

**АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МОТА АНДРІЙ ФЕДОРОВИЧ

УДК 342.951:351.746.1 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ
ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.07 «адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

_____ **А. Ф. Мота**

Науковий консультант – **Остапенко Олексій Іванович**

доктор юридичних наук, професор

Хмельницький – 2019

АНОТАЦІЯ

Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, Національний університет «Львівська політехніка», Міністерство освіти і науки України, Хмельницький, 2019.

Дисертація присвячена теоретичному дослідженню особливостей протидії нелегальній міграції й науковому пошуку практичного удосконалення діяльності Державної прикордонної служби щодо розв'язання міграційних проблем за сучасних умов охорони державного кордону України. Системно аналізуються доктринальні підходи адміністративного права, положення національного і закордонного законодавства, специфіка його реалізації для обґрунтування пропозицій і опрацювання висновків стосовно правового регулювання в сфері протидії нелегальній міграції та охорони державного кордону.

Досліджено еволюцію становлення, організаційно-правові основи і тенденції розвитку прикордонної служби та її використання в здійсненні державної міграційної політики. З використанням ретроспективного огляду встановлено поєднання виконання органами, призначеними для охорони державних кордонів обов'язків, притаманних для військових і правоохоронних формувань.

З'ясовано взаємообумовленість впливу юридичних норм на правовідносини, що складаються в сфері протидії нелегальній міграції і забезпечення прикордонної безпеки, відповідно до чого міграційне законодавство й законодавство про державний кордон включає регулювальні (визначають модель легального в'їзду мігранта та перебування на території

країни), правоохоронні (встановлюють відповідні правила поведінки, відповідальність і регламентують застосування інших примусових заходів у разі порушення міграційних норм) та організаційні (визначають компетенцію органів влади, які залучені в процес протидії нелегальній міграції) нормативно-правові акти.

Сформовано розуміння нелегальної міграції на основі її гносеологічного смислу як об'єкту протидії, що становить комплекс протиправних діянь різних за ступенем суспільної шкоди і небезпеки та колом суб'єктів, які їх можуть вчиняти, проте пов'язаних або з незаконним перетинанням державного кордону або перебуванням на території України. Як наслідок здійснено класифікацію адміністративно карних міграційних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України з виділенням проступків, які вчиняються протиправно, з порушенням вимог і правил легальної міграції.

Запропоновано визначення стандартів щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кодонів. Акцентовано увагу стосовно ідеології інтегрованого управління кордонами, на якій заснована адаптація ряду положень європейського досвіду в охороні державного кордону України.

Припускається та послідовно доведено, що протидія нелегальній міграції становить систему заходів, спрямованих на її подолання шляхом профілактики і боротьби з нею та надання допомоги й захисту особам, які постраждали при вчиненні міграційних правопорушень. Така діяльність є однією із основних функцій Державної прикордонної служби України, оскільки, визначає державне призначення цього правоохоронного органу.

З урахуванням законодавчо визначеної системи управління Державної прикордонної служби України в її складі виокремлено організаційні структури протидії нелегальній міграції: органи загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони державного кордону, прикордонного контролю, оперативно-бойової діяльності; підрозділи, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції – оперативно-розшукові органи й підрозділи в справах

іноземців та адміністративного провадження.

Здійснено аналіз системи місць тимчасового тримання в Державній прикордонній службі України, призначених для адміністративного затримання нелегальних мігрантів. Доведено, що режим тримання нелегальних мігрантів слід розглядати як складову міграційного режиму, запровадженого в місцях тимчасового тримання для безпеки утримання затриманих осіб, виходячи з необхідності їх локалізації.

Отримало подальший розвиток тлумачення управлінського та процесуального характеру взаємодії Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції, а також залучення військових формувань з правоохоронними функціями, окремих громадян та їх об'єднань як додаткового ресурсу в захисті та охороні державного кордону. Скоординованість діяльності шляхом визначення взаємодії органів (підрозділів), що виконують різні завдання на державному кордоні дає можливість поєднати юрисдикційні повноваження одного з організаційними силами та засобами іншого.

Адміністративний примус у діяльності Державної прикордонної служби України охарактеризовано з урахуванням методологічних засад на умовах обов'язковості примусових заходів, їх гуманізації та обумовленості правовою регламентацією й публічним інтересом. Здійснено тлумачення поняття «реєстрація» як основи для розуміння дозвільно-примусових повноважень органів охорони державного кордону і необхідного елемента опису адміністративних проступків у міграційній сфері.

Аргументовано виділення в системі адміністративного примусу, спрямованого на безпосередню протидію нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України, по-перше, заходів щодо примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта) та, по-друге, заходів, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо). Заходи, спрямовані на усунення можливості перебування на території держави небажаної особи

характеризуються їх запобіжною і профілактичною дією. Зроблено теоретичний висновок про їх доцільність і можливість позначення з використанням терміну «адміністративно-міграційний примус».

У законодавчій практиці, що спрямована на врегулювання процесуальної діяльності Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції встановлено дві основні тенденції: відзначається суттєвий взаємозв'язок адміністративного судочинства та провадження в справах про адміністративні правопорушення для досягнення необхідного міграційного результату; законодавець і надалі розглядає адміністративне законодавство як інструмент впливу на міграційну ситуацію. Регулювання адміністративних проваджень в справах нелегальних мігрантів повинно бути диференційованим, оскільки, вони забезпечують досягнення різних завдань – покарання правопорушника і судовий контроль у процесі його видалення із держави.

Виділяється та досліджено три групи нормативно-правових актів, що регламентують провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, протидію яким віднесено до компетенції органів і підрозділів охорони державного кордону: концептуальні акти; нормативно-правові акти, що регламентують статус прикордонної служби та її окремих структурних елементів; процесуальні акти, які передбачають компетенцію прикордонної служби в протидії правопорушенням. З'ясовано, що відомчі процесуальні норми відображають особливості здійснення такого адміністративного провадження і за їх допомогою адаптовано до умов охорони державного кордону вимоги законодавчих актів.

Повноваження органів Державної прикордонної служби України в адміністративних провадженнях щодо застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства визначено юрисдикційними і взаємообумовленими відповідно до правового регулювання. Ставиться під сумнів практика прийняття окремих рішень (про примусове повернення і видворення) в одній справі органом охорони державного кордону та судовим органом, спрямованих на позбавлення іноземця чи апатрида

можливості подальшого перебування на території держави. Констатується, що посадові особи Державної прикордонної служби України повинні мати можливість приймати рішення про застосування примусового повернення чи звернення до адміністративного суду з позовною заявою про видворення нелегального мігранта.

Практичне втілення угод про реадмісію пов'язується із здійсненням органами (підрозділами) охорони державного кордону та їх посадовими особами повноважень щодо взаємодії, юрисдикційних і забезпечувальних повноважень. Оперативно-службовою формою безпосереднього приймання або передавання осіб у процедурі реадмісії є прикордонно-представницька діяльність, покладена на прикордонних представників, призначених зі складу Державної прикордонної служби України.

Обґрунтовано значення нелегальної міграції як спеціального фонового явища, що може сприяти супутнім суспільно небезпечним правопорушенням. Обставини, що «підштовхують до міграції», або «притягують міграцію» однаково оцінюються в механізмі поведінки мігрантів, однак, визначальний детермінуючий вплив спричиняють морально-психологічні особливості окремої людини, яка вдається до незаконного перетинання кордону або порушує встановлений міграційний режим. Існуюча віктимність нелегальних мігрантів вимагає реакції посадових осіб Державної прикордонної служби України через її сприйняття як чинника, зумовленого небезпекою протиправних транскордонних переміщень. Для визначення рівня латентності нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України запропоновано брати показники виявлених і облікованих адміністративних деліктів, пов'язаних з незаконним в'їздом та перебуванням на території країни мігрантів із урахуванням кількісних характеристик імміграційних потоків. З'ясовуються суб'єктивні й об'єктивні чинники прихованих міграційних порушень залежно від умов діяльності органів охорони державного кордону.

З аналізу положень національного законодавства та практики оперативно-

службової діяльності Державної прикордонної служби України встановлено два види ідентифікації нелегальних мігрантів. До першого виду віднесено ідентифікаційну діяльність, яка відбувається під час здійснення прикордонного контролю. Інший вид ідентифікації, що здійснюється органами охорони державного кордону вважається постделіктним і пов'язаним з припиненням незаконного стану – перебуванням на території держави нелегального мігранта.

Характеристику профілактики нелегальної міграції здійснено шляхом системно-структурного аналізу заходів попередження правопорушень, які проводяться на міжнародному, національному та прикордонному рівнях. Форми профілактичної діяльності Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції віднесено до двох основних блоків: процесуального (оперативно-розшукова діяльність, провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо застосування примусового повернення, видворення та реадмісії іноземців чи осіб без громадянства) та оперативно-службового (прикордонна служба, прикордонний контроль, оперативно-розшукова та інформаційно-аналітична діяльність, інженерно-технічний контроль, комплексні профілактичні заходи).

Ключові слова: нелегальна міграція, прикордонна служба, протидія, адміністративне провадження, примус, іноземці, особи без громадянства, кордон, профілактика, реадмісія.

SUMMARY

Mota A. F. The theory and practice of counteraction illegal migration by bodies of the State Border Guard Service of Ukraine: the administrative-legal aspect. – Qualifying scientific work (manuscript copyright).

The thesis for the degree of Doctor of Law, speciality 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bogdan Khmelnytsky, Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and

Science of Ukraine, Khmelnytsky, 2019.

The dissertation is devoted to theoretical research of peculiarities of counteraction to illegal migration and scientific search for practical improvement of activity of the State Border Guard Service in solving migration problems under the current conditions of protection of the state border of Ukraine. The doctrinal approaches of administrative law, the provisions of national and foreign legislation, the specifics of its implementation to substantiate proposals and elaborate conclusions on legal regulation in the field of counteraction illegal migration and protection of the state border are systematically analyzed.

Evolutions of formation, organizational and legal basis and trends of the development of the border service and its use in the implementation of the state migration policy have been researched. The combination of the fulfillment of duties inherent in military and law enforcement formations by bodies designated for the protection of state borders is established using a retrospective review.

The interdependence of the influence of legal norms on the legal relationships in the field of counteraction illegal migration and the provision of border security has been clarified, according to which migration legislation and legislation on the state border includes the regulatory (determine the model of the legal entry of the migrant and stay in the country), law-enforcement (establish appropriate rules of conduct, responsibility and regulate the use of other coercive measures in case of violations of migration regulations) and organizational (determine the competence of the authorities involved in the process counteraction to illegal migration) legal acts.

Understanding of illegal migration as an object of counteraction, which is a complex of unlawful acts of varying degrees of social danger (damage) and a range of subjects, but connected either with the illegal crossing of the state border or staying on the territory of Ukraine, is formed on the basis of its epistemological meaning. As a consequence, the classification of administrative migratory offences, the counteraction of which is attributed to the competence of the State Border Guard Service of Ukraine, was committed with the allocation of misconducts that are committed unlawfully, in violation of the requirements and rules of legal migration.

The definition of the standards for counteraction to illegal migration in the protection of state borders is proposed. Attention with regard to the ideology of integrated border management, on which the adaptation of some provisions of European experience in the protection of the state border of Ukraine has been accentuated.

It is assumed and consistently proved that counteraction to illegal migration is a system of measures aimed at overcoming illegal migration through its prevention and fight, and providing assistance and protection to persons who have suffered in the course of migration offences. Such activity is one of the main functions of the State Border Guard Service of Ukraine, since it defines the state appointment of this law enforcement agency.

Organizational structures for counteraction to illegal migration are identified as part of the State Border Guard Service of Ukraine, taking into account its legally defined system of governance: the bodies of general competence established for the fulfillment of tasks on the protection of the state border, border control, operative-military activity; units specially designed to counteract illegal migration – operative-investigate bodies and units for foreigners and administrative proceedings.

The analysis of the system of places of temporary detention in the State Border Guard Service of Ukraine, intended for administrative detention of illegal migrants, was carried out. It is proved that the regime for the possession of illegal migrants should be considered as a component of the migration regime introduced in places of temporary detention for the security of detained persons, based on the need for their localization.

The interpretation of the managerial and procedural nature of the interaction between the State Border Guard Service of Ukraine and other law enforcement agencies in counteracting illegal migration, the involvement of military formations with law enforcement functions, individual citizens and their associations as an additional resource in the protection and protection of the state border was further developed. Coordination of activities by defining the interaction of bodies (units) performing different tasks at the state border enables to combine the jurisdictional

powers of one body with the organizational forces and means of another body.

Administrative compulsion in the activity of the State Border Guard Service of Ukraine is characterized by methodological principles of mandatory of compulsory measures, their humanization and conditionality by legal regulation and public interest. Interpretation of the concept of "registration" as the basis for understanding the permissive and compulsory authority of the state border guard bodies and the necessary element of the description of administrative misconduct in the migration sphere was carried out. Measures of administrative coercion aimed at the direct counteraction to illegal migration by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine include, first, measures for the compulsory removal from the country of the illegal migrant (a potential illegal migrant) from the country and, secondly, measures related to the other result (punishment, termination, etc.). Measures aimed at eliminating the possibility of staying on the territory of the state of an unwanted person are characterized by their preventive and preventive action. The theoretical conclusion about their expediency and the possibility of designation using the term "administrative-migration compulsion" is made.

Two main trends are set in the legislative practice aimed at regulating the procedural activity of the State Border Guard Service of Ukraine in countering illegal migration: there is a significant relationship between administrative legal proceedings and proceedings in administrative offences to achieve the necessary migration result; the legislator continues to consider administrative legislation as an instrument of influence on the migration situation. Regulation of administrative proceedings in cases of illegal migrants should be differentiated, since they ensure the achievement of various tasks - punishment of the offender and judicial control in the process of his removal from the state.

Three groups of normative legal acts regulating proceedings in cases of administrative violations of illegal migrants, the counteraction of which is attributed to the competence of bodies and units of the state border guard is allocated and researched: conceptual acts; normative legal acts regulating the status of the border service and its separate structural elements; procedural acts that provide for the

participation of the border guard in counteracting the offences. It was clarified that departmental procedural norms reflect the peculiarities of carrying out such administrative proceedings and the requirements of legislative acts are adapted to the conditions of protection of the state border with their help.

The powers of the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in administrative proceedings regarding the use of forced return and the forced expulsion of foreigners and stateless persons are determined by the jurisdictional and interrelated in accordance with the legal regulation. The practice of making separate decisions (on compulsory return and expulsion) in one case by the body responsible for guarding the state border and the judicial body, aimed at depriving a foreigner or stateless person of the possibility of further stay in the territory of the state is questioned. It is noted that officials of the state border guard should be empowered to decide to apply for forced return or to apply to the administrative court with a statement of claim on the expulsion of an illegal migrant.

The practical implementation of readmission agreements is associated with the exercise by the bodies (divisions) of the state border guard and their officials with powers of interaction, jurisdictional and security powers. The operational-service form of direct reception or transfer of persons in the readmission procedure is determined by the border-representation activity assigned to the border representatives appointed from the State Border Guard Service of Ukraine.

The significance of illegal migration is substantiated as a special background phenomenon, which may contribute to related socially dangerous offences. Circumstances that "pushing for migration" or "attracting migration" are equally evaluated in the mechanism of migrants' behavior, however, the decisive determinant influence is the moral and psychological peculiarities of an individual who favors illegally crossing the border or violates the established migration regime. Existing victimity of illegal migrants requires the reaction of officials of the State Border Guard Service of Ukraine because of its perception as a factor caused by the danger of illegal cross-border displacement. Indicators of detected and accounted administrative cases related to the illegal entry and stay of migrants on the territory of

the country, taking into account the quantitative characteristics of immigration flows, are proposed for determining the level of latency of illegal migration, the counteraction of which is within the competence of the State Border Guard Service of Ukraine. Subjective and objective factors of hidden migratory violations depending on the conditions of activity of state border guard institutions are clarified.

Two types of identification of illegal migrants are established from the analysis of the provisions of national legislation and practices of operational activities of the State Border Guard Service of Ukraine. The identification activity, which takes place during the exercise of border control, is attributed to the first type. Another type of identification carried out by the authorities of the state border guard is considered to be a post-delikt and is connected with the termination of an illegal status – the stay of an illegal migrant on the territory of the state.

Prevention of illegal migration is characterized by system-structural analysis of the prevention of offences, which are carried out at the international, national and border levels. The forms of preventive activity of the State Border Guard Service of Ukraine in counteracting illegal migration are divided into two main blocks: procedural (operational and investigative activities, proceedings in cases of administrative offences, proceedings on the application of compulsory return, expulsion and readmission of foreigners or stateless persons) and operational (border guard service, border control, operational search and information and analytical activities, engineering and technical control, integrated preventive measures).

Key words: illegal migration, border service, counteraction, administrative proceedings, compulsion, foreigners, stateless persons, border, prevention, readmission.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект): монографія. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2018. 492 с.
2. Мота А. Ф. Історичні аспекти розвитку процесуальних повноважень Державної прикордонної служби України в протидії адміністративним правопорушенням. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4. С. 289–295.
3. Мота А. Ф. Повноваження Державної прикордонної служби України в протидії правопорушенням: процесуальні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 216–219.
4. Мота А. Ф. Боротьба з контрабандою в діяльності Державної прикордонної служби України: організаційно-правові та процесуальні аспекти. *Форум права*. 2008. № 3. С. 374–379. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_54.
5. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання затримання незаконних мігрантів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*: Наук.-теорет. журнал. 2012. Спец. вип. № 5. С. 174–180.
6. Мота А. Ф. Дотримання прав людини в оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України. *Публічне право*. 2014. № 2 (14). С. 156–162.
7. Мота А. Ф. Співвідношення норм адміністративного та кримінального права, що встановлюють відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. *Соціологія права*: наук.-практ. журнал. 2015. № 3–4 (14–15). С. 176–180.
8. Мота А. Ф. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні державного кордону України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2015. № 825. С. 48–53.

9. Mota A., Nediukha M., Kabachynskiy M. Regulatory and legal control over the enforcement proceedings conducted by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in the cases of illegal migrants' administrative offenses. *The World of Politics, Society, Geography*. Year I, Issue 1, 2016. P. 136–140.

10. Мота А. Ф. Адміністративно-правова характеристика нелегальної міграції як об'єкта протидії органами Державної прикордонної служби України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 2 (02). С. 59–61.

11. Mota A. The implementation of International readmission agreements by the Border Guard of Poland and Ukraine. *Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*. 2016. № 2 (14). S. 189–194.

12. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства. *Публічне право*. 2017. № 1 (25). С. 145–152.

13. Мота А. Ф. Класифікація адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до повноважень Державної прикордонної служби України. *Наукові праці МАУП*. Вип. 52 (1–2017). Юрид. науки. 2017. С. 59–67.

14. Герц А. А., Недюха М. П., Мота А. Ф. Детермінанти нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України. *Південноукраїнський правничий часопис: наук. журнал*. 2017. № 1. С. 10–13.

15. Мота А. Ф. Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України: Особливості юридичного складу. *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_13.

16. Мота А. Ф. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами в протидії нелегальній міграції. *Питання*

боротьби зі злочинністю: зб наук. пр. Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 97–107.

17. Мота А. Ф. Прикордонний контроль та його значення в протидії нелегальній міграції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2017. № 861. С. 304–311.

18. Мота А. Ф. Протидія нелегальній міграції на шляхах морського сполучення: стан та перспективи удосконалення. *Lex portus*: Юрид. наук. журнал. 2017. № 4 (6). С. 86–96.

19. Мота А. Ф. Реєстрація іноземців та осіб без громадянства: застосування в кваліфікації адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2017. № 865. С. 290–295.

20. Мота А. Ф. Адміністративно-правові засади режиму тримання нелегальних мігрантів у місцях, визначених Державною прикордонною службою України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2017. № 884. С. 155–162.

21. Мота А. Ф. Адміністративно-правовий механізм ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України. *Право України*. 2018. № 1. С. 184–195.

22. Мота А. Ф. Адміністративно-правовий статус органів та підрозділів Державної прикордонної служби України, призначених для протидії нелегальній міграції. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Сер.: Юрид. науки: електрон. наук. вид. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_2_5.

23. Мота А. Ф. Віктимні особливості нелегальної міграції, протидію якій здійснює Державна прикордонна служба. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Сер.: «Юрид. науки». 2018. № 3 (8). С. 40–47.

24. Мота А. Адміністративно-процесуальні повноваження органів Державної прикордонної служби України з примусового повернення і видворення нелегальних мігрантів. *Право України*. 2018. № 11. С. 151–168.

25. Мота А. Ф. Законодавство про державний кордон в адміністративно-

правовому механізмі протидії нелегальній міграції: сучасний стан та перспективи удосконалення. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 46–53.

26. Мота А. Ф. Латентність адміністративних міграційних деліктів, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Svazek 5. 5 vydání. S. 144–152.

27. Мота А. Ф. Миграционное принуждение в деятельности Государственной пограничной службы Украины. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Сер.: Юрид. науки: електрон. наук. вид. 2018. Вип. 3. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_ur.pdf.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Мота А. Ф. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються Державною прикордонною службою України у протидії незаконній міграції. *Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 28–29 квіт. 2004 р.). Зб. наук. пр. В 2 ч. Київ: Нац. акад. упр., 2004. Ч. 2. С. 36–41.

29. Мота А. Ф. Розвиток законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України. *Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 7–8 квіт. 2006 р.). Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. С. 148–151.

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

31. Мота А. Ф. Правові основи діяльності відділу прикордонної служби. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України*: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. [сер.: Юрид. науки], (Хмельницький, 20 листоп. 2009 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2009. С. 59–60.

32. Мота А. Ф. Співвідношення норм Закону України «Про прикордонний контроль» та Кодексу Шенгенських кордонів. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України*: матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. [сер.: Юрид. науки], (Хмельницький, 24 листоп. 2010 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2010. № 2. С. 105–108.

33. Мота А. Ф. Відомча регламентація діяльності Державної прикордонної служби України в протидії адміністративним правопорушенням. *Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку*: тези наук.-практ. конф. (Хмельницький, 12 трав. 2011 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2011. С. 45–46.

34. Мота А. Ф. Конституційні засади діяльності Державної прикордонної служби України. *Конституційні засади державного управління та місцевого самоврядування в Україні*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 15-й річниці прийняття Конституції України (м. Хмельницький, 17 черв. 2011 р.). Хмельницький: Хмельницьк. ун-т упр. та права, 2011. С. 140–142.

