результат (%)
	- на десять років;	21,3
	- інші варіанти.	8,6

В якості інших (власних) варіантів відповіді респонденти вказали:

на питання № 1: примусове повернення – це адміністративно-правовий захід, спрямований на повернення, примушування залишити територію України всупереч волі іноземця; примусове повернення – це захід впливу на іноземців та осіб без громадянства;

на питання № 2: видворення – це адміністративне стягнення, за якого іноземцю пропонується добровільно залишити країну у випадку вчинення ним порушення;

на питання № 3: для забезпечення примусового повернення і видворення необхідно виявити правопорушення;

на питання № 4: примусове повернення і примусове видворення повинні здійснювати суб'єкти, які виявили порушення;

на питання № 6: усі варіанти;

на питання № 7: на країну походження нелегального мігранта; на нелегальних мігрантів, шляхом виконання ними громадських робіт;

на питання № 8: термін потрібно зменшити;

на питання № 11: пожиттєво; один рік; залежно від діянь.

В якості шляхів вдосконалення національного законодавства щодо діяльності органів охорони державного кордону України в застосуванні ними процедур з примусового повернення та видворення респонденти зазначили:

1) необхідно спростити процедуру видворення;

2) вирішення питання забезпечення державними перекладачами східних мов;

3) передбачити у штаті прикордонного органу (підрозділу) посаду – офіцер з питань видворення іноземців.

Додаток Е

**Результати діяльності
органів Державної прикордонної служби України
із застосування заходів, спрямованих на примусове повернення і видворення
іноземців та осіб без громадянства протягом 2020 року**

Назва територіального органу Держприкордонслужби України	Прийнято рішень про примусове повернення		Заявлено позовів про примусове видворення	Відкликано позовів про примусове видворення	Відмовлено судом у задоволенні позовів про примусове видворення	Внесено апеляційних скарг		Внесено касаційних скарг		Прийнято рішень про примусове видворення				Звільнено осіб з ІТШ без виконання рішення про видворення	Виконано рішень про примусове видворення
	всього	з них виконано				державними органами	особою	державними органами	особою	всього	судом прийнято рішень про				
											взяття особи на поруки	внесення застави	затримання з поміщенням до ІТШ		
Східне регіональне управління	29	27	6	0	0	0	0	0	0	6	0	0	6	5	0
Західне регіональне управління	246	207	147	0	4	70	193	0	1	138	0	1	131	173	79
Південне регіональне управління	113	108	4	0	0	0	0	0	0	4	0	0	32	3	10
Частини центрального підпорядкування	14	13	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0
Усього	402	355	157	0	4	70	195	0	1	148	0	1	169	182	89

Джерело: Статистична інформація управління адміністративної юрисдикції департаменту охорони державного кордону Адміністрації Держприкордонслужби України