35. Василик Ю. Б., Мота А. Ф. Особливості виконання рішень про притягнення до відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. *Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів*: зб. наук. пр. за результ. Третьої міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14–15 черв. 2012 р.). Хмельницький: Хмельницьк. ун-т упр. та права, 2012. С. 248–253.

36. Мота А. Ф. Стандарти Європейського Союзу в охороні державних кордонів та застосування їх для удосконалення законодавства України. *Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 21–22 трав. 2013 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 128–129.

37. Мота А. Ф. Административно-правовое регулирование погранично-представительской деятельности. *Обеспечение пограничной безопасности и охрана Государственной границы Республики Беларусь: теория и практика*: материалы 5-й науч.-практ. конф. В 3 ч. Ч. 1. Минск: ГУО «ИПС РБ», 2015. С. 52–55.

38. Мота А. Ф. Можливості збройних формувань у протидії нелегальній міграції (організаційно-правові аспекти). *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України*: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 156–157.

39. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання проходження військової служби в Державній прикордонній службі України під час особливого періоду. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»*: тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р. За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 236–238.

40. Мота А. Ф. Історико-правові аспекти участі органів прикордонної охорони в примусових виселеннях (40-і роки ХХ століття). *Правове регулювання переміщень населення (міграції, депортації, трансфери, проблеми біженців): історія і сучасність*: матер. П'ятої Всеукр. наук.-теорет. Інтернет-конференції. Наук. інтернет-конференції. Вип. 5. ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2016. С. 40–43. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B09bXiLZh58qR0lmT01LaGhBSm8/view>.

41. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання застосування реадмісії органами охорони державного кордону України. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12 жовт. 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. С. 42–43.

42. Мота А. Ф. Административно-правовые режимы в пограничном пространстве и их значение для предупреждения нелегальной миграции. *Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности*: материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф. ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь». Минск: ГУО «ИПС РБ», 2017. С. 336–339.

43. Мота А. Ф. Оперативно-розшукові підрозділи Державної прикордонної служби України як суб'єкти протидії нелегальній міграції. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності*: тези Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 3 берез. 2017 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2017. С. 865–867.

44. Мота А. Ф. Невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства: юридична характеристика правопорушення. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 берез. 2017 р.). Кривий Ріг: Донецьк. юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 119–122.

45. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо забезпечення міграційної політики. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України*: тези X Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 2 листоп. 2017 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2017. С. 211–212.

46. Мота А. Ф. Забезпечення органами Державної прикордонної служби України права на притулок. *Захист прав людини і основоположних свобод як життєво важлива основа всеохоплюючої безпеки в Європі*: матер. Всеукр.

наук.-практ. конф., присвяч. 25-річчю Гельсінського документа 1992 року «Виклик часу перемін» (Дніпро, 7 груд. 2017 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 112–114.

47. Мота А. Ф. Концептуальні засади діяльності Державної прикордонної служби України у контексті євроінтеграції. *Правова система держави: проблеми формування та перспективи розвитку*: матер. Всеукр. наук. конф., (Одеса, 12 груд. 2017 р.). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 29–31.

48. Мота А. Ф. Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. *Застосування інформаційних технологій у підготовці та діяльності сил охорони правопорядку*: зб. тез доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 14–15 берез. 2018 р.). Харків: Нац. акад. Нац. гвардії України, 2018. С. 70–72.

49. Мота А. Ф. Протидія нелегальній міграції як функція Державної прикордонної служби України. *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми*: матер. II Міжнар. наук.-практ. симпозіуму (Івано-Франківськ, 16–17 берез. 2018 р.). Івано-Франківськ: Ред.-вид. від. Ун-ту Короля Данила, 2018. С. 98–102.

50. Мота А. Ф. Попередження нелегальної міграції на глобальному міжнародному рівні. *Міжнародно-правовий захист прав трудящих мігрантів в контексті сучасної міграційної політики*: матер. II-ї міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., (Ірпінь, 25 жовт. 2018 р.). Ірпінь, УДФС України, 2018. С. 58–60.

51. Мота А. Ф. Запобігання нелегальній міграції в європейському регіоні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 30 листоп. 2018 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Консультат. місія Європейського Союзу. Харків, 2018. С. 68–70.

52. Мота А. Ф. Практичні аспекти діяльності Державної прикордонної служби та взаємодії з іншими органами сектору безпеки і оборони в протидії міграційним загрозам. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і*

оборони України: матер. II міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30 листоп. 2018 р.).
Київ: ФОП Кандиба Т. П., 2018. С. 370–371.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	25
ВСТУП	26
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	41
1.1 Історіографія проблеми протидії нелегальній міграції органами охорони державного кордону	41
1.2 Правове регулювання протидії нелегальній міграції в Україні	62
1.3 Нелегальна міграція як об'єкт протидії органами Державної прикордонної служби України: поняття та зміст	85
1.4 Стандарти Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції та їх адаптація до умов охорони державного кордону України	103
Висновки до розділу 1	132
РОЗДІЛ 2 ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ	135
2.1 Правові засади діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції	135
2.2 Організаційні структури протидії нелегальній міграції у складі Державної прикордонної служби України	148
2.2.1 Органи і підрозділи Державної прикордонної служби України, призначені для протидії нелегальній міграції	148
2.2.2 Місця тимчасового тримання нелегальних мігрантів у Державній прикордонній службі України	168

2.2.3 Режим тримання нелегальних мігрантів у місцях, визначених Державною прикордонною службою України	176
2.3 Взаємодія органів Державної прикордонної служби України з іншими суб'єктами протидії нелегальній міграції	187
Висновки до розділу 2	207

РОЗДІЛ 3 АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

3.1 Адміністративний примус як засіб протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України	210
3.2 Здійснення органами Державної прикордонної служби України провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів	236
3.3 Порядок та умови застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців (осіб без громадянства) органами Державної прикордонної служби України	257
3.4 Реалізація органами Державної прикордонної служби України міжнародних угод про реадмісію (приймання–передавання) осіб	278
Висновки до розділу 3	291

РОЗДІЛ 4 ПРОФІЛАКТИКА НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

4.1 Причини та умови нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України	296
4.1.1 Загальна характеристика детермінації нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України	296

4.1.2 Віктимність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України	304
4.1.3 Латентність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України	316
4.2 Ідентифікація нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України	328
4.3 Сутність і системна характеристика профілактики нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України	340
Висновки до розділу 4	379
ВИСНОВКИ	384
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	392
ДОДАТКИ	465

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- ВПС – відділ прикордонної служби
- ВІС – візова інформаційна система
- ДМС – Державна міграційна служба
- КМУ – Кабінет Міністрів України
- КДБ – Комітет державної безпеки
- КПП – контрольно-пропускний пункт
- КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України
- КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
- ККУ – Кримінальний кодекс України
- МОМ – Міжнародна організація з міграції
- МВС – Міністерство внутрішніх справ
- МЗС – Міністерство закордонних справ
- МТТ – місця тимчасового тримання
- НКВС – Народний комісаріат внутрішніх справ
- ОБСЄ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі
- ОКПП – окремий контрольно-пропускний пункт
- ПВУ – Прикордонні війська України
- ПТПШ – пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні
- ПТТ – пункт тимчасового тримання
- СБУ – Служба безпеки України
- СП – спеціальне приміщення
- EUBAM – Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні
- FRONTEX – Європейська агенція з прикордонної та берегової охорони
- SIS – Шенгенська інформаційна система

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Поступ людства опинився під впливом міграційної ситуації з її цивілізаційними перевагами і проблемами, які стоять перед органами влади багатьох країн. Для України проблеми міграції є актуальними в силу намагання її інтегрування в Європейський простір, що зумовлює створення ефективного механізму державного регулювання дозволених переміщень населення. Суттєві політичні, економічні, соціальні зміни на сучасному етапі українського державотворення вимагають розробки і впровадження комплексних організаційно-правових заходів для реагування на існуючі форми нелегальної міграції населення. Діяльність органів охорони державного кордону стала невід'ємною складовою міграційної політики, яка гарантує свободу пересування та спрямована на протидію негативним міграційним проявам.

Значна частина правової системи держави, що пов'язана із забезпеченням міграційного благополуччя має дискусійний за змістом науковий супровід правового регулювання відносин у сфері міграції та практики розв'язання завдань з протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба України). Відбувається зміна ідеології використання прикордонних формувань на здійснення правоохоронної діяльності. Це відповідає євроінтеграційним прагненням України, є важливою частиною співробітництва з Європейським Союзом у сфері міграції, притулку, управління кордонами та зобов'язує застосовувати в регулюванні міграційних потоків юридичні важелі.

Аналіз правового регулювання протидії нелегальній міграції свідчить про необхідність застосування у межах доцільності й раціональності масиву матеріальних і процесуальних норм, сформованих та адаптованих до міжнародно-правових актів, які регламентують проведення прикордонного контролю, співробітництво з прикордонних питань, застосування примусових заходів до мігрантів чи осіб, які надають їм послуги, здійснення реадмісії та прикордонно-

представницької роботи. Серед означених оперативно-службових завдань Держприкордонслужби України мають місце прогалини управлінського характеру, відсутнє законодавче закріплення її необхідних повноважень, що пов'язані з діяльністю в частині протидії нелегальній міграції.

Науково-теоретичним підґрунтям роботи стали загальні теоретичні і практичні положення, розроблені відомими вченими-адміністративістами: В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, І. Л. Бородіним, І. П. Голосніченком, Є. В. Додіним, А. І. Єлістратовим, М. І. Єропкіним, Р. В. Ігоніним, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюком, А. П. Ключніченком, Л. В. Ковалем, В. І. Курилом, Б. М. Лазаревим, Д. М. Лук'янцем, Н. Р. Нижник, М. І. Смоковичем, Г. Й. Ткач, О. С. Фроловим, О. І. Харитоновою, А. П. Шергіним, В. А. Юсуповим.

З'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері міграції, зокрема державного впливу на міграційні процеси, діяльності з протидії міграційним правопорушенням й застосування заходів примусу до іноземців та осіб без громадянства проводилося з урахуванням робіт О. О. Бандурки, С. І. Браткова, І. К. Василенка, В. В. Зуй, В. К. Колпакова, С. Ф. Константінова, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновської, С. О. Мосьондза, В. І. Олефіра, В. І. Палька, О. І. Піскуна, А. В. Платонова, Ю. І. Римаренка, О. І. Савченка, І. І. Серової, В. М. Снігура, Н. П. Тиндик, С. Б. Чеховича та інших науковців.

Сучасні правові дослідження, серед яких слід виділити праці В. Л. Зьолки, М. О. Короля, Ю. Б. Курилюка, Р. М. Ляшука, Б. М. Марченка, М. М. Михеєнка, В. В. Половнікова, Л. В. Серватюк, С. І. Царенка, Т. О. Цимбалістого, В. О. Хоми, В. В. Чумака містять важливі наукові висновки і результати про діяльність органів державної влади в контексті захисту територіальної цілісності, недоторканості кордонів, відповідальності за порушення правил несення прикордонної служби, адміністративно-правового забезпечення діяльності прикордонних підрозділів та режимів у прикордонному просторі. Історичні аспекти становлення органів, призначених для охорони

державного кордону, проаналізовано в наукових працях Л. В. Бородича, М. І. Кабачинського, Б. О. Моці, М. П. Плахотного.

До вивчення проблем профілактики злочинів і адміністративних правопорушень, з'ясування їх причин та умов, подолання віктимності і латентності протиправної поведінки зверталися у різні часи такі вчені, як Г. А. Аванесов, С. В. Албул, А. М. Бабенко, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, О. М. Гумін, О. М. Джужа, А. Е. Жалінський, А. П. Закалюк, В. С. Канцір, О. М. Литвак, В. П. Лозбьяков, А. П. Мозоль, Ю. С. Назар, В. Ф. Оболенцев, Т. Є. Огнев, О. І. Остапенко, С. В. Петков, Д. В. Рівман, А. Б. Сахаров, О. В. Серих, В. О. Туляков, О. С. Шляпочніков тощо.

Роботи вітчизняних і зарубіжних фахівців утворили теоретичну основу для пошуку нових шляхів вивчення природи, змісту, структури міграційних правовідносин, розробки теоретико-методологічних і практичних підходів щодо вирішення міграційних проблем, вироблення науково обґрунтованих рекомендацій у частині формування міграційної політики та забезпечення прикордонної безпеки в Україні. Однак залишаються не дослідженими сучасні аспекти протидії нелегальній міграції, особливості залучення до цієї правоохоронної діяльності органів і підрозділів охорони державного кордону, їх процесуальної участі у справах про міграційні правопорушення. Ці та інші причини, що характеризують наявні проблеми у сфері протидії нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України, обумовили вибір теми і проведення її науково-практичного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію Стратегії розвитку Державної прикордонної служби, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1189-р від 23 листопада 2015 року та відповідає вимогам Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 року (ст. 3). Визначена 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-дослідних робіт Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького: «Методичне забезпечення діяльності органів Державної прикордонної служби України щодо дотримання прав іноземців при здійсненні адміністративних процедур» (213-0014 I), «Адміністративно-правовий механізм реалізації міжнародних угод України про реадмісію» (214-0006 I «Реадмісія») та «Ідентифікація невстановлених осіб – порушників законодавства в прикордонній сфері» (216-0038 I).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в аналізі теоретичних і практичних аспектів протидії нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України, а також у виробленні науково-теоретичних підходів для розв'язання міграційних проблем. Вказаній меті підпорядковано вирішення таких *завдань*:

– з'ясувати історичний аспект становлення повноважень органів охорони державного кордону України у протидії нелегальній міграції;

– охарактеризувати правову регламентацію протидії нелегальній міграції в Україні та особливості участі в цій діяльності органів Держприкордонслужби України;

– розкрити розуміння нелегальної міграції та окреслити коло протиправних діянь, пов'язаних з нею, протидію яким віднесено до компетенції органів Держприкордонслужби України;

– визначити стандарти Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції, які можуть бути застосовані для вдосконалення правового регулювання діяльності органів охорони державного кордону України;

– обґрунтувати організаційно-правові засади діяльності Держприкордонслужби України як суб'єкта протидії нелегальній міграції;

– встановити особливості функціонування системи місць тимчасового тримання нелегальних мігрантів у Держприкордонслужбі України та режимних заходів, що запроваджуються в них;

- уточнити місце органів Держприкордонслужби України у взаємодії з іншими суб'єктами протидії нелегальній міграції;
- охарактеризувати особливості адміністративного примусу, що застосовується Держприкордонслужбою України у протидії нелегальній міграції;
- розглянути процесуальний порядок реалізації повноважень органами Держприкордонслужби України у протидії нелегальній міграції;
- з'ясувати причини та умови, що сприяють нелегальній міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Держприкордонслужби України;
- визначити заходи профілактичного впливу з протидії нелегальній міграції, що застосовуються в охороні державного кордону.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері оперативної службової діяльності органів Держприкордонслужби України при реалізації повноважень з протидії нелегальній міграції.

Предметом дослідження є практика протидії нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України.

Методи дослідження. Достовірність отриманих результатів та висновків відповідно до визначеної мети і завдань забезпечується використанням загальнотеоретичних і спеціальних методів наукового пізнання, що становлять методологічну основу дисертаційного дослідження. За допомогою загальнонаукового діалектичного методу досліджено правове регулювання у сфері міграції і охорони державного кордону, здійснення адміністративно-процесуальних повноважень у справах про порушення нелегальних мігрантів (*підрозділи 1.2, 2.1, розділ 3*). Системний аналіз сприяв визначенню нелегальної міграції як багатоаспектного асоціального явища, виокремленню причин і умов, які його детермінують, характеристики профілактичної діяльності, спрямованої на подолання таких детермінант, а також системи місць тимчасового тримання нелегальних мігрантів і взаємодії між суб'єктами протидії нелегальній міграції (*пункт 2.2.2, підрозділи 1.3, 2.3, 4.1, 4.3*). Методи класифікації та групування застосовано для диференціації міграційних правопорушень, заходів адміністративного примусу і запобіжних заходів, що застосовуються органами

охорони державного кордону (*підрозділи 1.3, 3.1, 3.3, 4.2, 4.3*). Логіко-семантичний метод забезпечив поглиблення понятійного апарату й обґрунтування нових категорій для використання в нормотворчій діяльності (*пункт 2.2.3, підрозділи 1.3, 1.4, 3.1, 3.4, розділ 4*). Застосування порівняльно-правового методу дало змогу встановити соціальну зумовленість протидії нелегальній міграції в різних суспільно-політичних умовах охорони державних кордонів інших держав у співставленні з вітчизняним досвідом відповідної правоохоронної діяльності (*підрозділи 1.1, 1.4, 3.4, 4.3*). Формально-юридичний метод спрямовано на дослідження нормативних джерел і виявлення недоліків чинного законодавства України, яке регулює протидію нелегальній міграції, та вироблення пропозиції щодо його вдосконалення (*пункти 2.2.3, 4.1.2, підрозділи 1.2, 1.3, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 4.2*). На підставі соціологічного та статистичного методів узагальнено дані про міграційні процеси, здійснено співставлення результатів юридичної практики й аналіз емпіричної інформації, пов'язаної з темою дисертаційного дослідження (*пункти 2.2.1, 2.2.3, підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, розділ 4*).

Нормативну основу роботи склали Конституція України, закони України, інші нормативно-правові акти, які регулюють протидію нелегальній міграції, а також законодавчі акти Європейського Союзу та окремих країн у вказаній сфері.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали судової практики, адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону, статистичні дані, результати анкетування 968 військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України та інтерв'ювання 65 громадян третіх країн, рєадмісованих з країн Європейського Союзу в Україну.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є одним із перших у науці адміністративного права фундаментальним дослідженням діяльності Державної прикордонної служби з протидії нелегальній міграції на основі міжнародно-правових актів, сучасного національного законодавства у міграційній сфері та практики його застосування

в охороні державного кордону України.

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

вперше:

– поняття «нелегальна міграція» з урахуванням його ознак визначено як об'єкт протидії, що містить сукупність протиправних діянь різних за ступенем суспільної небезпеки та шкоди, колом суб'єктів, які їх можуть вчиняти шляхом незаконного перетинання державного кордону, або під час протиправного перебування на території України. Комплексне розуміння нелегальної міграції як асоціального явища правової дійсності покладено в основу класифікації адміністративно-караних міграційних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України з поділом на дві групи. Перша – це делікти, які безпосередньо є нелегальною міграцією, оскільки вчиняються іноземцями або особами без громадянства і полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на території України. До другої групи слід віднести проступки, які сприяють вчиненню нелегальної міграції і є порушеннями міграційного законодавства або порушеннями у сфері охорони державного кордону;

– сформульовано розуміння протидії нелегальній міграції, як діяльності, що визначає призначення Держприкордонслужби України і передбачає здійснення системи заходів, спрямованих на подолання нелегальної міграції шляхом профілактики і боротьби з нею, та надання допомоги і захисту особам, які постраждали у процесі міграційних правопорушень;

– у складі Держприкордонслужби України запропоновано виокремити організаційні структури протидії нелегальній міграції, а саме: органи загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони державного кордону, прикордонного контролю, оперативно-бойової діяльності; підрозділи, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції – оперативно-розшукові органи й підрозділи у справах іноземців та адміністративного провадження;

– аргументовано виділення в системі адміністративного примусу, спрямованого на безпосередню протидію нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України: заходів щодо примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта); заходів, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо). Заходи щодо усунення можливості перебування на території держави небажаної особи характеризує виражена міграційна спрямованість – примусове переміщення такої особи за межі держави або недопущення її в'їзду в державу, що вирізняє їх серед інших заходів адміністративного примусу і дає підстави вживати термін «адміністративно-міграційний примус»;

– запропоновано методологічні підходи і засоби проведення ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України шляхом використання адміністративно-правового механізму із специфічним нормативно-правовим регулюванням (норми міжнародного та національного права) і колом уповноважених суб'єктів (персонал підрозділів прикордонного контролю, по роботі з іноземцями та адміністративного провадження). Відповідно до положень національного законодавства та практики оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України виділено два види ідентифікації нелегальних мігрантів: ідентифікаційна діяльність, яка відбувається в пунктах пропуску через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду із спрямованістю на попередження в'їзду на територію України небажаних осіб; ідентифікація, що має постделіктний характер і пов'язана з припиненням незаконного стану – перебування на території держави нелегального мігранта;

– обґрунтовано систему форм профілактики правопорушень у діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції, яка передбачає процесуальний та оперативно-службовий блоки. Форми процесуального блоку профілактики нелегальної міграції характеризуються впливом на правопорушення, який має превентивне значення, а також спрямованістю на відновлення порушеного стану. Оперативно-службові форми профілактики

нелегальної міграції розраховані на попередження правопорушень, а також їх виявлення для забезпечення відповідної процесуальної реакції;

удосконалено:

– визначення і процедуру правового застосування наявних стандартів Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів, а також форм і методів правоохоронної діяльності європейських прикордонних органів;

– теоретико-правові аспекти розуміння системи місць тимчасового тримання в Держприкордонслужбі України та елементів режиму, який у них запроваджений для забезпечення безпеки утримання затриманих осіб, виходячи з необхідності їх локалізації;

– підходи у застосуванні поняття «реєстрація» для аналізу дозвільно-примусових повноважень органів охорони державного кордону і як необхідного елемента опису адміністративних проступків у міграційній сфері;

– зміст повноважень Держприкордонслужби України у провадженнях про застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства. Доведено, що посадові особи органів охорони державного кордону повинні мати повноваження в частині застосовування примусового повернення чи видворення нелегального мігранта за межі країни. Обґрунтована доцільність юрисдикційної діяльності адміністративних судів з прийняття рішень у такій категорії справ на основі оцінки правомірності перебування мігранта на території країни;

– теоретичне обґрунтування нелегальної міграції як асоціального фонового явища, що провокує і створює деліктні детермінанти для вчинення інших суспільно небезпечних правопорушень;

– дискусійну за змістом і реалізацією систему заходів профілактики нелегальної міграції відповідно до їх соціальної спрямованості на міжнародному, національному та прикордонному рівнях;

набуло подальшого розвитку:

– відображення призначення діяльності прикордонних органів в історичні

періоди, що передували незалежності України як військових формувань з окремими повноваженнями в здійсненні міграційного контролю. Еволюційний розвиток правового регулювання протидії нелегальній міграції зумовив створення Державної прикордонної служби України як правоохоронного органу спеціального призначення;

– розуміння механізму правового регулювання протидії нелегальній міграції в Україні, яке відображає взаємообумовленість впливу юридичних норм на правовідносини у сфері міграції та забезпечення прикордонної безпеки. За змістом міграційне законодавство та законодавство про державний кордон включає три типи документів, що стосуються протидії нелегальній міграції: регульовальні, правоохоронні та організаційні;

– тлумачення управлінського та процесуального характеру взаємодії Держприкордонслужби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції, а також залучення військових формувань з правоохоронними функціями, окремих громадян, їх об'єднань як додаткового ресурсу в захисті й охороні державного кордону;

– положення про удосконалення нормативно-правового регулювання здійснення органами Держприкордонслужби України провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів та його взаємозв'язок з адміністративним судочинством;

– застосування поняття «реалізація міжнародних угод» як такого, що найбільш зрозуміло й повно характеризує діяльність Держприкордонслужби України в процедурах реадмісії (прискореної, транзитної) і передбачає здійснення органами охорони державного кордону взаємодії, юрисдикційних та забезпечувальних повноважень;

– пропозиції щодо нормативного закріплення спеціальних підстав звільнення від адміністративної відповідальності визначених категорій осіб відповідно до віктимних особливостей нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України;

– характеристика суб'єктивних і об'єктивних чинників, які впливають на

латентність нелегальної міграції залежно від умов діяльності органів Держприкордонслужби України.

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 20 лютого 2019 р. № 100/45*);

– *сфері правотворчості* – для удосконалення чинного адміністративного і міграційного законодавства України (*акт про впровадження Адміністрації Держприкордонслужби України від 8 січня 2019 р. № 1203/0/3-19-Вх; лист про впровадження Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин від 4 березня 2019 р. № 04-28/17-150 (43404)*);

– *навчальному процесі* – під час організації освітньої діяльності та викладання навчальних дисциплін адміністративно-правового циклу, а також обміну досвідом з підготовки методичних матеріалів та проведення навчальних занять (*акт впровадження в освітній та науково-дослідній діяльності Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького від 20 лютого 2019 р. № 100/45; акт о внедрении в деятельность факультета внутренних войск Военной академии Республики Беларусь от 28 ноября 2018 г.; акт о внедрении в деятельность Международного университета «Международный институт трудовых и социальных отношений» (Белоруссия, г. Минск) от 11 декабря 2018 г.*);

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності органів і підрозділів охорони державного кордону (*акт про впровадження Адміністрації Держприкордонслужби України від 8 січня 2019 р. № 1203/0/3-19-Вх*).

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. І. Кабачинським і М. П. Недюхою опубліковано наукову статтю «Regulatory and legal control over the enforcement proceedings conducted by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in the cases of illegal migrants' administrative offenses», в якій дисертанту належать положення про виділення трьох груп нормативно-правових актів, що регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, протидію яким віднесено до компетенції органів Держприкордонслужби України, взаємозв'язок такого провадження з адміністративним судочинством та застосування адміністративного законодавства як інструменту впливу на міграційну ситуацію. У співавторстві з А. А. Герц і М. П. Недюхою опубліковано наукову статтю «Детермінанти нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України», в якій дисертантом опрацьовано теоретичне обґрунтування нелегальної міграції як спеціального фонового явища, що може сприяти супутнім кримінальним правопорушенням і визначено співвідношення кількості затриманих та непропущених нелегальних мігрантів із кількістю виявлених органами Держприкордонслужби України злочинів, а також висновок про визначальний детермінуючий вплив морально-психологічних особливостей окремої людини, яка вдається до незаконного перетинання кордону або порушує встановлений міграційний режим. У співавторстві з Ю. Б. Василюком опубліковано тези доповіді «Особливості виконання рішень про притягнення до відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», в якій дисертантом запропоновано механізм стягнення штрафу в подвійному розмірі для забезпечення виконання постанов про накладення стягнень на міжнародних перевізників. 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 № 1 від 9 січня 2019 р.). Окрім цього, основні положення дисертації висвітлено в доповідях і повідомленнях на таких науково-практичних заходах: Міжнародній науково-практичній конференції *«Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів»* (Київ, 28–29 квітня 2004 р.); Міжнародній науково-практичній конференції *«Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення»* (Львів, 7–8 квітня 2006 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції *«Проблеми теорії та практики реалізації правоохоронних функцій в охороні державного кордону України»* (Хмельницький, 22–23 листопада 2007 р.); II, III і VIII Всеукраїнських науково-практичних конференціях *«Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України»* (Хмельницький, 20 листопада 2009 р., 24 листопада 2010 р. і 10 грудня 2015 р.); Науково-практичній конференції *«Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку»* (Хмельницький, 12 травня 2011 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції, присвяченій 15-й річниці прийняття Конституції України *«Конституційні засади державного управління та місцевого самоврядування в Україні»* (Хмельницький, 17 червня 2011 р.); III Міжнародній науково-практичній конференції *«Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів»* (Хмельницький, 14–15 червня 2012 р.); Міжнародній науково-практичній конференції *«Інтегроване управління кордонами»* (Хмельницький, 21–22 травня 2013 р.); 5-й науково-практичній конференції *«Обеспечение пограничной безопасности и охрана Государственной границы Республики Беларусь: теория и практика»* (Мінськ, 2015 р.); Всеукраїнському форумі вчених-адміністративістів *«Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»* (Запоріжжя, 21 квітня 2016 р.); V Всеукраїнській науково-теоретичній Інтернет-конференції *«Правове*

регулювання переміщень населення (міграції, депортації, трансфери, проблеми біженців): історія і сучасність» (Львів, 2016 р.); III Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (Одеса, 12 жовтня 2016 р.); Міжнародній заочній науково-практичній конференції «Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности» (Мінськ, 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності» (Хмельницький, 3 березня 2017 р.); II Всеукраїнській науково-практичній конференції «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (Кривий Ріг, 24 березня 2017 р.); X Всеукраїнській науково-практичній конференції «Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України» (Хмельницький, 2 листопада 2017 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції, присвяченій 25-річчю Гельсінського документа 1992 року «Виклик часу перемін» «Захист прав людини і основоположних свобод як життєво важлива основа всеохоплюючої безпеки в Європі» (Дніпро, 7 грудня 2017 р.); Всеукраїнській науковій конференції «Правова система держави: проблеми формування та перспективи розвитку» (Одеса, 12 грудня 2017 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Застосування інформаційних технологій у підготовці та діяльності сил охорони правопорядку» (Харків, 14–15 березня 2018 р.); II Міжнародному науково-практичному симпозиумі «Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми» (Івано-Франківськ, 16–17 березня 2018 р.); II Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Міжнародно-правовий захист прав трудящих мігрантів в контексті сучасної міграційної політики» (Ірпінь, 25 жовтня 2018 р.); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави» (Харків, 30 листопада 2018 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України» (Київ, 30 листопада 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено в 52 наукових публікаціях, зокрема: в одноосібній монографії; в 26 наукових статтях, 21 з яких – у журналах і збірниках, що входять до переліку фахових наукових видань України; в 5 статтях у періодичних іноземних виданнях (Республік Вірменії, Польщі та Чехії); у 25 тезах виступів на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з переліку умовних позначень, вступу, чотирьох розділів, що містять чотирнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, розміщеного на 73 сторінках (607 найменувань) та додатків на 55 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 519 сторінок, з них 367 сторінок основного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

1.1 Історіографія проблеми протидії нелегальній міграції органами охорони державного кордону

Закономірності юридичних феноменів підлягають встановленню на основі їх розвитку в історичних умовах існування різних державних утворень. Можливість міграції та необхідність протидії її нелегальному прояву фіксується через об'єктивну тенденцію досвіду правового регулювання міграційних процесів і діяльності органів влади. Звернення до спадщини минулого, витоків організації охорони державного кордону дозволяє виявити помилки міграційної політики та виробити послідовність в удосконаленні діяльності, спрямованої на боротьбу з міграційними правопорушеннями.

Переосмислення значення міграційних процесів для української державності, вироблення та застосування нових форм і методів впливу на міграційну ситуацію, гуманізація адміністративного законодавства в міграційній сфері впливають на наукове розуміння еволюціонування органів охорони державного кордону як необхідної інституційної складової забезпечення ефективної протидії нелегальній міграції. Історико-правові особливості розвитку адміністративного законодавства, що передбачає участь посадових осіб прикордонної служби у протидії нелегальній міграції, як правило, окремо не з'ясовуються, однак нові міграційні завдання в організації охорони державного кордону спонукають до цього.

Узагальнюючи історичні дослідження щодо зародження прикордонної варті М. І. Кабачинський відзначає, що «уже в княжі часи охороні рубежів держави надавалось виключне значення і вона розглядалася як одна з найважливіших державних функцій. Служба з охорони кордону носила

охоронний та воєнно-оборонний характер, мала за мету захист країни від вторгнення завойовників. Охорона кордону відбувалась не на всьому його протязі, а лише на торгових шляхах, дорогах і найбільш вірогідних напрямках руху ворога. Значних успіхів вона досягла з розвитком будівництва фортифікаційних споруд і централізованим керівництвом державою даним процесом» [131, с. 80]. Саме за Київської Русі та Галицько-Волинського князівства поряд з регулярним військом (дружина) та народним ополченням (вої) у прикордонній діяльності почали вдаватися до специфічних методів та використовувати окремі формування. І. П. Крип'якевич з цього приводу писав: «Своєрідне народне ополчення творили також степові орди, що були під владою наших князів. Мали вони загальну назву чорних клобуків... Були це недобитки різних степових орд, головню печенігів та торків, що або самі піддалися під українську владу, або наші князі привели їх як бранців та осадили на степовому пограниччі» [181, с. 21]. «Українські степи, багаті на дикого звіря, – продовжує цей відомий історик, – приманювали раз-у-раз до себе сміливе населення, що йшло туди на лови й риболовство, не вважаючи на небезпеку від диких кочовників. Ті сміливі степові поселенці, попередники запорожців, мали своєрідну воєнну організацію й уміли все виставити значні військові сили. На жаль, про подробиці їх життя знаємо небагато. Займалися вони ловами, мали свої стада, але передусім – воювали» [181, с. 22].

Козаки стали особливим виявом української військової формації, що виконувала прикордонні завдання. На основі архівних джерел Д. І. Яворницький наводив дані про черкаських козаків й козаків князь-Димитрія, які стають відомими 1503 року та вже тоді становили нерегулярне військо, організоване «для захисту кордонів Литви від татарських нападів» під командою «...так званих старост, тобто керівників областей, міст і замків держави» [564, с. 8]. Л. Г. Мельник, описуючи утворення реєстрового козацького війська вказує, що вже «на початку XVI ст. литовський уряд робить спробу використати січових козаків на державній службі по охороні південних рубежів держави. У листі до «панів-Ради», надісланому в грудні 1524 р.,

Великий князь Сигізмунд I писав, що державці Семен Полозович і Криштоф Кмитич, «зібравши невелике число козаків, на чолі їх Дніпром до Києва і далі до Тавані на службу нашу ходили і, там будучи, послуги своєї нам не мало вчинили, і тих людей ворожих, татар усіх, які в державу нашу ввійшли були, тиждень через Дніпро не пропускали...» [129, с. 125]. Слід відзначити також, що їх поява є, крім іншого, наслідком цілком нових для феодалного часу міграційних процесів. «Утікали наймужніші та найвідважніші – ті, кому воля була дорожча за життя, хто не тільки був ладен дати збройну відсіч панам, але й сміливо ходив у степ назустріч татарам. У путь рушали навесні, коли земля просихала і покривалася травою. Йшли цілою валкою на чолі з отаманом; усі були озброєні, з собою мали землеробський реманент, тенета, пастки для ловлі звіра і риби. Заглиблювалися далеко у степ, куди здавалося, не досягне рука панського урядника, і тут оселялися. Польський хроніст С. Грондський (XVII ст.) писав: «Ті з руського народу, хто... не бажав ходити в ярмі й терпіти владу місцевих панів, йшли в далекі краї, тоді ще не залюднені, та здобували собі право на свободу... засновували нові селища і, щоб відрізнятись від селян, стали називати себе козаками» [129, с. 117].

Територіальний масштаб із самого початку визначив прикордонний характер діяльності козацтва. М. С. Дністрянський так характеризує кордони і територіально-адміністративний устрій українських військово-державних утворень XV – XVIII століть: «Осередок козацтва – Запорізька Січ – була не тільки військовим, але й особливим державно-політичним утворенням – козацькою республікою. Територія козацьких впливів, так звані запорізькі вольності, не була усталена, межа її проходила приблизно від гирла Тясмину до Чорного Лісу, річкою Виссю до Синюхи, Синюхою і Південним Бугом до лиману, вздовж Дніпра до р. Конки аж до її верхів'я, далі степами до гирла Берди, а з гирла Берди Азовським морем до гирла Кальміусу, звідти до р. Орель і Ореллю до Дніпра. Присутність українських козаків у Причорномор'ї і Приазов'ї ще раз переконливо засвідчила їх прагнення відтворити давні етнічні кордони, яке було реалізовано утворенням фортець, поселень, активною

економічною і військовою діяльністю» [75, с. 36–37]. Згодом, «повстання Богдана Хмельницького ввело козаччину на ще ширшу арену. Запорозьке військо опанувало цілу Наддніпрянщину, завело тут свій військовий лад, перетворило соціальні відносини, добуло признання для козацької влади, – стало творцем нової української держави» [181, с. 168]. Але, крім того, відбулася зміна політичної орієнтації, що зумовила розвиток міграційних та прикордонних відносин в іншій правовій системі. Попри всі «розбіжності підписання Переяславської угоди стало поворотним пунктом в історії України, Росії та всієї Східної Європи. Раніше ізольована й відстала Московія зробила гігантський крок уперед на шляху перетворення на велику державу. А доля України стала в усьому доброму й лихому – невід’ємно пов’язаною з долею Росії» [495, с. 125].

На відміну від козаків, які переважно керувалися звичаєвим правом, у Московському царстві набули поширення письмові джерела, які регламентували прикордонну діяльність, що певною мірою відповідало самодержавному політичному устрою. В XVI столітті Іван Грозний надавав особливого значення забезпеченню охорони південних кордонів, «чтобы крымцы не могли явиться у Оки безвестно» [312, с. 25]. З цією метою 1571 року прийнято «Боярский приговор о станичной и сторожевой службе», який визначав «на которых сторожах и из которых городов и по кольку человек сторожей на которой стороже ставить, которые б сторожи были усторожливы от крымские и ногайские стороны, где б было государеву делу прибыльнее и государевым украинам было бережнее, чтоб воинские люди на государевы украинны войною безвестно не приходили, а станичником бы к своим урочищам ездить и сторожам на сторожах стояти в тех местах, которые б места были усторожливы, где бы им воинских людей мочно устеречь» (*стиль і мова збережені – А. М.*) [38, с. 5]. Згодом у московській державі були нормативно закріплені окремі міграційні правила та встановлювалася відповідальність за їх порушення. Згідно ст. 1 гл. 6 «Уложения царя Алексея Михайловича» 1649 року виїзд в інші держави, з якими існували мирні відносини, можливий

був на підставі проїжджої грамоти, що могла видаватися царем або воєводами, «а без проезжей грамоты ему не ездити» (*стиль і мова збережені – А. М.*). Відповідальність була диференційована залежно від мети нелегального перетинання кордону. «Да будет про него в сыску скажут, что он впрям ездил в иное государство без проезжей грамоты для измены, или для иного какова лихого дела: и того по сыску за измену казнити смертию. А будет в сыску скажут, что он ездил в иное государство без проезжей грамоты для торговаго промыслу, а не для измены, и ему за то учинити наказание, бити кнутом, чтобы на то смотря иным неповадно было так делати» (*стиль і мова збережені – А. М.*) [535, с. 8].

Згодом перед царською Росією постали не лише військові загрози в прикордонному просторі. Більшість дослідників (В. Л. Зьолка, М. І. Кабачинський, Р. М. Ляшук) вказують на поширення контрабандної діяльності у XVIII ст. Російські історики Олександр та Андрій Плеханови зазначають, що з розширенням території держави «сторожові пости наблизилися до природніх кордонів – для спостереження за рухом ворога та утримання біглих людей, а також з появою епідемій і карантинної прикордонної служби». За Петра I, «з прийняттям покровительської системи та збільшенням тарифних мит на привозні товари, виник контрабандний промисел і на варту покладено було «смотрение за неводворением контрабанди». Так, військова варта, що стояла на кордоні набула значення фінансової, особливо на західній ділянці, і на перший план поступово вийшло вирішення економічних завдань» [312, с. 25]. М. І. Кабачинський з цього приводу пише: «З 1754 року всі товари з Росії і в Росію дозволяється перевозити тільки через митниці. Між митницями наказано було зробити засіки шириною 10–15 сажень, поставити рогатки, надовби і побудувати дорогою шириною в три сажени для роз'їздів, котрі циркулювали між форпостами. Військова охорона посилюється драгунськими полками, які висилалися на кордон» [131, с. 146].

Російські правові джерела тієї доби засвідчують зародження у військовому середовищі повноважень з прикордонного контролю. Відповідно

до п. 2 глави LXII «Устава воинского» 1716 року встановлювалися обов'язки та порядок дій вартових у фортеці й на відкритій місцевості щодо перевірки іноземців (невстановлених осіб) (*додаток Б*) [536, с. 298–299]. Слід погодитися з Ю. Б. Курилюком, що за змістом наведеної норми «...караул був тогочасним прикордонним нарядом, якому встановлено обов'язок здійснення своєрідного паспортного контролю, проведення співбесід з особами, які перетинали кордон, та прийняття рішення про пропуск через кордон, який вони охороняли, а також інших функцій з охорони кордонів» [189, с. 41].

У цей період остаточно визначилося перебування території сучасної України в складі двох імперій: Австро-Угорської та Російської. Б. О. Моця пов'язує з розвитком структур прикордонної охорони Австрійської території подальшу долю окремих частини запорозьких козаків після ліквідації Російською імперією Запорозької Січі – «деяка їх кількість досить нетривалий час перебувала у межах Військового Кордону Австрійської імперії, в областях Банат та Бачка. Численні групи запорожців масово з'являються тут у 1785 р. Вважається, що вони несли службу у складі граничарських полків» [263, с. 12].

Для царської Росії, до складу якої входило більшість українських земель, виконання правоохоронних функцій органами охорони державного кордону стало характерним напрямом діяльності. Хоча в Росії на українських територіях на той час і пізніше використовували в охороні державного кордону військові підрозділи, навіть специфічні (ландміліція, обласна стража Каралашів), саме у XVIII ст. започатковано тенденцію підпорядкування прикордонної охорони фінансовим органам. У 1782 році з вільнонайманих наглядачів і об'їждчиків була створена митна сторожа, яка забезпечувала створення особливої митної лінії для відвернення таємного провозу товарів. Військова прикордонна охорона, форпости були ліквідовані, приміщення (застави) передані «наглядацьким дворам». «Створена митна лінія мала обмежені завдання – боротьби з контрабандою», а митні установи організаційно входили до Комерц-колегії, в компетенції якої з 1718 року зосередилися всі митні питання. «Безпосередньо управління митницями здійснювали генерал-губернатори, а

прибутки зосереджувалися в казенних палатах прикордонних губерній. Природно, усі види контролю, у тому числі й паспортний, знаходились у віданні митних чиновників» [131, с. 143, 147–148]. В умовах воєнної небезпеки на початку XIX ст. було ініційовано створення воєнної (козацької) сторожі на західних російських кордонах та організацію несення служби в дві лінії [22]. Однак навіть за таких умов і вже згодом, за радянської влади з початку її становлення, органи охорони державного кордону організаційно входили до фінансово-митної системи держави.

Це зовсім не виключало воєнізованої організації та можливого призначення прикордонної сторожі. М. І. Кабачинський так характеризує цей період розвитку прикордонних структур у Росії: «...до кінця XIX століття прикордонна охорона отримала повністю закінчену і струнку організацію чисто військового типу зі спеціальними функціями. Для цього було вжито ряд заходів. Найважливішими з них можна вважати: перехід (з 1861 року) до комплектування прикордонної сторожі на загальних засадах, у порядку рекрутського набору; створення навчальних команд для вахмістрів та унтер-офіцерів; введення (з 1877 року) в частинах прикордонної сторожі армійського дисциплінарного статуту» [131, с. 182]. З утворенням у 1893 році Окремого корпусу прикордонної варті змінено було лише порядок управління – «міністр фінансів, як і раніше, керував прикордонною вартою, але тепер через командира корпусу, начальників прикордонних округів» [131, с. 188]. До I світової війни на це воєнізоване прикордонне формування покладалися в основному завдання щодо боротьби з контрабандною діяльністю. Комплекс обов'язків стосувався також протидії незаконному перетинанню державного кордону і нагляду за дотриманням відповідного режиму поблизу державного кордону. Відповідно посадові особи Окремого корпусу прикордонної варті мали повноваження правоохоронного характеру. За ст. 319 Правил про Окремий корпус прикордонної варті, «чины Отдельного корпуса пограничной стражи, при отправлении служебных обязанностей по пограничному надзору» (*стиль і мова збережені – А. М.*) могли застосовувати зброю [44]. Міграційний

контроль та пов'язані із цим повноваження здійснювалися іншими правоохоронними органами. Зокрема, в дореволюційній Росії встановлено було особливі обмеження для іноземців – євреїв талмудистів, для в'їзду яких у країну і заняття промислами вимагався спеціальний дозвіл міністра іноземних справ, а також міністрів внутрішніх справ і фінансів. Такі ж обмеження встановлювалися для іноземного східного духовенства та єзуїтів [55, с. 73]. «Что касается текущих мер поддержания спокойствия, – писал доктор державного права В. М. Грибовский, современник тієї доби, – то обязанность их применения лежит на департаменте полиции министерства внутренних дел и на органах местного управления: губернаторах, уездной и городской полиции и других учреждениях и лицах. В отношении борьбы с нарушителями порядка средства, которыми располагает правительство, весьма разнообразны. Сюда относятся между прочим: надзор за населением, производимый при помощи проверки паспортов; ...надзор за отдельными подозрительными лицами; запрещение им проживания в определённых местностях; административное задержание; ...высылка за границу иностранцев» (*стиль і мова збережені – А. М.*) [55, с. 205].

Подібно, на військових засадах, було організовано прикордонну охорону в Австро-Угорщині, що певною мірою відображає мілітаризовані тенденції того часу. Характеризуючи історію формування та розбудови структур прикордонної варти на території цієї держави, Б. О. Моця відзначає певне відставання від Російської імперії. У складі австро-угорських збройних сил перебували «сухопутні війська, військово-морський флот, територіальна оборона (ландвер) і ополчення (ландштурм). У складі загальних піхотних формувань Австро-Угорщині станом на 1914 р. налічувалося 6 імператорських і королівських боснійсько-герцеговинських рот прикордонної варти, а в складі формувань жандармерії в 1917 р. був сформований імператорський і королівський військово-поліцейський корпус прикордонної варти. Останнє утворення мало «переважно риси військової частини, призначеної для ведення бойових дій у складі регулярної армії» [263, с. 12].

Перша світова війна призвела до зламу державного устрою двох імперій, у складі яких перебували українські етнічні землі та зміни кордонів у Європі. Для українського народу постали нові виклики і можливості. На противагу радянській історіографії, О. Субтельний заперечує поширений погляд на революцію 1917 року як титанічну битву класів у Росії, оскільки він не дає адекватного розуміння подій в Україні, де вибухнула українська революція, що за своєю природою була як національною, так і соціально-економічною [495, с. 296]. Про це свідчить гуманістичний зміст багатьох документів Української Народної Республіки, проголошеної в листопаді 1917 р. III Універсалом Центральної Ради. В контексті досліджуваної теми звертає на себе увагу конституційне закріплення суб'єктивного права особи на свободу пересування. Стаття 18 Конституції УНР (Статуту про державний устрій, права та вільності УНР) встановлювала: «Кожний громадянин УНР і всі інші на її території мають повну свободу перемін місця пробування» (*стиль і мова збережені* – А. М.) [161, с. 74]. Лише згодом таке фундаментальне право буде визнано світовим співтовариством, а в сучасній Україні матиме визначальне значення для органів, які здійснюють охорону державного кордону.

Проте завершити формування правової системи в період національно-визвольних змагань 1917 – 1921 років не вдалося. Значна частина відносин не була врегламентована, багато нормативних актів так і не були реалізовані. Зокрема це стосувалося і сфери охорони державного кордону. В III Універсалі Центральна Рада лише в загальних рисах окреслила межі території УНР, які згодом постійно зазнавали змін. Делегації Центральної Ради, Гетьманату та Директорії змушені були вести постійні переговори щодо визначення кордонів Української держави [32, с. 12–49]. Відповідно, як зазначає М. І. Кабачинський, «...в умовах бойових дій територія УНР обмежувалася зоною стратегічного впливу армії. Кордони в цей час були рухомими, нестійкими, нечіткою була їх політично-етнографічна окресленість, що ...впливало на організацію прикордонної охорони» [131, с. 229].

Офіційно вважається, що вперше питання організації охорони кордону

Рада Народних Міністрів УНР розглянула 7 березня 1918 року. 20 березня міністри затвердили на чолі Окремого корпусу кордонної охорони полковника В. Желіховського. Це формування було утворено з підпорядкуванням Міністерству фінансів [69], що свідчить про збереження пріоритету в правоохоронній діяльності тогочасних органів охорони державного кордону з протидії контрабанді. Першими виступили на охорону українського кордону: Донецька група військ, яка з квітня 1918 року охороняла харківсько-донецьку ділянку; Окрема Запорізька дивізія, що охороняла чернігівсько-сумську ділянку; 1-а стрілецька козацька дивізія (Сіра), яка взяла під охорону чернігівську ділянку кордону [504, с. 209–210]. Як функції прикордонної варти в цей період Б. О. Моця вказує такі напрями діяльності: «по-перше, охорона кордону; по-друге – попередження незаконного ввозу та вивозу зброї, боєприпасів, товарів і т. п.; по-третє – затримання дезертирів, кримінальних елементів, контрабандистів та інших осіб, які намагалися перетнути державний кордон без відповідних документів; по-четверте – виконання на кордоні карантинної та поліційної служб» [263, с. 13]. М. І. Кабачинський наводить лише один приклад безпосереднього виконання своїх обов'язків корпусом кордонної охорони, коли в період Гетьманату «з метою запобігання проникненню протизаконних і злочинних елементів на територію України законом від 30 серпня 1918 р. на кордоні з Росією були встановлені кордонні пункти на станціях Орша, Клинці, Хутір-Михайлівський, Коренево, Гостинцево та Валуйки. На кордонних пунктах контролювалось виконання вимог щодо регулювання закордонних зв'язків, правил, перевірялись документи» [131, с. 228]. Історія Окремого корпусу кордонної охорони закінчилася відходом разом з Дієвою армією УНР на польську територію – за річку Збруч, у результаті бойових дій з Червоною армією радянської Росії.

Окремі намагання врегулювати міграційні правовідносини було зроблено урядом УНР в екзилі. Слід відзначити, що тогочасна правова думка пов'язувала ці питання з адміністративно-правовим регулюванням. За проектом Адміністративного кодексу УНР 1932 року підтверджувалося конституційне

право для власних та іноземних громадян без перешкод пересуватися по всій території держави. Застереження стосувалися лише пересування в межах прикордонної смуги. Артикул 279 цього проекту встановлював: «В'їзд з чужоземної держави в межі У.Н.Р. і виїзд закордон осіб як чужоземного громадянства, як і громадян У.Н.Р. відбувається на підставі закордонних паспортів та віз на них, що їх видають і проставляють відповідні органи влади за визначеним для цього в законі порядком» (*стиль і мова збережені – А. М.*) [6, с. 123–124].

У міжвоєнний період частини української території опинилася під юрисдикцією Польщі, Румунії, Чехословаччини та СРСР. Державно-правовий лад останнього утворення був визначальним для сучасної України, оскільки, вона стала згодом правонаступницею УРСР. Підписання з Польщею Ризького договору в жовтні 1920 року стабілізувало західні кордони радянської держави «на лінії р. Збруч – на захід від м. Ямпіль – на схід від м. Острог і далі по сучасній границі Рівненської і Житомирської областей...» [75, с. 91]. Однак ще до цього, в період активних бойових дій радянська влада вдалася до організації охорони державного кордону. Основоположним документом став Декрет Ради Народних Комісарів РСФРР від 28 травня 1918 року про встановлення прикордонної охорони. За змістом цей нормативний акт відображає уявлення про діяльність прикордонних органів, що було характерним у царські часи. Згідно п. 2 цього Декрету було визначено шість можливих напрямів діяльності, які спрямовані на захист прикордонних інтересів РСФРР, а в межах прикордонної смуги – захист особи і майна громадян. На Прикордонну охорону покладено було, зокрема, обов'язок перешкоджати таємному перевезенню вантажів і таємному переходу осіб через сухопутні та морські кордони РСФРР. Подібно як і в дореволюційній Росії таке формування підпорядковано було Народному комісаріату в справах фінансів [62, с. 75], що, на думку більшовицького уряду, визначало його головне призначення – боротьба з контрабандою.

На початковому етапі радянські органи охорони державного кордону

переважно залучалися до виконання бойових завдань, що обумовлено було тим ж причинами, що і в УНР. Але загалом радянська доба ознаменувалася підпорядкуванням військ, які несли прикордонну службу Всеросійській надзвичайній комісії (ВНК). Так, 24 листопада 1920 року Рада Праці та Оборони вирішила всю відповідальність за охорону кордону покласти на особливі відділи ВНК, яким і були підпорядковані вказані війська. «Наркомату зовнішньої торгівлі залишався тільки митний нагляд» [130, с. 148]. Комплекс завдань правоохоронного характеру щодо боротьби з бандитизмом, шпигунством, контрабандою виконувався у взаємодії органів особливих відділів ВНК з охорони кордону з військами Червоної армії. Прикордонні частини, що розташувалися на кордоні з Польщею та Румунією від адміністративного кордону Волинської і Мінської губерній до Чорного моря і гирла Дністровського лиману, були розтягнуті тонкою лінією на відстань 1350 верст [111, с. 495].

Саме на цьому історичному етапі окреслилася законодавча закономірність, що передбачала спеціальне регулювання відносин у сфері охорони державного кордону і як наслідок окремого визначення повноважень органів прикордонної охорони (з 1922 року діяли в системі Державного політичного управління при Народному комісаріаті внутрішніх справ (НКВС)) у протидії нелегальній міграції. Так, відповідно до положень Адміністративного кодексу УСРР 1927 року (застереження до статей 81, 87) органи ДПУ уповноважені затримувати осіб, проводити огляд і вилучення (в оригіналі – трус і виймання) на підставі спеціальних правил [9]. До таких слід віднести, перш за все два Положення про охорону кордонів СРСР 1923 та 1927 років. Останнє з них, яке втратило свою силу вже після війни, передбачало визначення «порушника державного кордону». Цим поняттям охоплювалися особи, які перейшли або намагалися перейти державний кордон Союзу РСР поза встановленими для переходу пунктами або хоча й через такі пункти, але невстановленим чином, відповідно вони підлягали затриманню прикордонної охороною Об'єднаного державного політичного управління [316]. Також,

відповідно до ст. 18 Положення про охорону кордонів СРСР 1927 року в межах 22-кілометрової прикордонної смуги особам прикордонної охорони, які знаходилися при виконанні службових обов'язків, надавалося право за підозри в порушенні ким-небудь кордону або в перевезенні, або перенесенні контрабандного товару проводити особистий обшук підозрюваного, оглядати речі і засоби пересування та перевіряти документи [316].

Надалі органи охорону державного кордону підпорядковувалися відповідним правоохоронним утворенням радянської влади – органам внутрішніх справ або органам державної безпеки і відповідно переважно протидіяли злочинним проявам – контрабанді, бандитизму, шпигунству.

У період II світової війни на прикордонні війська покладалося і виконання суто військових завдань: знищення дрібних груп ворога, що проникали в тил діючих частин; надання допомоги військовому командуванню у підтриманні порядку на основних фронтових комунікаціях; проведення контрольно-пропускної та загороджувальної служби [130, с. 164]. Але слід погодитися з Л. В. Бородичем, який характеризує війська НКВС напередодні війни як чисельний, складний за організаційною та управлінською структурою військовий організм, головна спрямованість якого «протягом понад 2-х десятиліть на здійснення охоронно-каральних заходів визначала не лише їх специфіку, функції й завдання, але й природу, характер, а головне – форми й методи службово-оперативної роботи» [35, с. 18]. Знаходить це свій вияв і у діяльності, спрямованій на обмеження міграційних потоків та протиправному поводженні з мігрантами. Після вторгнення фашистської Німеччини на територію Польщі представник німецької прикордонної охорони охарактеризував ситуацію так: «ми не можемо домовитися з місцевим населенням, а стріляти в тих, хто переходить кордон нам заборонено, крім того, у нас мало людей і тому ми не можемо запобігти переходу кордону. Якщо ваші прикордонники будуть стріляти, то переходу не буде. Ми не забороняємо переходу в нашу сторону, але до нас переходів майже немає, а від нас іде дійсно багато. Я прошу передати нам частину перебіжчиків, я їх покараю і вони

більше ходити не будуть» [103, с. 228]. З початком активних бойових дій на території СРСР у 1941 році керівники прикордонних військ НКВС СРСР були призначені начальниками охорони військового тилу і на них покладено було виконання, поряд з іншим, суто каральних завдань. Відповідно до наказу НКВС СРСР від 26 червня 1941 року вони зобов'язувалися до «наведення порядку у військовому тилу, очищення тилових доріг від біженців, забезпечення підвозу та евакуації, забезпечення безперешкодної роботи зв'язку» [358, с. 251].

Існуюча правова регламентація допускає залучення органів охорони державного кордону до процесу переміщення осіб, яке застосовується в примусовому порядку (про це йтиметься далі). Разом з тим, також важливо встановити ретроспективу розвитку органів прикордонної охорони з урахуванням їх призначення в процесі примусових виселень, які практикувалися щодо українського населення і правомірність яких викликає сумнів. Масового характеру вони набули в період II світової війни та повоєнний час.

Так, на виконання Угоди між Урядом Української Радянської Соціалістичної республіки і Польським комітетом національного визволення про евакуацію українського населення з території Польщі і польських громадян з території УРСР, підписану 9 вересня 1944 року в Любліні, було переселено 812 688 осіб з України до Польщі та 472 635 осіб з Польщі до УРСР станом на жовтень 1946 року [333, с. 52]. Близько 140 000 українців упродовж трьох місяців 1947 року було переселено у західні та північні воєводства Польщі під час операції «Вісла» з території Надсяння, Лемківщини, Холмщини, Підляшшя [334, с. 28–30].

Тогочасні документи лише частково відображають участь прикордонників у вказаних процесах. Зрозуміло, що на прикордонні частини і з'єднання покладено було передусім традиційні завдання. І. Білас, який проводив ґрунтовне дослідження участі органів НКВС – МДБ у депортації українського населення, наводить наказ наркома внутрішніх справ СРСР № 001063 від 28 серпня 1944 року «Про організацію контрольних-пропускних

пунктів на прикордонній лінії між СРСР і Польщею», яким зобов'язано начальника Головного управління прикордонних військ НКВС СРСР створити контрольно-пропускні пункти, зокрема, «...по Українській РСР: Мала Владівка, Волчків Перевіз, Устилуг, Сокаль, Пархач, Рава-Руська, Медика, Нижанковичі, Лясковате, Краковець та Устьзяново» [26, с. 80–81].

Поряд з цим прикордонні війська було залучено до дій, спрямованих на знищення угруповань ОУН і УПА. Координацію таких дій було покладено на заступників уповноважених уряду УРСР у справах евакуації з числа оперативних працівників НКВС, діяльність яких регламентувалася відомчою інструкцією, затвердженою наркомом внутрішніх справ УРСР [26, с. 79, 80]. Вказана діяльність отримала назву «чекистско-войсковых операций» (*стиль та мова подані за оригіналом – А. М.*), які могли проводитися органами охорони державного кордону і на території сусідньої держави. Результати таких операцій засвідчують виражений військовий характер, не зважаючи на намагання надати їм ознак діяльності спрямованої на боротьбу з бандитизмом. Наприклад, з 7 по 21 лютого 1945 року на території Польщі, навпроти ділянки 2-го прикордонного загону (м. Львів) була проведена операція з ліквідації штабу 2-го військового округу УПА – «Буг», Холмського окружного проводу ОУН і сотні УПА, очолюваної «Ягодою». За результатами операції ліквідовано 571 особу – членів ОУН, учасників УПА та осіб, які їм допомагали, з них вбито 60 людей, виведено з території Польщі – 140, захоплено – 182, затримано – 184, добровільно з'явилися – 5 [475, с. 118].

Подібна подвійність завдань – військових та «правоохоронних» – визначена була і в процесі переселення українців під час згадуваної операції «Вісла», хоча, вказана акція проводилася силами польських збірних полків піхоти, військ безпеки та спеціальних підрозділів, таких як «Перший автомобільний полк», «П'ятий саперний полк» і «Перша авіаційна ескадра», які утворили Оперативну групу «Вісла» (Наказ генерала Стефана Моссора № 001 від 19 квітня 1947 «Щодо створення ОГ «Вісла» та завдань підпорядкованих підрозділів») [334, с. 78]. Перелік залучених сил та засобів свідчить про

масштаби руху українського опору, який мав широку соціально-економічну базу. Оперативна група «Вісла» отримала завдання «ліквідувати організації і фашистські банди УПА, провести евакуацію українського населення і тих змішаних родин, які співпрацювали з бандами». У «ході військових операцій, було ліквідовано 1 509 бандитів, що складає понад 75 % кількості банд, [що діяли станом] на квітень 1947 року» (Звіт про діяльність Оперативної групи «Вісла» за період з 20 квітня по 31 липня 1947 року) [334, с. 616, 622].

Еволюційний розвиток органів охорони державного кордону засвідчив необхідність паралельного виконання ними обов'язків, притаманних для військових формувань та правоохоронних органів. Однак не може бути виправданою практика використання прикордонників для репресивної діяльності, яка носить масовий характер [245, с. 42]. Крім того, в повоєнний період органи охорони державного кордону залучалися до невластивих їм завдань. В умовах посилення ідеологічної боротьби на міжнародній арені перед ними одним з найважливіших було поставлено завдання боротьби з «ідеологічними диверсіями» на кордоні. Основна вага виконання таких рішень лягла на контрольно-пропускні пункти (КПП). Вони «зобов'язувалися не допускати перевезення через кордон друкованих творів, кліше, рукописів, документів, матеріалів, відеозаписів, звукозаписів, фото- і кіноматеріалів, які містили відомості, що могли нашкодити політичним і економічним інтересам країни» [130, с. 171–172]. Лише у жовтні 1988 року «контроль за друкованими виданнями в пунктах пропуску через кордон з прикордонних військ був знятий і покладений на органи митної служби» [130, с. 176].

Основна діяльність Прикордонних військ (з 1957 року в системі Комітету державної безпеки при Раді міністрів СРСР) регламентована була Положенням про охорону державного кордону СРСР, затвердженого указом Президії Верховної Ради СРСР від 5 серпня 1960 року. Згідно ст. 11 цього Положення пропуск осіб через державний кордон дозволявся тільки за наявності оформлених документів на право в'їзду в межі СРСР або виїзду із СРСР і міг проводитися в місцях розташування КПП прикордонних військ [315]. Поняття

«порушник державного кордону» почало охоплювати також: осіб, виявлених у територіальних і внутрішніх морських водах СРСР, а також в радянській частині вод прикордонних рік і озер на плавучих засобах або плаваючими без них, якщо вони незаконно проникли в ці води або намагаються залишити їх межі; іноземні військові і невійськові судна, що зайшли в територіальні і внутрішні морські води СРСР, а також у радянську частину вод прикордонних рік і озер з порушенням установлених правил заходу; повітряні судна, що перетинають кордон повітряного простору СРСР, якщо вони не мають дозволу компетентних радянських органів на переліт кордону і політ над сухопутною чи водною територією СРСР, а також хоча й мають вказаний дозвіл, але перелітають кордон у невстановленому місці або з порушенням висоти польоту [315]. Повноважень щодо безпосереднього притягнення до відповідальності осіб, які незаконно перетнули державний кордон або вчинили інші правопорушення в прикордонній сфері органи охорони державного кордону не мали. В справах про порушення державного кордону вони користувалися правами органів дізнання, в необхідних випадках вживали оперативно-розшукових заходів і проводили невідкладні слідчі дії: огляд, обшук, виїмка, освідування, затримання і допит порушників кордону та їх співучасників, а також допит свідків на основі норм кримінально-процесуального законодавства. Прикордонні війська КДБ СРСР мали право перевіряти документи в осіб, які знаходилися в прикордонній зоні і прикордонній смузі, а у випадку переслідування і пошуку порушників кордону – і за їх межами, а також затримувати осіб, які порушили правила прикордонного режиму. В останньому випадку такі особи підлягали передачі міліції для притягнення до відповідальності [315]. Органи міліції мали право накладення штрафів в адміністративному порядку також за порушення правил проживання, прописки і пересування на території СРСР іноземців та осіб без громадянства [272].

У 80-ті роки минулого століття в Радянському Союзі було кодифіковано законодавство про адміністративну відповідальність та прийнято закон про державний кордон. Останній нормативно-правовий акт містив значну кількість

положень, характерних для попереднього законодавства про охорону державного кордону. Однак вперше на рівні закону було регламентовано права прикордонних військ на адміністративне затримання іноземних громадян та осіб без громадянства, які порушили державний кордон СРСР, за відсутності достатніх підстав для порушення щодо них кримінальних справ, а якщо стосовно цих осіб в установленому порядку прийнято рішення про передачу їх прикордонним органам суміжної держави, за санкцією прокурора вони затримувалися на час, необхідний для їхньої передачі. Крім того, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 29 Закону «Про державний кордон СРСР» регламентовано було місце утримання затриманих осіб – «камери для затриманих або інші приміщення, спеціально оснащені з цією метою». У п. 6 цієї ж статті передбачалася альтернатива адміністративному затриманню – надавалося право запрошувати осіб у підрозділи прикордонних військ для з'ясування обставин порушення державного кордону СРСР, його режиму, прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон [271]. Ці положення союзного закону були успадковані законодавством незалежної України і окремі з них діють досі.

За Кодексом Української РСР про адміністративні правопорушення було закріплено на рівні кодифікованого нормативно-правового акту певні процесуальні повноваження Прикордонних військ КДБ СРСР щодо протидії адміністративним проступкам. Проте встановлювалися повноваження щодо застосування лише заходів процесуального забезпечення в справах про незначну кількість адміністративних правопорушень, які безпосередньо пов'язані з виконанням службових обов'язків посадовими особами органів охорони державного кордону. Так, за п. 2 ч. 2 ст. 262 цього Кодексу затримання провадилося прикордонними військами при порушенні прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон СРСР [145, с. 121, 122].

З набуттям незалежності Україна опинилася перед новими загрозами, пов'язаними з новоутвореними та існуючими в 1991 році державним

кордонами. Так, якщо у 1991 році Прикордонними військами України (далі – ПВУ) було затримано 885 порушників кордону, з яких 148 незаконних мігрантів, то вже у 1994 році ПВУ було затримано 20 529 порушників кордону, з яких 11 444 незаконні мігранти [132, с. 9]. Надалі кількість затриманих нелегальних мігрантів так і не знизилася до рівня показників 1991 року.

Сучасне законодавство України не повній мірі вирішує проблеми нормативно-правового регулювання, спрямованого на удосконалення механізму протидії нелегальній міграції, особливо в частині адміністративно-юрисдикційних повноважень органів охорони державного кордону. Так, посадові особи прикордонних військ мали право здійснювати адміністративне затримання осіб, які: порушили режим державного кордону, прикордонний режим або режим у пунктах пропуску через державний кордон; порушили державний кордон, за відсутності достатніх підстав для порушення проти них кримінальних справ (п. п. 3, 4 ст. 7 Закону України «Про Прикордонні війська України») [400]. Лише у 1999 році згідно змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було передбачено повноваження посадових осіб органів охорони державного кордону щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення і розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також щодо накладення адміністративних стягнень. Відповідно органи і підрозділи ПВУ набули права розгляду справ про порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон (ст. 202 КУпАП, яка була викладена в новій редакції), а також права складення протоколу про такі правопорушення та про злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця ПВУ або члена громадського формування з охорони державного кордону (ст. 185-10 КУпАП) [368].

Дещо іншою є ситуація в частині обґрунтування і визначення підстав заборони незаконного перетинання державного кордону України з метою декриміналізації цього діяння. За Законом України від 18 січня 2001 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з

нелегальною міграцією» встановлювалася адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП), і можливість притягнення до кримінальної відповідальності за таке правопорушення виникала лише за умови адміністративної преюдиції (ст. 75 Кримінального кодексу України 1960 року). Посадові особи ПВУ наділялися повноваженнями із складення протоколів про такі адміністративні правопорушення [366]. Обрана модель протидії незаконній міграції за допомогою адміністративної преюдиції проіснувала недовго. Зі вступом у дію Кримінального кодексу України (далі – ККУ) 1 вересня 2001 року склалася ситуація, коли на аналогічні діяння – незаконне перетинання державного кордону України – встановлювалася одночасно адміністративно-правова та кримінально-правова заборони [176]. Очевидно, що така законодавча регламентація не могла сприяти однозначній правозастосовній практиці. Остаточно вирішити питання про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України вдалося лише з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання державного кордону України» від 18 травня 2004 року. Згідно цього закону було декриміналізовано незаконне перетинання державного кордону України і поряд з цим враховано в новій редакції ст. 204-1 КУпАП ті переваги, які надавала кримінально-правова заборона такого діяння – передбачено адміністративну відповідальність не лише за закінчене правопорушення, але й за спробу його вчинення [367].

2003 року нарешті було законодавчо оформлено процес трансформації ПВУ в правоохоронний орган спеціального призначення – Державну прикордонну службу України. Було ліквідовано правову колізію на виконання усіх вимог Конституції України 1996 року. Основу компетенції Держприкордонслужби України склали повноваження із застосування заходів адміністративного примусу. Такий підхід фактично було започатковано відповідно до вже згаданого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією» від

18 січня 2001 року. В подальшому комплекс відповідних повноважень постійно розширювався. Певним чином на ситуацію вплинуло й те, що у процесі реформування органів охорони державного кордону, відмовилися від слідчого (дознавального) апарату в структурі прикордонного відомства, і зараз, так як і раніше, прикордонники здійснюють оперативно-розшукову функцію в кримінальних провадженнях.

За Законом України «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» справи про переміщення через державний кордон України повітряними перевізниками пасажирів-іноземців чи осіб без громадянства без документів для в'їзду в Україну або з документами, оформленими з порушенням вимог, установлених законодавством України, почали розглядати відповідні органи охорони державного кордону України. Від імені органів охорони державного кордону України розглядати справи про правопорушення та накладати штрафи отримали право начальники органів охорони державного кордону України, що здійснювали прикордонний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України, відкритих для міжнародного повітряного сполучення [361].

Юрисдикційну компетенцію посадових осіб Держприкордонслужби України було поширено також у справах про адміністративні правопорушення, які не посягають на встановлений порядок охорони державного кордону, а лише могли виявлятися в службовій діяльності органів і підрозділів, призначених для такої охорони [364]. Основний адміністративно-юрисдикційний статус Держприкордонслужби України став частиною механізму протидії нелегальній міграції [246, с. 294].

Саме за часів сучасної Української держави прикордонна служба отримала найширший обсяг компетенції з протидії нелегальній міграції. В попередні історичні періоди існували лише окремі повноваження з міграційного контролю, що у співвідношенні із загальною нормативною регламентацією, формами та методами діяльності відображали призначення

органів охорони державного кордону як військового формування. Держприкордонслужба України як правоохоронний орган спеціального призначення виконує завдання, які безпосередньо спрямовані на забезпечення, захист та реалізацію прав і свобод окремих індивідів. Це пов'язано і з повноваженнями щодо протидії правопорушенням, і з тим, що органи охорони державного кордону здійснюють свою діяльність на шляхах міграційних потоків.

1.2 Правове регулювання протидії нелегальній міграції в Україні

З проголошенням незалежності Україна увійшла до світового міграційного простору як самостійний суб'єкт. Важливим аспектом державницької діяльності стало врегулювання правовідносин у двох взаємопов'язаних сферах – міграційній та охорони кордону. Низка об'єктивних та суб'єктивних чинників спричинила необхідність проведення специфічної правової політики, що забезпечувала би регулювання міграційних процесів на засадах відкритості кордонів, забезпечення безпеки держави та подорожуючих, поваги і дотримання прав людини. Відповідна нормативна база щодо режиму державного кордону, правил його перетинання та перебування в державі іноземців та осіб без громадянства створює легальну основу статусу мігранта. Правові методи виявилися пріоритетними також в умовах, коли забракло інших засобів щодо контролю міграційних процесів – матеріальних, організаційних, технічних тощо.

Загальнотеоретичне розуміння правового регулювання пов'язано із здійснюваним державою за допомогою всіх юридичних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку [442, с. 144]. Адміністративно-правове регулювання у сфері протидії нелегальній міграції порівняно нещодавно стало предметом наукових досліджень. Традиційно в адміністративно-правовій науці увага зосереджується переважно на дослідженні управління [92, с. 15]. Зокрема, під державним

управлінням, концептуально розуміють «вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади» [162, с. 30]. В співвідношенні з державним управлінням основою правового регулювання «повинно бути не суб'єктивне бачення його необхідності і змісту певною посадовою особою або навіть органом держави, а сприйняття його значною частиною суспільства як чогось важливого для їх подальшої життєдіяльності» [72, с. 92].

Норми права як основоположний елемент механізму правового регулювання міграційних правовідносин відображають взаємодію міжнародної і національної систем права. Декларація про державний суверенітет України визначила розвиток Української РСР як суверенної національної держави в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення. Ще до проголошення незалежності в цьому документі було зазначено, що саме українська держава регулює імміграційні процеси. У міжнародних відносинах визнано перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права [61].

Отже, для становлення української державності важливим компонентом правової системи виявилися міжнародні договори (укладені чи до яких приєдналася УРСР, а згодом незалежна Україна). Їх норми, що регламентують міграційні питання, переважно сформульовані в повоєнний період і тому мають яскраво виражений гуманістичний зміст. У статтях 13 і 14 Загальної декларації прав людини 1948 року проголошено базові міграційні права, які згодом отримали своє відображення на універсальному і регіональному рівні міжнародно-правового регулювання, а також у національному законодавстві. Відповідно до цих статей кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави, залишити будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну, а також має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим

притулком [96]. Ці положення відображені в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року [225], Протоколі № 4 1963 року до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [411]. В окремих випадках задекларовані міжнародним співтовариством права деталізовані в спеціальному документі, що регламентує правовий статус окремих категорій мігрантів. Зокрема, Конвенція про статус біженців 1951 року не лише встановлює заборону вислання або повернення біженців до кордонів країни, де їхньому життю чи свободі загрожуватиме небезпека через їхню расу, релігію, громадянство, належність до певної соціальної групи або політичні переконання, але й детально врегульовує їх статус на території країни, яка надала їм притулок [156].

За змістом цих міжнародно-правових документів модель правовідносин легального перебування мігранта передбачає право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави, залишити будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну, а також право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком. Особі гарантується право в'їзду на територію держави, громадянином якої він є (п. 4 ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року і п. 2 ст. 3 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1963 року) [225; 411]. Інакше регламентовано в'їзд іноземця чи особи без громадянства на територію іншої держави. В міжнародному праві однозначно трактується можливість кожної держави вільно вирішувати питання про допуск іноземців на свою територію і визначати умови їх перебування відповідно до принципу поваги державного суверенітету [213, с. 306]. Сформульований таким чином зміст міграційних правовідносин слід розглядати під кутом зору засобів правового впливу, юридичного інструментарію для вирішення соціальних запитів у процесі адміністративно-правового регулювання [187, с. 33].

Міжнародне співтовариство закріпило також окремі положення правоохоронного характеру, що спрямовані на протидію нелегальній міграції. У

глобальному вимірі та на регіональному рівні визнано можливість обмеження права індивіда на свободу, зокрема шляхом його затримання. Європейська правова доктрина допускає затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, стосовно якої провадиться процедура депортації або екстрадиції [155], що є специфічним для правоохоронних органів у сфері охорони державних кордонів [473, с. 54].

Через актуалізацію проблеми нелегальної міграції регламентація міжнародного співробітництва спрямована на попередження незаконного ввозу мігрантів. У доповнення до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року прийнято окремий Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю. Мета цього спеціально призначеного документу універсального характеру полягає у попередженні незаконного ввозу мігрантів і боротьбі з ним, а також у заохоченні співробітництва між Державами-учасницями у досягненні цих цілей при забезпеченні захисту прав незаконно ввезених мігрантів [436].

На регіональному рівні міжнародним документом подібного змісту стала Угода про співпрацю держав-учасниць СНД у боротьбі з незаконною міграцією 1998 року. Вона не лише встановила засади міжнародного співробітництва між сторонами у галузі боротьби з незаконною міграцією, але й дала визначення окремих ключових понять – незаконні мігранти, треті держави, держава виїзду і в'їзду. Україна висловила застереження до абз. 2 ст. 1 цієї Угоди, відповідно до якого дотримання правил в'їзду та виїзду поширюється і на громадян Сторін [532].

Серед багатосторонніх міжнародних угод також слід виділити ті, які прийняті на протидію торгівлі людьми – злочинному прояву, тісно пов'язаному з нелегальною міграцією. Зокрема, ще одним додатковим документом, прийнятим у доповнення до Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, став Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, в якому підтверджується, що для вжиття ефективних заходів щодо боротьби з торгівлею

людьми необхідний всеосяжний міжнародний підхід у країнах походження, транзиту і призначення [435]. На посилення його положень Державами – членами Ради Європи та деякими іншими державами в 2005 році прийнято Конвенцію про заходи щодо протидії торгівлі людьми. Відповідно до неї створено групу експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (ГРЕТА) як один з елементів механізму моніторингу [157]. Цінність положень цих двох міжнародних документів полягає в тому, що вони як і Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю визначають комплекс заходів прикордонного контролю (прикордонних заходів), на нових засадах, не притаманних попередньому міжнародно-правовому регулюванню. Якщо у Конвенції про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами 1949 року передбачалося лише вживати належних заходів для забезпечення нагляду за залізничними станціями, авіапортами, портами та іншими громадськими місцями, а також на шляху слідування, для запобігання міжнародній торгівлі людьми, що має на меті проституцію [154], то згадані заходи прикордонного контролю передбачають також вплив на перевізників нелегальних мігрантів. Реалізовані в національному законодавстві України вони дають можливість протидіяти незаконному перевезенню мігрантів на якісно іншому рівні та забезпечують авторитет посадовим особам прикордонної служби.

Важливим міжнародно-правовим компонентом протидії нелегальній міграції є дві групи двосторонніх договорів, що стосуються режиму державного кордону та реадмісії (приймання–передавання осіб).

Щодо встановлення державних кордонів слід враховувати загальні підходи, вироблені міжнародним співтовариством у повоєнний період. Непорушність кордонів визначено як один з принципів взаємовідносин держав у Європі [99]. Характеризуючи його, Т. О. Цимбалістий зазначає, що таким чином закріплене «територіальне статус-кво, інститут набувальної давності фактично трансформувався в інші міжнародно-правові принципи (територіальної цілісності та недоторканості держав, недоторканості та

непорушності державних кордонів)» [551, с. 22]. Загальна протяжність державного кордону України складає 6 992,982 км. Відповідно наша країна межує із сімома країнами – Республіками Білорусь, Молдова і Польща, Російською Федерацією, Румунією, Словацькою Республікою та Угорщиною. На морі державний кордон України простягається на 1 355 км [67, с. 14]. З усіма суміжними державами існують договірно-правові відносини. З окремими з них, такими як Республіка Польща, Румунією, Угорською і Словацькою республікою підписані договори про режим державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань. З Республіками Білорусь і Молдова, а також з РФ укладено договори про державний кордон 1997, 1999 та 2003 років.

На концептуальному рівні серед шляхів розв'язання проблем інтегрованого управління кордонами передбачено реалізацію міжнародних договорів щодо реадмісії осіб з державами походження незаконних мігрантів [164]. Суб'єктами домовленостей про реадмісію є окремі держави, які можуть і не мати спільних кордонів, але виступають сторонами міжнародних договорів. Угоди України про реадмісію осіб, укладені з Європейським Союзом та 11 країнами світу: Білорусією, В'єтнамом, Грузією, Данією, Молдовою, Норвегією, Росією, Туреччиною, Туркменістаном, Узбекистаном та Швейцарією. Для реалізації досягнутих домовленостей щодо передачі осіб на двосторонньому рівні підписано Імплементативні протоколи з Австрією, Естонією, Кіпром, Молдовою, Польщею, Чехією та Швейцарією, а також Виконавчий протокол з Росією.

Основу національного регулювання в сфері міграції та охорони державного кордону встановлено Конституцією України 1996 року. Безпосередніх норм, що регламентують протидію нелегальній міграції (встановлення відповідальності, визначення понять і повноважень), Основний закон України не містить. Натомість, конституційно визначено, що іноземці та особи без громадянства, які 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 національним законодавством України. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Також відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів [160].

Нормативно-правовим актом, що на законодавчому рівні встановлює основні положення з протидії нелегальній міграції є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року. На відміну від попереднього Закону з аналогічною назвою 1994 року чинний Закон містить визначення таких ключових термінів, як «нелегальний мігрант», «реадмісія», «реєстрація в пункті пропуску через державний кордон». Зважаючи на конституційні положення, правила в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію врегламентовано саме цим Законом, а не на підзаконному рівні. Значення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» полягає також у тому, що його положення встановлюють заходи адміністративного примусу щодо іноземців та осіб без громадянства не передбачені іншими законодавчими актами: заборона в'їзду; скорочення строку тимчасового перебування; примусове повернення; примусове видворення [397]. Щодо останнього заходу, то спроба законодавця віднести його до адміністративних стягнень відповідно до ст. 24 КУпАП фактично нічого не дала для практики протидії нелегальній міграції. В. К. Колпаков та В. І. Олефір з цього приводу цілком обґрунтовано відзначають, що КУпАП не містить норм, санкції яких би передбачали застосування видворення, щоправда, другий вчений говорить лише про адміністративні правопорушення у сфері громадського порядку [286, с. 94]. Ще раніше у своїх дисертаційних дослідженнях О. В. Кузьменко та Н. П. Тиндик пропонували КУпАП доповнити окремою статтею, що регламентувала би застосування видворення. Їх позиція заснована на розумінні видворення як додаткового адміністративного

стягнення. Відповідно ці вчені вважали за доцільне застосовувати такий захід за порушення правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, а Н. П. Тиндик, крім того, за незаконне перетинання державного кордону [182, с. 15, 16; 500, с. 35, 36].

Одним з ключових нормативно-правових актів у міграційній сфері став Закон України «Про імміграцію». Його прийняття ознаменувало «сформування в основному міграційного законодавства» [356, с. 47]. На основі цього Закону отримало своє законодавче закріплення квотування – специфічний інструмент правового регулювання міграційним процесом. Згідно абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» квота імміграції – це гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року [381]. Як зазначає Н. П. Тиндик, «імміграційний Закон найбільш суттєво вплине на правове становище тих іноземців, які вже перебувають в Україні, тоді як його значимість для суто імміграційних процесів є дещо меншою» [502, с. 240]. У будь-якому випадку, правила Закону України «Про імміграцію» є важливими для законодавства про адміністративну відповідальність, яке за допомогою бланкетних диспозицій формулює склади багатьох міграційних правопорушень.

Відповідно до зобов'язань за міжнародним правом та Конституції в Україні розроблене й діє законодавство про надання притулку, а також інших форм захисту іноземців (осіб без громадянства), які перебувають на її території. Статтею 26 Конституції України передбачено, що «іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» [160]. Це положення було спрямовано на виконання Конвенції про статус біженців 1951 року, а також рекомендацій та стандартів, розроблених у рамках Ради Європи. Практичним виявом реалізації конституційних положень та міжнародних зобов'язань України став Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», що діє з серпня 2011 року. На відміну від попереднього Закону 2001 року, чинний передбачає три форми захисту: статус біженця; додатковий захист; тимчасовий захист [359].

За Законом України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 року також передбачено введення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми. Такий статус може бути наданий іноземцю або особі без громадянства, а отже, така особа буде наділена всіма правами та отримуватиме захист на рівні із громадянами України. На період розгляду відповідної справи така особа вважається такою, яка перебуває на території України на законних підставах [401].

Такі статуси надають для іноземців (апатридів) право на тимчасове або постійне перебування та проживання на території України, а також зумовлюють спеціальні підстави звільнення від адміністративної відповідальності в разі вчинення правопорушень, що пов'язані з незаконним перетинанням державного кордону або незаконним перебуванням на території України.

У сфері охорони державного кордону основним законодавчим актом, положення якого мають значення і для протидії нелегальній міграції є Закон України «Про державний кордон України» 1991 року. Більшою мірою він важливий для регламентації в'їзду на територію держави іноземців та осіб без громадянства, що очевидно пов'язується із перетинанням державного кордону. Відповідно до ст. 8 цього Закону режим державного кордону України також передбачає порядок його перетинання, що має принципове значення. Так, заборону перетинання лінії кордону без дозволу компетентних органів чи поза встановленими правилами Т. О. Цимбалістий розглядає як складовий елемент недоторканості кордону. «Установлення правил перетинання своїх кордонів, – продовжує він, – є невід'ємною складовою повноважень держави, що впливають з її суверенітету. Тому порушення цих правил є не лише порушенням принципів і норм міжнародного права, і тому тягне за собою застосування державно-правових і міжнародно-правових санкцій» [551, с. 29]. Безпосередніх санкцій Закон «Про державний кордон України» не містить. Його призначення полягає у визначенні державного кордону як правової категорії та порядку його перетинання. Крім того, цей Закон передбачає

прикордонний режим та режим державного кордону, які можуть бути розцінені як заходи запобігання нелегальній міграції, що застосовуються в охороні державного кордону [371].

Інституційну складову в охороні державного кордону визначає Закон України «Про Державну прикордонну службу України» 2003 року. В цьому документі на законодавчому рівні визначено орган, який протидіє незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів і відповідно саме на Держприкордонслужбу України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону. В правовому регулюванні протидії нелегальній міграції подібним чином завдання державних органів визначаються на підзаконному рівні. Так, серед основних завдань Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) відповідним Положенням визначено забезпечення формування державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [325]. Реалізація такої політики покладено на Державну міграційну службу України (далі – ДМС України), що також регламентовано Положенням про цей центральний орган виконавчої влади [323].

Систему законодавчих актів про державний кордон довершує Закон України «Про прикордонний контроль» 2009 року. Він має яскраво виражений функціональний характер. Його прийняття було обумовлено «виконанням Україною зобов'язань щодо адаптації законодавства до стандартів ЄС та необхідністю визначення чітких правил та умов перетинання державного кордону особами, транспортними засобами та вантажами, застосуванням у практику здійснення прикордонного контролю в Україні процедур прикордонного контролю, передбачених Кодексом Шенгенських кордонів (Регламент Ради (ЄЕС) № 562/2006)» [352]. Подібно до цього Кодексу в Законі «Про прикордонний контроль» закріплені повноваження посадових осіб Держприкордонслужби України, які раніше були визначені лише підзаконними

актами (постановами, указами, розпорядженнями) [261, с. 106].

Заходи адміністративного примусу, що застосовуються органами Держприкордонслужби України в протидії нелегальній міграції, та порядок їх реалізації визначені кодифікованими нормативно-правовими актами – КУпАП та Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Їх норми регламентують два різновиди адміністративних проваджень, які переважно використовуються як процесуальна форма правоохоронної діяльності, спрямованої на боротьбу з нелегальною міграцією – адміністративного судочинства та провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Особливості адміністративного судочинства в справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України, а також щодо затримання таких осіб без громадянства визначені статтями 288, 289 КАСУ [141]. Щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення, то нормативне закріплення особливостей його здійснення в разі виявлення міграційних правопорушень пов'язується із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших законів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» від 27 лютого 2018 року [369].

Поліцентричність правового регулювання законодавством про адміністративну відповідальність характерна і для сфери протидії нелегальній міграції. Законодавець вдався до окремої регламентації (поза КУпАП) притягнення до відповідальності перевізників, які своєю бездіяльністю сприяють у нелегальному переправленні через державний кордон України мігрантів, жертв торгівлі людьми. Основним законодавчим документом у цій сфері став Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» (назва Закону в редакції від 2 грудня 2010 року), яким передбачено правовий механізм протидії нелегальній міграції шляхом встановлення відповідальності перевізників за невиконання обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення

наявність, але не справжність, у пасажирів документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, що призвело до перевезення чи спроби перевезення пасажирів через державний кордон України без необхідних документів [362]. «Відокремленість», скоріше за все, проведена через особливості суб'єктів у складі правопорушення, передбаченого ст. 1 цього Закону, що переважно є юридичними особами. В чинній редакції вказаний Закон закріпив остаточне призначення норм про відповідальність перевізників – попередження і виявлення незаконного ввозу мігрантів, зокрема, пов'язаного з торгівлею людьми [362]. Закон «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» 2002 року приймався для забезпечення безпеки польотів цивільної авіації [361].

У системі підзаконного нормативно-правового регулювання протидії нелегальній міграції основоположними залишаються дві групи документів – укази Президента України та постанови (розпорядження) Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). В окремих випадках простежується їх конкуренція, що зумовлено конституційними змінами в розподілі повноважень між цими суб'єктами державної влади. Зокрема, на сьогодні існує два документи програмного змісту, що спрямовані на формування та реалізацію державної міграційної політики – Концепція державної міграційної політики, схвалена указом Президента України № 622/2011 від 30 травня 2011 року та Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалена розпорядженням КМУ № 482-р від 12 липня 2017 року. Останній документ не тільки носить строковий характер, але й відображає сучасну міграційну ситуацію навколо України. На відміну від попередніх програм боротьби з нелегальною (незаконною) міграцією Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року передбачає баланс між примусовими заходами, необхідністю забезпечити дотримання прав мігрантів та превентивною діяльністю, яка може мати і постделіктний характер. Вказана Стратегія серед цілей у сфері запобігання нелегальній міграції встановлює також здійснення

прикордонного контролю осіб, адаптованого до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами [492].

Укази Президента України виконали своє регулятивне призначення на початку 2000-х років. Зокрема, ще до прийняття Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» указом Президента України № 435/2001 від 15 червня 2001 року було визначено практичні заходи з метою реалізації конституційного права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання та виконання міжнародних зобов'язань України у цій сфері. Відповідно з 1 липня 2001 року встановлено, що реєстрація іноземців, які в установленому порядку в'їжджають в Україну, та їх паспортних документів здійснюється тільки в пунктах пропуску через державний кордон України органами Адміністрації Держприкордонслужби України [373]. Згідно указу Президента України № 22/2001 від 18 січня 2001 року затверджено Програму боротьби з незаконною міграцією на 2001 – 2004 роки, відповідно до якої, зокрема, було передбачено утворення в Закарпатській і Київській областях пунктів збору іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [379]. На теперішній час нормативна регламентація Президентом України набуває значення в контексті координаційної діяльності Ради національної безпеки і оборони України. Рішення цього органу використовуються для забезпечення національної безпеки, в тому числі, шляхом посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України [396]. Саме в такому контексті укази Президента України зберігатимуть своє значення і надалі, для визначення змісту Стратегії національної безпеки України, яка схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджується указом Президента України [384]. Загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, зокрема, готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні

для планування діяльності Держприкордонслужби України повинна визначати Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, яка після розгляду КМУ та схвалення Радою національної безпеки і оборони України, також затверджується указом Президента України [384].

З реформуванням у 2011 році міграційного законодавства зазнало змін призначення урядових документів. Оскільки правила перебування іноземців та осіб без громадянства на території України визначені на рівні закону, в силу його прямої дії КМУ врегламентовано лише окремі питання. Так, відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» затверджено: Типове положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (у редакції постанови КМУ № 70 від 8 лютого 2012 року); Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України (постанова КМУ № 150 від 15 лютого 2012 року); Порядок провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення (постанова КМУ № 179 від 7 березня 2012 року); Порядок підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення (постанова КМУ № 884 від 4 грудня 2013 року); Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію (постанова КМУ № 118 від 1 березня 2017 року). Останній документ також відображає певну конкуренцію з актами Президента України, що стосуються візових питань. Щоправда, укази Президента з цих питань носять односторонній та визначений характер стосовно окремої країни чи групи країн.

Постанови КМУ виявилися важливими для врегулювання окремих процесуальних питань у міграційних справах. Серед таких документів звертають на себе увагу ті, які прийняті в силу сучасних підходів до здійснення адміністративно-процесуальної діяльності: Порядок інформування центрів з

надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, затверджений постановою КМУ № 1363 від 28 грудня 2011 року (у редакції постанови КМУ № 110 від 11 березня 2015 року) та Порядок визначення спеціального рахунка для внесення застави, яка застосовується у справах за адміністративними позовами, затверджений постановою КМУ № 403 від 23 травня 2018 року.

Залишається значною кількістю урядових нормативно-правових актів також у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Зокрема, уряд окремо врегульовує питання прикордонного режиму, що мають значення для охорони державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон та контрольними пунктами в'їзду-виїзду. Відповідно КМУ запроваджено такий режим вздовж державного кордону на його сухопутних ділянках і вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм у межах прилеглих до кордону територій селищних і сільських рад, де встановлено прикордонну смугу [399]. Ще одним урядовим актом встановлені контрольовані прикордонні райони в межах територій міст і районів. До контрольованих прикордонних районів включено також територіальне море України, внутрішні води України і частину вод прикордонних річок, озер та інших водойм України і розташовані в цих водах острови [382]. Положення про прикордонний режим, затвержене постановою КМУ № 1147 від 27 липня 1998 року встановлює правила в'їзду і перебування іноземців (осіб без громадянства) в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, а також право посадових осіб Держприкордонслужби у разі потреби зупиняти та оглядати транспортні засоби з метою виконання завдань, пов'язаних з незаконною міграцією [328]. Дія норм урядових нормативно-правових документів, що регулюють правові режими в прикордонному просторі, виявилася необхідною для забезпечення оперативно-службової та бойової діяльності Держприкордонслужби України і відповідно запровадження прикордонного режиму обумовлюється також необхідністю «підвищення рівня національної безпеки України, забезпечення безпеки

громадян, захисту їх прав і свобод, законних інтересів та виходячи з принципів непорушності державного кордону, територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності і суверенітету України» [73].

Регулювання КМУ режиму в пунктах пропуску через державний кордон має загальний характер, оскільки не може на центральному рівні визначити всі особливості діяльності контролюючих підрозділів та руху транспорту на території окремих залізничних і автомобільних станцій, у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах). Відповідно до п. 13 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та п. 19 ст. 1 Закону України «Про прикордонний контроль» режим у кожному окремому пункті пропуску встановлюється наказом начальника органу охорони державного кордону, погодженим з органом доходів і зборів (*фактично йдеться про митний орган – А. М.*) та керівником підприємства, на території якого розміщено пункт пропуску через державний кордон [372; 398]. У постановах КМУ визначається: порядок відкриття, закриття (тимчасового закриття) пунктів пропуску через державний кордон та пунктів контролю і їх функціонування (Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю, затверджене постановою КМУ № 751 від 18 серпня 2010 року); типові аспекти пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, у тому числі вантажів, послідовність здійснення прикордонного і митного контролю, а також інших видів контролю під час пропуску через державний кордон (Типова технологічна схема пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, затверджена постановою КМУ № 451 від 21 травня 2012 року).

Правовий режим на території Кримського півострова передбачає встановлення окремого порядку перетину меж цієї тимчасово окупованої території. Його загальні положення визначені ст. 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово

окупованій території України» від 15 квітня 2014 року, відповідно до ч. 2 якої в'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду–виїзду [375]. Деталізовано ці положення в урядовому акті – Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, затвердженому постановою КМУ № 367 від 4 червня 2015 року. В цьому документі поєднано міграційні і прикордонні правила, сформульовані подібно до багатьох інших, у тому числі, законодавчих актів. Додатково визначено перелік контрольних пунктів в'їзду–виїзду і вони призначені тільки для автомобільного та залізничного сполучення [336].

Відомча нормативно-правова регламентація в протидії нелегальній міграції може бути охарактеризована на центральному та локальному рівні. Зважаючи на призначення МВС України як центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України, міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, починають переважати його накази відповідного змісту. В окремих випадках МВС України приймає спільні накази, що відображає необхідність взаємодії щодо протидії нелегальній міграції. Зокрема, йдеться про такі документи, як: Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері, затверджений наказом МВС України, Міністерства соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики України), Міністерства освіти і науки України від 4 вересня 2013 року № 850/536/1226; Методика аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції, затверджена наказом МВС України, Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України), Мінсоцполітики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України (далі – СБУ) від 29 квітня 2015 року № 494/132/467/497/141/281; Інструкція про примусове повернення і примусове

видворення з України іноземців та осіб без громадянства у редакції наказу МВС України і СБУ від 22 січня 2018 року № 38/77. Ще одна група наказів МВС України спрямована на регулювання відповідної процесуальної діяльності органів, що призначені для протидії нелегальній міграції і діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ. Зокрема, дві інструкції регламентують оформлення посадовими особами ДМС України (наказ МВС України від 28 серпня 2013 року № 825) та Держприкордонслужби України (наказ МВС України від 18 вересня 2013 року № 898) матеріалів справ про адміністративні правопорушення, що відповідає загальнодержавній тенденції прийняття таких нормативно-правових актів іншими відомствами на реалізацію положень КУпАП.

З огляду на таку чисельну нормативно-правову базу МВС України, відомчі акти інших центральних органів, призначених для реалізації державної міграційної політики почали втрачати своє значення. Переважно це стосується ДМС України, оскільки з часу свого утворення вона перебуває під координаційним впливом МВС України. Для Держприкордонслужби України був період, коли її центральним органом управління прийнято низку відомчих наказів, спрямованих на реалізацію правоохоронного статусу. Діяльність окремих органів управління Держприкордонслужби України з правового регулювання протидії нелегальній міграції залишатиметься необхідною в аспекті реалізації адміністративно-правових норм, зокрема шляхом застосування, що «полягає у встановленні піднормативних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм» [546, с. 189]. Особливо це стосується локального рівня, на якому важливі питання організації прикордонного контролю повинні бути врегламентовані в силу нормативно-правових актів вищої юридичної сили. Відповідно до ст. 26 Закону «Про державний кордон України» у приміщеннях і місцях, де здійснюється прикордонний контроль, Держприкордонслужба України встановлює додаткові режимні правила, що регламентують порядок допуску в них осіб, які беруть

участь у контролі та обслуговуванні пасажирів і транспортних засобів закордонного прямування, відправленні з пунктів пропуску транспортних засобів, що вибувають за кордон і прибувають в Україну, а також інші обмеження для запобігання незаконному перетинанню державного кордону України [371]. У контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України, виїзду з неї режимні правила, що визначають порядок доступу в них осіб, які беруть участь у контролі та обслуговуванні осіб, транспортних засобів, відправленні з контрольних пунктів транспортних засобів, що в'їжджають на тимчасово окуповану територію України і виїжджають з неї встановлюються органом охорони державного кордону, у зоні відповідальності якого розташовано такий пункт [336]. Крім того, на рівні окремих органів охорони державного кордону повинні бути регламентовані локальні питання режиму утримання затриманих осіб відповідно до Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону [125] та здійснення реадмісії відповідно до Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб [124].

Актуальним буде правове регулювання і на центральному рівні Адміністрацією Держприкордонслужби України. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших законів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» від 27 лютого 2018 року уповноважено Голову Держприкордонслужби України визначати посадових осіб (на первинних ланках системно-структурної побудови), які мають право розгляду справ про адміністративні правопорушення за компетенцією і відповідно можуть накладати адміністративні стягнення [369].

Наведені вище документи загалом відображають ієрархію нормативно-правових актів, що встановлена в нашій державі за юридичною силою. Аналіз міграційного законодавства та законодавства про державний кордон дає можливість також виділити три типи документів за їх змістом, що стосуються

протидії нелегальній міграції: регулювальні, правоохоронні та організаційні. Регулювальні нормативно-правові акти визначають модель легального в'їзду мігранта та перебування на території країни. Правоохоронні норми встановлюють відповідальність та регламентують застосування інших примусових заходів у разі порушення міграційних норм. Документи, що містять організаційні норми, визначають компетенцію органів влади, які залучені в процес протидії нелегальній міграції [244, с. 294]. Виникнення, зміна і припинення міграційних правовідносин як елементу механізму правового регулювання протидії нелегальній міграції вичерпно визначені в правових нормах, і доповнювати цей перелік на договірних умовах сторони не мають права [553, с. 21].

Останнім часом правова система України зазнає суттєвих трансформацій, що пов'язані із зовнішнім впливом. Безумовно можна стверджувати, що вона стала більш відкритою. Є. І. Бондаренко з цього приводу пише: «Національна правова система переживає певну реінтеграцію в романо-германську правову сім'ю. Все більше з'являється наукових праць, які розширено тлумачать поняття «джерело права», звертаючись до теоретичної бази і практичного досвіду європейських правових систем». З посиланням на позицію інших вчених вона вказує, «що в порівнянні з системою соціалістичного права роль прецеденту в романо-германській правовій системі набагато помітніша; рішення вищих судів поступово набувають рис і значення прецеденту» [33, с. 39–40]. Зважаючи на це, характеристика правового регулювання протидії нелегальній міграції не буде повною без судової практики, яка набула поширення із-за кордону і почала формуватися в Україні.

Особливе значення має 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 справі. В контексті захисту від вислання також трактується гарантія поваги до особистого та сімейного життя. Така гарантія «застосовувалася здебільшого щодо іммігрантів другого

покоління або тих, які прожили в країні перебування більшу частину свого життя і вислання мало б призвести до порушення сімейних стосунків, розриву особистих, соціальних та культурних зв'язків» [211, с. 133].

Рішення Європейського суду з прав людини здобули в Україні обов'язкове значення не тільки в якому-небудь окремому випадку. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року суди застосовують як джерело права при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, а також практику Суду, який діє на підставі цієї Конвенції. Крім цього, Закон передбачає заходи загального характеру, які вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене рішенням Суду, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді [360].

Практика національних судів набуває нормативного значення у зв'язку із здійсненням конституційного судочинства або через процес її узагальнення. Зважаючи на призначення Конституційного Суду України, до його повноважень належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів, офіційне тлумачення Конституції України (ч. 1 ст. 150 Конституції України) [160]. Важливим актом цієї судової інстанції, яке вплинуло також на міграційну сферу стало рішення від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011, відповідно до якого положення ч. 4 ст. 263 КУпАП втратили чинність, як такі, що не відповідають Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд України визнав неконституційними правилами те, що: іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України могло бути затримано до розгляду справи суддею або посадовою особою органу Держприкордонслужби України; до розгляду суддею справи могло бути затримано також осіб, які незаконно перетнули або зробили

спробу незаконно перетнути державний кордон України, вчинили злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Держприкордонслужби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону [455].

У процесі узагальнення щодо справ адміністративної юрисдикції з міграційних питань Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв постанову «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» (в редакції Постанови Вищого адміністративного суду від 16 березня 2012 року № 3). У ній не лише міститься роз'яснення відповідних матеріальних і процесуальних норм, але й фактично встановлено нові норми. Так, відповідно до абз. 5 п. 18 вказаного документу в разі, якщо постановою, що оскаржується, заборонено в'їзд в Україну, то дія вказаної постанови перешкоджає іноземцям чи особам без громадянства прибути на територію України та взяти участь у розгляді цієї справи в суді будь-якої інстанції. Дію постанови про заборону в'їзду в Україну може бути зупинено на час судового розгляду справи ухвалою суду, який розглядає справу. Цю ухвалу суд повинен надіслати в Держприкордонслужбу України для виконання, а також, за потреби, до МЗС України. Після закінчення розгляду справи суд повинен скасувати зупинення дії такої постанови, роз'яснити іноземцю чи особі без громадянства про наслідки ухваленого рішення та повідомити Держприкордонслужбу України і МЗС України про таке скасування [403]. Така регламентація може бути розцінена як ще одна з підстав для законного перебування на території України.

В окремих випадках набуває ознак нормативності позиція судів вищих інстанцій щодо розуміння оціночних понять. Так сталося із терміном «злісна непокора», який використовується переважно для опису адміністративних правопорушень, зокрема, за ст. 185-10 КУпАП (Злісна непокора законному

розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону) [377].

Новий етап прецедентного права пов'язується з можливістю ухвалення зразкового рішення, зокрема в справах адміністративного судочинства. Згідно ч. 1 ст. 290 КАСУ, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них цим Судом як судом першої інстанції [141].

Означені властивості актів судової влади характеризують їх у механізмі правового регулювання протидії нелегальній міграції не лише як акти застосування, але й як елементи інтерпретації та тлумачення правових норм, що вчиняють суттєвий вплив на міграційні правовідносини.

Отже, в Україні основними тенденціями, що визначили правове регулювання з протидії нелегальній міграції стали: імплементація норм міжнародного міграційного права у внутрішнє законодавство; визначення основних правил поведінки мігранта в законах; поліцентричність визначення заходів примусу, що можуть застосовуватися до фізичних і юридичних осіб, залучених у міграційні процеси; взаємозв'язок законодавства про державний кордон та міграційного законодавства; поступове формування реадмісійного простору; поява окремого законодавства, що регламентує в'їзд на тимчасово окуповану територію України та виїзд з неї; пріоритет на підзаконному рівні нормативних актів КМУ та МВС України як центрального органу виконавчої влади відповідального за формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, захисту державного кордону та охорони суверенних прав України, міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб; відкритість правової системи України до застосування нових джерел права, зокрема рішень міжнародних і національних судових інстанцій.

1.3 Нелегальна міграція як об'єкт протидії органами Державної прикордонної служби України: поняття та зміст

На сучасному етапі існування українська держава перебуває під впливом загроз, які не лише нормативно закріплені, але й набули реального вияву. Ускладнює ситуацію те, що існуючі негаразди також неподолані, а проявляються по-новому. На стратегічному рівні визнано, що «проблема нерегульованої міграції залишається актуальною, оскільки впливає на безпеку держави, її міжнародні відносини та може загостритися в умовах проведення антитерористичної операції, відсутності можливості здійснення контролю на значній ділянці східного кордону» [492].

Метою дослідження нелегальної міграції як об'єкту протидії органами охорони державного кордону є встановлення особливостей цього негативного явища в сучасних умовах воєнної загрози та загострення міграційної ситуації в країнах Шенгенського простору, а також виявлення ефективних заходів нормативно-правової регламентації можливого впливу на нелегальних мігрантів у процесі охорони державного кордону. Це також важливо для встановлення кола можливих протиправних проявів, боротьба з якими покладатиметься саме на Держприкордонслужбу України, адже це утворення не повинно мати універсальних процесуальних повноважень у протидії будь-яким правопорушенням, що зумовлюється його правовим статусом правоохоронного органу спеціального призначення.

За період 1991 – 2017 років органами охорони державного кордону затримано 148,9 тис. нелегальних мігранта, що загалом відображає масштаби та поширеність цієї проблеми в охороні державного кордону. З 2000 року до категорії «нелегальний (незаконний) мігрант» офіційно належать тільки громадяни окремо визначених країн Південно-Східної Азії, Близького та Середнього Сходу, Африки, що відобразилося на зменшенні статистичних показників [462, с. 95]. У 2017 році спостерігається певне зростання кількості таких затримань (*рисунок 1.1*).

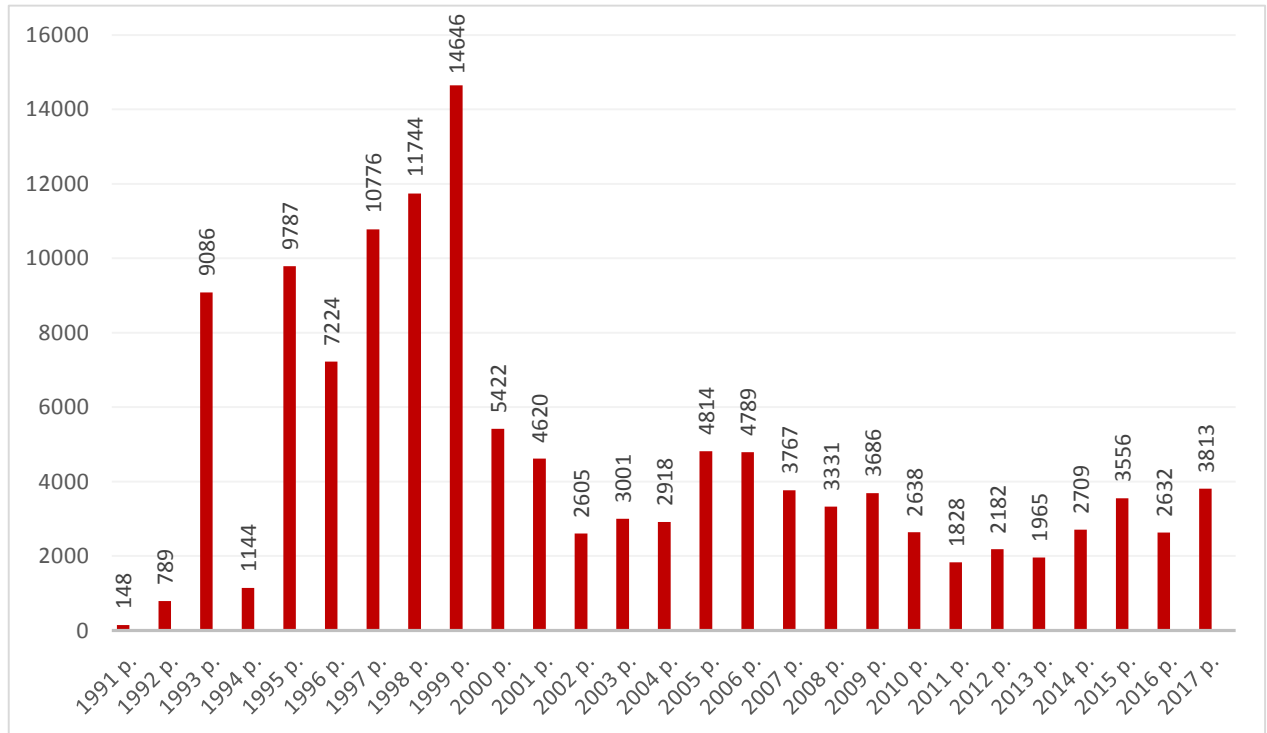


Рисунок 1.1 – Кількість затриманих нелегальних мігрантів органами охорони державного кордону України за період 1991 – 2017 років

Для поняття нелегальної міграції безумовно важливим є загальне розуміння міграції. Вона означає «(від лат. *migratio*) переселення, тобто, просторове пересування, переміщення» [208, с. 9]. Це явище стало видатною особливістю людського буття. Переміщуючись з місця на місце в пошуках засобів існування або уникнення сильного ворога, люди з давніх-давен поширилися на більшу частину земної поверхні. З початку писаної історії міграція людини перетворила весь аспект земель і континентів, а також расовий, етнічний та лінгвістичний склад їх мешканців [573, р. 462]. За оцінками міжнародних організацій, протягом останніх чотирьох з половиною десятиліть чисельність мігрантів у світі постійно зростає. Загальна кількість людей, які не проживають у країні свого народження становила у 2015 році майже на 100 мільйонів більше, ніж у 1990 році (коли їх було 153 мільйони), і більш ніж у три рази порівняно з 1970 роком (84 мільйони осіб). Тобто, 3,3 %

населення світу – це мігранти [605, р. 15].

Переміщення людей виявилися не тільки перманентним, але й багатоманітним феноменом, що зумовлює його неоднозначне сприйняття. О. А. Малиновська на підставі комплексного дослідження цього питання стверджує, що «найчастіше дослідники розглядають як міграцію лише ті територіальні переміщення людей, які пов'язані з перетином певних кордонів: адміністративних чи державних» [208, с. 9]. Ю. І. Римаренко з цього приводу зазначав, що «один із основних критеріїв ідентифікації міграції населення – перетин адміністративних кордонів території (держави, області, міста та ін.)» [449, с. 56]. О. І. Піскун характеризує перетином державних кордонів зовнішню міграцію, вказуючи, що вона ще може мати назву міжнародна. Відповідно таке поняття включає в себе: еміграцію (виїзд з країни з метою постійного проживання в іншій країні) та імміграцію (в'їзд іноземців у країну на тривале або постійне проживання) [305, с. 13]. Згодом таке розуміння отримало законодавче закріплення в Законі України «Про імміграцію», відповідно до абз. 2 ст. 1 якого іммігрантом вважається іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання [381].

Перетин певних меж, як і в'їзд на певну територію, характеризують динамічний характер міграції. Зважаючи на це, в науковій літературі з'явилися характеристики міграції як сприйняття певного процесу, що перебуває під дією тих чи інших чинників, а тому постійно змінюється. Так, Н. П. Тиндик запропоновано розглядати міграцію як складне соціальне явище, що «існує та розвивається за власними об'єктивними законами і важко піддається зовнішньому впливу, як хвилеподібну нелінійну функцію, яка безпосередньо залежить від економічних, політичних, соціальних, демографічних, екологічних та інших факторів певної країни і має на них зворотний вплив» [500, с. 30]. Така позиція, крім того, відображає складність дослідження проблеми міграції. З цього приводу, У. Я. Садова зауважує, що таке явище «торкається

найсокровенніших аспектів людського буття (соціокультурних та духовних цінностей, соціальних й етичних норм поведінки, вірувань тощо). Цей дослідник вважає, що міграція «може трансформувати середовище існування людини, причому так, що з'являються доволі специфічні соціокультурні установки людини на майбутнє. Нерідко вони обростають проблемами, вирішенню яких має слугувати міждисциплінарна методологія наукового пошуку» [268, с. 10].

Багатоманітність уявлень про міграцію приводить до її класифікації та типології. В контексті досліджуваної теми важливим є встановити серед можливих міграційних процесів ті, які слід вважати нелегальними. Для міграції вельми важлива типологія, заснована на правовому принципі. Офіційний і законний статус означає доступ до ринку праці в приймаючій країні, право на соціальну та медичну допомогу, а також певні громадянські права. Навпаки, нерегулярним мігрантам може загрожувати затримання, видворення, депортація, судове переслідування, а також підвищений ризик порушення їх прав. Юридичні норми можуть варіюватися залежно від країни, розрізняючись в частині правил найму на роботу, отримання громадянства та політики натуралізації, а також у питаннях визначення статусу біженця або возз'єднання сімей. Міграційна політика тієї чи іншої держави може відрізнятися залежно від об'єктивних обставин, а також суб'єктивних уявлень. Зрештою це і впливає на визначення протиправності відповідних міграційних діянь.

Багатоелементну структуру міграційних процесів опрацювала О. В. Кузьменко. Те чи є міграція легальною або нелегальною ця вчена пропонує визначати за ступенем контрольованості [182, с. 9]. О. І. Піскун поділяє міграції на легальні або нелегальні за принципом легальності. Він, посилаючись на Р. Еплярда, серед типів міграційних процесів, відповідно до причин і наслідків, виділяє нелегальних (незарєєстрованих) мігрантів, «які не мають легального статусу в країні, що приймає, в результаті нелегального в'їзду чи перебування» [305, с. 42, 44]. Застосовуючи правову ознаку Ю. І. Римаренко також класифікує не міграції, а мігрантів. На його думку, за

цією ознакою можуть бути охарактеризовані три групи: легальні, нелегальні та напівлегальні мігранти. Перші – «це ті, що перетинають міжнародні кордони на законних підставах, тобто мають в'їзну візу на певний термін або, перебуваючи в іншій країні, продовжили термін її дії». Відповідно до другої групи слід відносити мігрантів, «що покинувши країну постійного проживання, проникли на територію іншої держави без офіційного дозволу, тобто без візи на в'їзд до неї. Напівлегальні мігранти – це ті, що в'їхали до якоїсь країни на законних підставах, тобто маючи візу. Але через різні обставини вони відмовляються покинути цю країну і залишаються в ній після завершення терміну, обумовленого в'їзною візою». До такої проміжної групи Ю. І. Римаренко також відносить осіб, які прибули до якоїсь країни легально, але маючи при цьому туристичну візу, влаштувались на роботу [449, с. 73, 74].

В окремих дослідженнях вчені вказують лише розуміння нелегальної міграції. Так, В. Олефір та Д. Цвігун наводять визначення і нелегальної міграції і нелегального мігранта. На їх думку, під нелегальною міграцією, крім іншого, також слід розуміти «напівлегальне прибуття у державу не постійного місця проживання (мета проживання не відповідає зазначеній у візі) і подальше нелегальне проживання в Україні для підготовки нелегального виїзду до іншої держави». Досліджуючи історичний аспект цього явища, вони пов'язують його виникнення в сучасному розумінні «з припиненням відкритої та необмеженої міграції на основі запровадження систематичного імміграційного контролю, який введений у роки Першої світової війни» [284, с. 82, 84].

Інший погляд на контроль як критерій для характеристики та можливої класифікації міграцій використано П. А. Шишоліним. Він виділяє дві форми нелегальної міграції – неконтрольовану і контрольовану. Перша форма характеризується використанням «території України для здійснення своїх намірів проникнути до країн Західної Європи шляхом незаконного в'їзду до України (за підробленими документами, поза пунктами пропуску тощо), пошуку найбільш вигідних нелегальних маршрутів і способів подальшого прямування до країн передбачуваного осідання». Контрольована нелегальна

міграція передбачає «використанням території ...шляхом законного в'їзду до України за дійсними документами (на навчання, роботу, туризм) і подальшого пошуку маршрутів і способів нелегального виїзду з України до країн передбачуваного осідання» [556, с. 59].

Масштабна гуманізація юридичних уявлень призвела до альтернативних поглядів щодо феномену міграції загалом та її нелегального прояву зокрема. О. А. Малиновська з цього приводу зазначає: «У зарубіжній літературі вживається кілька термінів для визначення нелегальної міграції. Нелегальних або незаконних мігрантів (*illegal migrants*) називають також мігрантами з нерегульованим статусом (*irregular migrants*), недокументованими мігрантами (*undocumented migrants*), мігрантами без дозволів (*unauthorized migrants*)». «Останні терміни вважаються більш прийнятними, – продовжує цей відомий автор, – тоді як перший, на думку багатьох учених і офіційних осіб, має не виправдано негативний зміст, оскільки більшість нелегальних мігрантів не є злісними порушниками, часто самі стають жертвами протиправних дій» [208, с. 134]. Згодом фактично ідентичні позиції опублікували О. В. Палагнюк, Р. А. Мартянова та Н. М. Ткачова, які вважають, що інші, альтернативні терміну «нелегальна міграція», використовуються в офіційних документах ООН [296, с. 84, 85; 503]. «Такий підхід відображає гуманістичне сприйняття явища нелегальної міграції в сучасному світі з огляду на необхідність поважати права людини та заборону дискримінації, в його основі лежить принцип особистої свободи та недоторканності, свободи переміщення, свободи вибору місця проживання тощо» [503]. Однак розуміння цього явища та назва осіб, які вчиняють міграційні правопорушення, повинні відповідати реальному нормативному регулюванню, його призначенню та практиці застосування.

Нормативне визначення терміну «нелегальна міграція» пов'язане із законодавчо встановленим поняттям «нелегальний мігрант». За Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» нелегальний мігрант це, перш за все, іноземець або особа без громадянства. Аналіз положень п. 14 ч. 1 ст. 2 цього Закону дає підстави вважати, що мігрант визнається

нелегальним, якщо він вчиняє одне з двох правопорушень, описаних у вказаній нормі. Обидва ці правопорушення є адміністративними, відповідальність за які передбачено статтями 203 та 204-1 КУпАП. Отже, «нелегальність» міграції визначається законодавством про адміністративну відповідальність і на відповідні діяння встановлена адміністративна заборона.

На перший погляд, простежується певна суперечність. Нелегальна міграція почала визнаватися серед іншого реальною та потенційною загрозою національній безпеці України, стабільності в суспільстві у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [391]. За сучасної нормативно-правової регламентації активізація міграційних процесів унаслідок бойових дій визнається актуальною загрозою національній безпеці України, пов'язаною з економічною кризою, виснаженням фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення [493]. Зважаючи на це може йтися про кримінальну, а не адміністративну відповідальність нелегальних мігрантів, оскільки зазначені формулювання вказують на таку обов'язкову ознаку злочину, як суспільна небезпека. Так, кримінально-правові заходи використовувалися для протидії незаконному перетинанню державного кордону в радянську добу та тривалий час кримінально-правова заборона існувала на таке правопорушення і в незалежній Україні. Лише у 2004 році законодавець остаточно відмовився від можливості кримінального переслідування нелегальних мігрантів, які в основному вдавалися до незаконного перетинання державного кордону в пошуках кращих умов життя.

Таке трактування відповідає міжнародно-правовій регламентації відповідно до ст. 5 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю, положення якого не застосовуються для кримінального переслідування мігрантів у силу тільки тієї обставини, що вони стали об'єктом діянь, за які передбачено кримінальну відповідальність. Натомість, кожна Держава-учасниця цього Протоколу зобов'язується вживати законодавчих та інших заходів, які можуть знадобитися для того, щоб визнати кримінально

караними три групи діянь, коли вони вчиняються навмисне і з метою одержати, прямо або посередньо фінансову або іншу матеріальну вигоду:

- незаконний вв'їз мігрантів;
- створення умов для незаконного ввозу мігрантів (розглядається як мета). Визначено два можливих способи: виготовлення підробленого документа на в'їзд/виїзд або посвідчення особи; придбання, надання такого документа або володіння ним;
- надання будь-якій особі, яка не є громадянином відповідної держави або не проживає постійно на її території, можливості знаходитися в цій державі без дотримання необхідних вимог для законного перебування в ній шляхом використання способів, згаданих вище, або будь-яких інших незаконних засобів [436].

Як можна зауважити, Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю не містить терміну «нелегальна міграція» («нелегальний мігрант») чи якогось альтернативного відповідника, про який йшлося вище. У цьому універсальному міжнародному документі визначено поняття «незаконний в'їзд», що означає перетин кордонів без дотримання необхідних вимог для законного в'їзду до держави, що приймає. Тобто, міжнародне співтовариство допускає нелегальність (незаконність) певного переміщення окремої особи.

Слід зазначити, що в науковій літературі наводиться кілька взаємопов'язаних понять, що характеризують нелегальну міграцію. Їх визначення не завжди відповідає національному регулюванню, хоча переважно використовується в міжнародних документах. Особливості перекладу в окремих випадках можуть призводити до зміни розуміння тої чи іншої поведінки (*додаток В*). Так, І. І. Серова наголошує на відмінності понять «торгівля людьми» і «переправлення нелегальних мігрантів», та вказує, що «англійський термін «trafficking» означає нелегальне ввезення або вивезення тих чи інших предметів». «Отже, – продовжує вона – контрабанда людей означає нелегальне переправлення людей з країни походження (експорту) до

країни призначення (імпорту) [468, с. 344]. Хоча в українському законодавстві контрабанда трактується як переміщення певних предметів. Переправлення осіб через державний кордон України та торгівля людьми, яка може бути пов'язана з таким переміщенням цим поняттям не охоплюється. В науці кримінального права з цього приводу зроблено однозначний висновок [287, с. 8; 441, с. 11].

З опису на міжнародному рівні окремих міграційних правопорушень стає зрозумілим, що їх протиправність є очевидною і закономірною. Вказівка на будь-яку іншу характеристику міграції в порушення встановлених правил, окрім нелегальності, переслідує іншу мету, а ніж ту, яка потрібна для встановлення певної заборони. Термін «нерегульована міграція» передбачає спонукання державних органів до певної діяльності щодо врегулювання статусу мігранта, який опинився на території держави в порушення встановленого порядку. Теж стосується термінів «недокументована міграція» чи «міграція без дозволу».

Однак суперечності у розумінні нелегальної міграції не існує, якщо це явище розглядати узагальнено. Зокрема, Л. В. Коваль залежно від «інтенсивності суспільної небезпеки» виводив трирівневу систему адміністративних проступків, куди входять, зокрема, адміністративно незлісні порушення первинного характеру, кожне з яких позбавлене суспільної небезпеки, але становить загрозу у «загальній масі» [140, с. 95]. Простежується це і в оперативно-службовій діяльності органів охорони державного кордону. Так, у травні 2015 року було зафіксовано загострення ситуації на ділянці Західного регіонального управління Держприкордонслужби України. За незаконне перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону поза пунктами пропуску в 29 випадках затримано 125 нелегальних мігрантів (зменшення за аналогічний період попереднього року на 18 % щодо виявлених випадків та збільшення на 53 % щодо затриманих осіб), з них підрозділами охорони державного кордону України затримано в 14 випадках 42 нелегальних мігранти (зменшення на 30 % щодо випадків та на 7 % більше щодо кількості

осіб). Значне зростання кількості затриманих пов'язано з переправленням великих груп мігрантів. На ділянках відділів прикордонної служби «Косине», «Великий Березний» та «Новоселиця» у 3 випадках затримано 44 особи. Нелегальні мігранти переправлялися у складі двох груп чисельністю по 18 осіб та однієї – чисельністю 8 осіб.

Звичайно, механізм вчинення одиничних протиправних дій, пов'язаних з незаконним потраплянням чи перебуванням на території України нелегального мігранта також може свідчити про суспільну небезпеку. Стосується це переважно випадків виявлення такої особи на легальних каналах в'їзду в Україну. В пунктах пропуску для повітряного сполучення активно використовується схема «транзитного» проїзду через територію нашої країни, яка передбачає зміну нелегальними мігрантами напрямку руху на рейси європейського прямування та використання нового пакету документів (як правило підроблених) у транзитній зоні аеропорту. Наприклад, 11 березня 2015 року в пункті пропуску для повітряного сполучення «Бориспіль» під час перевірки документів транзитних пасажирів рейсу сполученням «Стамбул – Київ – Берлін» громадянка Сирії пред'явила на паспортний контроль підроблений паспорт Румунії. Під час проведення контролю другої лінії ця особа пояснила, що паспорт придбала в м. Стамбул за 4 000 \$ для подальшого виїзду до Німеччини в пошуках кращих умов життя.

Серед анкетованого 2017 року персоналу Держприкордонслужби України переважає думка про те, що нелегальна міграція це суспільно небезпечне явище. Саме так вважає 68,2 % опитаних. Дещо менший цей відсоток серед курсантів, які навчаються за офіцерською програмою (66,7 %). В окремих випадках опитані вказали, що це світова проблема, вона становить загрозу національній безпеці країни і негативно впливає на суспільство та економічний розвиток країни або явище, що становить посередню безпеку, враховуючи, що Україна транзитна держава, є неминучим і, відповідно потребує контролю (додаток Д).

Нелегальна міграція становить суспільну небезпеку в сукупності всіх її

протиправних проявів. У такому значенні це негативне явище є об'єктом впливу та отримує самостійне правове навантаження. Розуміння нелегальної міграції як об'єкта відображає її гносеологічний смисл і співвідношення з діяльністю уповноваженого органу (посадової особи). Об'єкт (лат. *objectum* – предмет) – це «те, на що спрямована пізнавальна та інша діяльність суб'єкта» [539, с. 465]. В теорії управління філософське поняття «об'єкт» розглядається «не лише як формально визначені організаційні структури, а й як суб'єктивна діяльність людей, їх свідомі поведінка», що перебувають під впливом, є метою і його остаточним результатом [72, с. 38]. Сформульований у такий спосіб загальнотеоретичний підхід застосовується для наукових досліджень масових явищ протиправного характеру. Зокрема, О. М. Литвак, поряд із традиційним поглядом на злочинність як збірне поняття і сукупність суспільно небезпечних діянь, заборонених кримінальним законом, пропонує розглядати її як специфічне соціальне явище, що повинно стати об'єктом соціального контролю [197, с. 11]. В. К. Колпаков, на основі розуміння адміністративного делікту (проступку) як правового феномену українського адміністративного права вважає, що дослідження усього комплексу властивостей проступку здійснюється у відповідних організаційних формах – справах про адміністративні проступки, які за своєю суттю є гносеологічним відбитком конкретного діяння [151, с. 11].

Об'єкт, на який необхідно впливати, протидіяти йому як певному явищу відрізняється від об'єкта правопорушення (зокрема, адміністративного), яким є суспільні відносини, що охороняються. Сутність другої конструкції зумовлена сформульованою у вітчизняному правознавстві позицією стосовно об'єкта правовідношення як певного особистого або соціального блага, для здобуття і використання якого встановлюються взаємні юридичні права та обов'язки суб'єктів [442, с. 128]. Поняття «міграції» відображає певні переваги, потреби та інтереси фізичних осіб у просторовому пересуванні, проте оцінка його як об'єкта правопорушення з традиційним для адміністративно-правової науки виділенням загального, родового та безпосереднього об'єкта ускладнено

відсутністю складів адміністративних проступків, що могли би заподіювати шкоду ключовому міграційному благу – праву на свободу пересування. Його зміст охоплює свободу пересування в межах території країни, вільний вибір місця проживання, можливість вільно залишати територію країни та право повернення у свою країну [553, с. 12, 13]. Однак адміністративними деліктами, що можна вважати міграційними, нормативно визначені порушення певного правопорядку в процесі переміщення між територією двох чи більше країн. Визначений державою Україна порядок перетинання державного кордону, лінією якого обмежена її територія, є безпосереднім об'єктом адміністративного проступку за ст. 204-1 КУпАП [21, с. 32–34]. Так, безпосереднім об'єктом за ст. 203 КУпАП є порядок перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства. Саме це відображає шкідливість таких протиправних діянь та зумовленість встановлення на них адміністративно-правової заборони [253]. Система суспільних відносин, яка захищається адміністративним законодавством відповідно до статей 1, 9 КУпАП, та порядок управління відповідно до гл. 15 КУпАП становлять загальний і родовий об'єкт зазначених правопорушень. Нормативно підтверджена логіка цього твердження не відображає міграційні особливості цієї групи правопорушень, що призводить до теоретичних пропозицій про виділення їх видового об'єкту [463, с. 13] або, взагалі, окремої глави в Особливій частині розд. II КУпАП [20, с. 9].

У сучасних умовах поряд із правопорушеннями за статтями 203 і 204-1 КУпАП, встановлено адміністративну відповідальність за нові прояви нелегальної міграції (порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї), а також існує значна кількість протиправних діянь, які пов'язані з цим негативним явищем. Тому реальну чи потенційну загрозу нелегальної міграції слід оцінювати з урахуванням завданої чи можливої шкоди від цих правопорушень. Цей висновок сформульований раніше [232] повинен бути скоректований, зважаючи на положення Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших законів України щодо забезпечення

прикордонної безпеки держави» від 27 лютого 2018 року. Зокрема, встановлено відповідальність за адміністративні правопорушення, що полягають в умисному невиконанні рішення про заборону в'їзду в Україну (ст. 203-1 КУпАП) та порушенні порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції (АТО) або виїзду з нього (ст. 204-4 КУпАП). Відповідно в структурі нелегальної міграції слід враховувати також ці проступки. Оскільки вказаний Закон набрав чинності з 29 квітня 2018 року (ст. 204-4 КУпАП вводиться в дію з 29 липня цього ж року) статистично охарактеризувати адміністративно-карану міграцію, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України можливо на основі даних про правопорушення, відповідальність за які передбачено ч. 2 ст. 203, а також статтями 204-1, 204-2 КУпАП (рисунок 1.2).

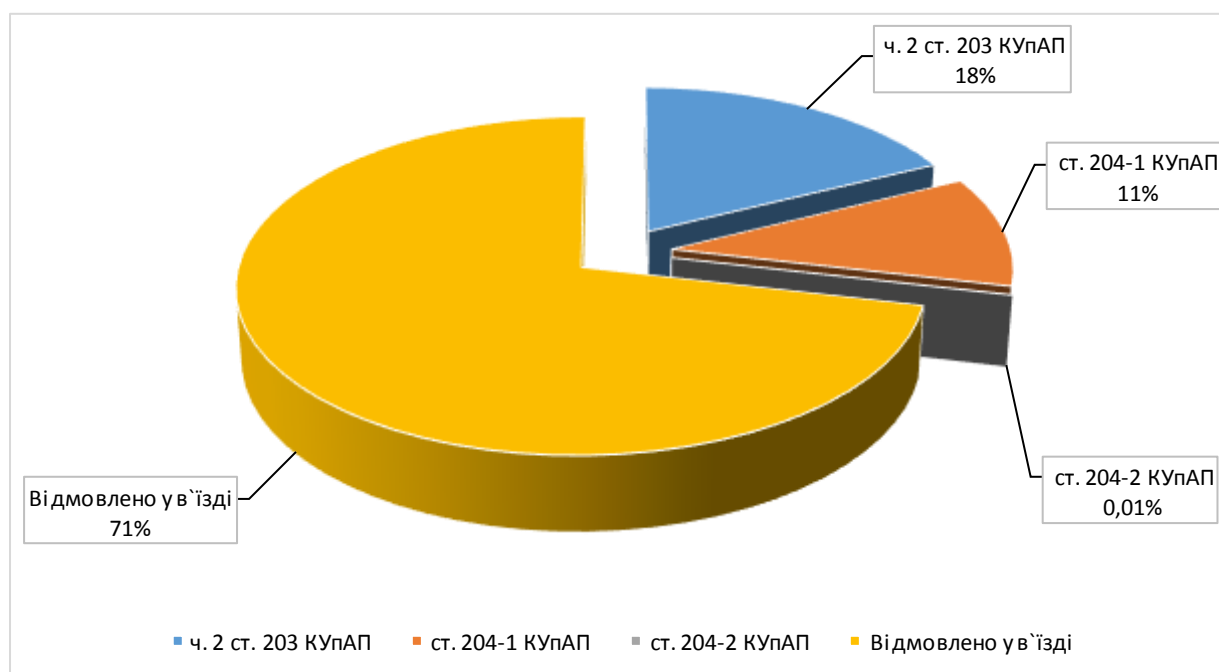


Рисунок 1.2 – Співвідношення кількості адміністративних правопорушень за ч. 2 ст. 203 та статтями 204-1, 204-2 КУпАП, вчинених нелегальними мігрантами, а також кількості відмов у в'їзді в Україну за період 2014 – 2017 років

Протягом 2014 – 2017 років серед нелегальних мігрантів, виявлених органами охорони державного кордону переважали потенційні

правопорушники, яким відмовлено у в'їзді, а також порушники норми за ч. 2 ст. 203 КУпАП. На адміністративному кордоні з Автономною Республікою Крим (далі – АР Крим) відмовлено у в'їзді в Україну в 2015 році 13 нелегальним мігрантам, в 2016 році – 1, в 2017 році – 2. На лінії розмежування в районі проведення АТО затримано в зв'язку з незаконним перетинанням кордону по два нелегальних мігранти в 2015 і 2017 роках, та 4 відмовлено у в'їзді в 2017 році. Серед затриманих протягом трьох останніх років нелегальних мігрантів переважали громадяни Азербайджану, Афганістану, В'єтнаму, Вірменії, Грузії, Індії, Молдови, Росії, Сирії, Туреччини та Шрі-Ланки (додаток Е).

Положення законодавства, що регламентує застосування адміністративного примусу та стан оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України засвідчує актуальність та необхідність прикладних наукових досліджень протиправних діянь, пов'язаних з нелегальною міграцією, зокрема їх класифікації на основі встановлення видових ознак та аналізу юридичного складу. За умов суспільно-політичної ситуації, яка склалася в Україні, в перелік таких правопорушень можуть входити ті, що пов'язані з перетинанням певної лінії, яка не є державним кордоном. Суб'єктами їх вчинення можуть бути і громадяни України, а не тільки іноземці або особи без громадянства.

Як вказувалося раніше, у процесі створення Держприкордонслужби України її процесуальні (юрисдикційні) повноваження були визначені в загальному для всіх правоохоронних органів законодавстві. Також було виключено ст. 20 Закону України «Про державний кордон України», що визначала поняття порушника державного кордону, яким вважали будь-яку особу, яка затримана органами охорони державного кордону [255, с. 217]. Здійснюючи класифікацію адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, є можливість встановити характерні особливості найбільш чисельної групи деліктів, протидію яким віднесено до повноважень Держприкордонслужби України. За КУпАП це правопорушення, передбачені

ч. 4 ст. 185-3, а також статтями 203 – 204-2, 204-4 – 206-1. Ще одне правопорушення визначено окремо – Законом «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень». Тому одним з критеріїв розподілу за видами адміністративних правопорушень є нормативна підстава притягнення до відповідальності. Відповідно до нього виділяються адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, відповідальність за які передбачена КУпАП і правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, відповідальність за які передбачена іншими законами, що застосовуються безпосередньо до включення їх у встановленому порядку до цього Кодексу.

Нормативна регламентація є також підставою для іншого розподілу адміністративних правопорушень. Такі автори як Б. М. Марченко та В. В. Половніков фактично наводили однакову класифікацію адміністративних проступків залежно від процесуальних повноважень органів охорони державного кордону. Відповідно вони виділяють проступки фізичних осіб, справи про які розглядаються органами та підрозділами Держприкордонслужби України, названі в ст. 222-1 КУпАП та проступки фізичних осіб, щодо яких посадові особи цієї служби мають право складати протоколи про правопорушення та направляти їх на розгляд інших уповноважених органів. Окремою групою ними було визначено адміністративні проступки юридичних осіб відповідно до норм Законів України «Про виключну (морську) економічну зону України» та «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» [212, с. 13, 14; 313, с. 157–159]. Простежується використання подвійного критерію – процесуальні повноваження та суб'єкт адміністративного правопорушення.

Запропонована вказаними вченими класифікація може стати основою поділу на види адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України. Проте, в сучасних умовах вона підлягає корегуванню, оскільки, Закон

України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» встановлює відповідальність підприємств (їх об'єднань), установ, організацій, а також фізичних осіб–підприємців, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення [362]. Крім того, суб'єкт адміністративного делікту може бути критерієм іншої класифікації.

У будь-якому разі ще одним з критеріїв класифікації є процесуальна підстава для притягнення до адміністративної відповідальності – постанова про накладення стягнення, яка може виноситися, або посадовими особами органів охорони державного кордону, або інших уповноважених органів. Відповідно адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України поділяються на два види: 1) адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, справи про які розглядаються посадовими особами цієї служби; 2) адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, справи про які розглядають посадові особи інших уповноважених органів, а прикордонники уповноважені складати протоколи про ці правопорушення.

У теорії адміністративного права суб'єкти правопорушень поділяються на загальні та спеціальні [8, с. 178, 179; 147, с. 286]. Такий поділ безумовно може лягти в основу класифікації адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією. Переважна більшість юридичних складів таких правопорушень сконструйовано законодавцем з використанням ознак спеціального суб'єкта, яким є передусім іноземці та особи без громадянства. Проте передбачено адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією також суб'єктів з іншими спеціальними ознаками: поручителів, на яких судом у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців (осіб без громадянства) покладено зобов'язання; посадових осіб підприємств, установ і організацій, у тому числі іноземних суб'єктів господарської діяльності, що діють на території України; власників або водіїв транспортних засобів.

Щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, то теорія і

практика застосування законодавства про адміністративні правопорушення засвідчила необхідність її існування. Зокрема це стало важливим для «протидії нелегальній міграції в Україну, підвищення захищеності національних інтересів на державному кордоні» [491, с. 9]. Безумовно особливості статусу юридичних осіб як суб'єктів відповідальності впливають на розуміння того, що їх правопорушення потрібно розглядати як окрему категорію. Зважаючи на це, за суб'єктивним складом адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, слід поділяти на: 1) адміністративні правопорушення із загальним суб'єктом (статті 204-1, 204-2, 204-4, 205, 206 КУпАП); 2) адміністративні правопорушення із спеціальним суб'єктом, яким є або фізична особа (ч. 4 ст. 185-3, статті 203, 204, 206-1 КУпАП, а також ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», коли перевізником є фізична особа – підприємець, який здійснює міжнародні пасажирські перевезення), або юридична особа (ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», коли перевізником є юридична особа).

«Нелегальність» міграції за нинішньої ситуації може пов'язуватися не лише з незаконним перетинанням державного кордону або незаконним перебуванням на території України. Встановлено особливий порядок в'їзду в АР Крим та виїзду з неї. Адміністративна межа з цією територією не може бути визнана державним кордоном. Саме це зумовлює встановлення окремо юридичної відповідальності за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. Так, законодавець доповнив кримінальне законодавство та законодавство про адміністративну відповідальність окремими нормами – ст. 332-1 ККУ та ст. 204-2 КУпАП [375]. З подібних міркувань також передбачено адміністративну відповідальність за ст. 204-4 КУпАП [369], щоправда, відповідна нормативна регламентація, яка відбулася нещодавно повинна бути переглянута, оскільки назва вказаної статті (Порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції

або виїзду з нього) не відповідає не лише її змісту, а й сучасній правовій реальності. Ці порушення також належать до проявів нелегальної міграції, якщо вони вчинені іноземцями або особами без громадянства. Поряд з адміністративними деліктами за статтями 203, 203-1 та 204-1 КУпАП вони становлять окрему групу правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України.

Інша група правопорушень, на які встановлена адміністративна заборона, не є безпосередньо нелегальною міграцією, оскільки або вони можуть вчинятися громадянами України, або механізм їх вчинення (описані законодавцем діяння) не передбачає перетинання якої-небудь лінії чи незаконного знаходження на території України. Однак вони є порушеннями міграційного законодавства. У цю групу правопорушень також слід включити і ті діяння нелегальних мігрантів, які не охоплюються складами статей 203, 203-1, 204-1, 204-2 та 204-4 КУпАП, але сприяють їх вчиненню. Зокрема, йдеться про злісну непокору законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Держприкордонслужби України під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних з охороною державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи здійсненням прикордонного контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду, або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, який бере участь в охороні державного кордону України, а також порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду–виїзду.

Отже, можливо і слід виділяти дві групи адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидія яким належить до компетенції Держприкордонслужби України. Перша – це делікти, які безпосередньо є нелегальною міграцією, оскільки вчиняються іноземцями або особами без громадянства і полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на

території України. Таке трактування відповідає міжнародно-правовій регламентації відповідно до п. «b» ст. 3 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності [436]. Відповідальність за ці діяння передбачена статтями 203, 203-1, 204-1, 204-2 та 204-4 КУпАП. До другої групи слід віднести проступки, які сприяють вчиненню нелегальної міграції і є, або адміністративними порушеннями міграційного законодавства (ч. 4 ст. 185-3, статті 204, 205 – 206-1 КУпАП, а також ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»), або порушеннями у сфері охорони державного кордону (статті 185-10 і 202 КУпАП) [247, с. 65].

Багатоманітність розуміння нелегальної міграції дає підстави застосовувати різні критерії для поділу протиправних діянь, що пов'язані з цим негативним явищем. У результаті такого логічного процесу є можливість встановити характерні особливості окремих видів (груп) правопорушень та визначити системоутворюючі ознаки, що матимуть значення для нормотворчої діяльності. Доцільно врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність. Перспективно ці протиправні діяння можуть бути виокремлені серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління та об'єднані в окремому структурному підрозділі з відповідною назвою – «Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

1.4 Стандарти Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції та їх адаптація до умов охорони державного кордону України

Соціальна зумовленість забезпечення протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів передбачає з'ясування можливості, необхідності і доцільності такої діяльності у різних суспільно-політичних формаціях. Перед

потребою регулювати та контролювати міграційні процеси опинилася практично кожна держава. За даними Міжнародної організації з міграції (далі – МОМ) у 2015 році в Європі та Азії було близько 75 мільйонів мігрантів, що складають 62 % від загального обсягу глобальних міжнародних мігрантів. За цей же час у Північній Америці зафіксовано 54 мільйони міжнародних мігрантів, що становить 22 % їх загальної кількості, відповідно в Африці – 9 %, Латинській Америці та Карибському басейні – 4 %, Океанії – 3 %. Порівняно з розміром населення в кожному регіоні частка міжнародних мігрантів у 2015 році була найвищою в Океанії, Північній Америці та Європі, де міжнародні мігранти становили відповідно 21, 15 та 10 відсотків від загальної кількості населення. Частка міжнародних мігрантів відносно невелика в Азії та Африці (по 1,7 % кожна), а також у Латинській Америці (1,5 %). Тим не менш, Азія є регіоном, де зростання населення мігрантів-резидентів у період між 2000 та 2015 роками був найбільшим і становив понад 50 % (в абсолютному виразі близько 25 мільйонів людей) [605, р. 18].

Оскільки міграція перетворилася на глобальне явище та охопила практично всі регіони світу, урізноманітнилася міграційна політика та підходи до охорони власних кордонів тією чи іншою державою. Досвід кожної з них не може бути повністю скопійовано чи знехтувано. Наприклад, Р. М. Ляшук вважає, що «з досвіду правового регулювання діяльності підрозділів Ізраїльської прикордонної поліції для ВПС ДПСУ (*відділи прикордонної служби Держприкордонслужби України – А. М.*) доцільно нормативно визначити здійснення антитерористичної функції, яка є актуальною для східних кордонів України». Цей автор зазначає, що прикордонна охорона Ізраїлю є воєнізованою структурою, на яку покладено завдання військового характеру, поліцейські та деякі інші функції, зокрема, контроль за переміщенням мігрантів [205, с. 492–493].

Традиційно значний досвід здійснення міграційної політики характерний для США. Перша хвиля мігрантів у цю країну прибула між 1790 і 1820 роками, складаючись переважно з англомовних іммігрантів з Британських островів. З

1875 року, коли Конгрес США прийняв перший обмежувальний статут стосовно повій і засуджених, імміграція стає предметом суворого і всеосяжного контролю з боку федеральної влади, регулювання її якісного та кількісного складу [305, с. 99–100, 101]. 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 року в США зумовили створення Департаменту (міністерства) внутрішньої безпеки (Department of Homeland Security), якому підпорядковані вказані органи. Після прийняття Закону про охорону національної безпеки 2002 року імміграція стала вважатися проблемою національної безпеки як відображення реакції про взаємозв'язок «нелегальної імміграції» не тільки із злочинністю, але й з потенційним тероризмом [596, р. 6].

За період з 1990 по 2015 рік кількість іноземців у Сполучених Штатах збільшилася більш ніж удвічі з 19,8 млн до 43,3 млн іммігрантів (з 7,9 % до 13,5 % від загальної чисельності населення). Також збільшилася кількість незареєстрованих іммігрантів більш ніж в три рази – з 3,5 млн до 11,4 млн чоловік (досягаючи 2007 року 12,2 млн, а потім знижуючись під час Великої рецесії) [596, р. 3]. Охорону державного кордону покладено на Митну і прикордонну службу (СВР), яка і виконує значну частину завдань щодо боротьби з незаконним в'їздом на територію США. Кількість затримань нелегальних мігрантів, проведених Прикордонним патрулем цієї служби в 2015 році, майже втричі перевищила такий показник підрозділів Імміграційної та митної служби (поліції) (ICE) і становила 337 117 осіб [607, р. 95].

Нелегальна міграція набула розповсюдження також в європейській частині світу, де існують кілька моделей діяльності органів охорони державного кордону, спрямованих на протидію цьому явищу, залежно від особливостей тих чи інших суспільно-політичних формацій. Україна опинилася поміж двох міждержавних утворень, які проводять узгоджену міграційну та

прикордонну політику – Співдружністю незалежних держав та Європейським Союзом.

Домінуюче становище серед країн колишнього СРСР намагається закріпити за собою Російська Федерація (далі – РФ). Протяжність українсько-російського державного кордону складає 2 295,04 км, з яких сухопутна ділянка – 1 974,04 км. Зважаючи на велику площу та відповідно протяжність кордонів російська територія не може не перебувати під впливом міграційних потоків. З часу припинення існування Радянського Союзу в 1991 році протягом приблизно 15 років РФ була другою за величиною приймаючою країною міжнародних мігрантів. У 2015 році в цій країні перебувало більше 11,6 мільйонів мігрантів. Останніми роками спостерігається економічний спад та зміни в імміграційній політиці Росії, включаючи введення заборон на в'їзд іноземців за адміністративні правопорушення. Це позначилося на відносному зниженні міграції з Центральної Азії – мігранти або повернулися до своєї країни походження, або залишилися з нерегульованим статусом на російській території, або шукали альтернативні місця призначення, найчастіше Казахстан. Так чи інакше, РФ залишається основною країною призначення в євразійському субрегіоні (і однією з найважливіших у світі) [605, р. 18, 66, 73]. Її прикордонна охорона отримала розвиток та застосовується у межах двох взаємопов'язаних процесів. По-перше, відбулася інтеграція прикордонної служби 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 ввійшли до системи Федеральної служби безпеки Росії та перейшли від екстериторіальної (лінійної) до територіальної побудови. Відповідно утворено управлінську вертикаль: центральний апарат – прикордонні управління [23, с. 21, 22]. В справах про порушення іноземцями та особами без громадянства режиму державного кордону та режиму в пунктах пропуску через державний кордон при в'їзді їх на територію РФ прикордонні органи наділені повноваженнями щодо розгляду таких справ та застосування адміністративних

покарань, зокрема видворення [143]. Уповноважена посадова особа прикордонного органу при виявленні вказаних адміністративних правопорушень, відповідно до ст. 27.3 Кодексу РФ про адміністративні правопорушення, затримує іноземного громадянина в адміністративному порядку і складає про це протокол. Затриманий іноземний громадянин утримується в спеціально відведених для цього приміщеннях прикордонних органів [112]. По-друге, російська система охорони кордону передбачає координацію зусиль з іншими державами. Такий підхід на платформі СНД регламентовано Договором про співробітництво в охороні кордонів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав з державами, що не входять до Співдружності від 26 травня 1995 року. Сторони договору несуть взаємну відповідальність за забезпечення охорони своєї ділянки кордону з урахуванням інтересів безпеки Сторін. Вони визнають пріоритетність рішень (прийнятих на основі консенсусу) вищих органів Співдружності з питань забезпечення безпеки кордонів (частини 2 і 3 ст. 3 вказаного Договору) [86]. Також створено Раду командуючих Прикордонними військами як головний координуючий інститут у сфері забезпечення прикордонної безпеки і його постійний робочий орган – Координаційну службу. На думку російських представників, таким чином «були сформовані базові основи цілісної системи прикордонної безпеки на зовнішніх кордонах СНД і підтримання стабільного становища на них» [461, с. 13]. Досягається це також через проведення спільних заходів. Наприклад, з метою припинення протиправної діяльності через зовнішні кордони держав-учасниць СНД прикордонними відомствами РФ і Республіки Білорусь проведена спільна спеціальна прикордонна операція «Бастіон-2017» на західному і північно-західному напрямках, в якій взяли участь прикордонні структури Норвегії, Фінляндії та Латвії. На центральноазіатському напрямку за участю прикордонних органів Республіки Казахстан, Киргизької Республіки, РФ та Республіки Таджикистан проведена спільна спеціальна прикордонна операція «Шекар-2017». За результатами цих операцій затримано 9 633 порушники законодавства про державний кордон, 1 352 незаконних

мігранти, 2 осіб, причетних до терористичної і екстремістської діяльності, 110 осіб, які перебувають у розшуку, вилучено 584,895 кг наркотичних засобів, 81 од. зброї, контрабанди на загальну суму понад 1,7 млн доларів США, розкрито 15 злочинів, накладено штрафів на загальну суму близько 300 тис. доларів США [274].

Серед суміжних з Україною держав такі ж 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. Білоруські дослідники відзначають особливе геополітичне становище своєї держави в Європі. Зокрема, наводиться низка характерних особливостей сучасної ситуації на державному кордоні Республіки Білорусь: відкритість кордону з членами Митного союзу; постійне зростання обсягів та інтенсивності руху через кордон осіб, транспортних засобів, збільшення переміщення товарів; зміцнення старих і поява нових економічних зв'язків; відкриття нових пунктів пропуску через державний кордон за домовленостями про малий прикордонний рух з Республікою Польща, Литовською і Латвійською республіками; проведення спортивних заходів європейського і світового рівня [300, с. 174].

Зважаючи на це, органи прикордонної служби Республіки Білорусь визначені як державні органи та організації, що беруть участь у проведенні державної прикордонної політики, забезпечують прикордонну безпеку і виконують правоохоронні функції [276]. Вони не тільки діють як самостійне утворення, яке очолює Державний прикордонний комітет, але й наділені суттєвими адміністративно-процесуальними повноваженнями. Зокрема, до їхньої компетенції віднесено розгляд справ про незаконне перетинання державного кордону, порушення прикордонного режиму, режиму державного кордону, режиму в пунктах пропуску через державний кордон, а також порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, протоколи про які складені їх посадовими особами (ст. 3.11

Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення) [439]. Подібно до російського законодавства в Білорусі ці міграційні правопорушення тягнуть за собою застосування адміністративного видворення – депортації, що прямо передбачено в санкціях відповідних статей Кодексу про адміністративні правопорушення 2003 року [142]. Іноземці, затримані з метою забезпечення виконання постанови про депортацію, утримуються в місцях, визначених компетентними органами, до числа яких відносяться також органи прикордонної служби Республіки Білорусь [314].

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. Угодою, що це засвідчує, поряд з іншим, визначено засади співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Для ЄС міграційні питання залишаються надзвичайно актуальними, що і спонукає його до взаємодії із сусідніми країнами.

У грудні 2015 року Європейська комісія повідомила про різке зростання чисельності нелегальних мігрантів та заявників на міжнародний захист, які прибули до ЄС. Кількість незаконних перетинів кордону (*в оригіналі «irregular border crossings» – А. М.*), виявлених протягом 2015 року (1 553 614) значно перевищила загальну кількість таких перетинів у період 2009 – 2014 років (813 044). Мігранти в'їжджали через три основні маршрути, де в січні – листопаді 2015 року було виявлено абсолютну більшість усіх незаконних перетинів кордону ЄС: східне Середземномор'я (716 202), Західні Балкани (667 147) та центральне Середземномор'я (144 300). Комісія відзначила, що багато з тих, хто приїжджає до ЄС, тікає від конфліктів у своєму регіоні, і тому вимагають міжнародного захисту. Хоча законодавство про притулок не є частиною Шенгенських домовленостей, очевидно, що криза біженців має значні наслідки для ситуації на зовнішніх кордонах ЄС та в межах Шенгенської

зони [569, р. 2, 3].

Україна продовжує знаходитися на «Східному» маршруті проникнення нелегальних мігрантів з країн Північної Африки та Близького Сходу до ЄС, що проходить, крім української, через територію Румунії, Словаччини та (або) Угорщини, Австрії і Німеччини. Існують інші маршрути, що передбачають можливість потрапляння мігрантів до розвинутих країн Європи, зокрема, згадані вище: «Східний Середземноморський маршрут» (складова так званого «Балканського маршруту»): через Середземне море та (або) через Туреччину до Греції – Македонія – Сербія – Словаччина та (або) Угорщина – Австрія – Німеччина; «Західний Балканський маршрут» (інша складова «Балканського маршруту»): Греція – Албанія – Чорногорія та (або) Сербія – Хорватія – Словенія та (або) Угорщина – Австрія – Німеччина; «Центральний Середземноморський маршрут»: через Середземне та Іонічне моря до Італії – Франція – Великобританія; «Маршрут Апулія та Калабрія»: через Середземне море та (або) через Туреччину до Греції – через Середземне море до Італії – Франція – Великобританія; «Західний Середземноморський маршрут»: через Середземне море до Іспанії – Франція – Великобританія; «Західний Африканський маршрут»: Атлантичним океаном до Канарських іспанських островів; «Північний маршрут»: Росія – Норвегія [288, с. 5, 6]. В. Л. Зьолка вважає, що «наявність в Україні спільних кордонів з країнами-членами ЄС (протяжність державного кордону України з країнами Євросоюзу складає 1 390 км, що становить приблизно 20 відсотків від загальної протяжності державного кордону України) зумовлює необхідність урахування українськими прикордонниками європейських стандартів» у прикордонній сфері [110, с. 50].

Проте не лише спільні проблеми обумовлюють необхідність запозичення досвіду ЄС. Серед характерних рис 20 основних міграційних коридорів європейською територією є те, що вони переважно внутрішньорегіональні. Крім того, їх характер засвідчує накопичення міграційних переміщень і те, як вони перетворилися на значні популяції в країнах призначення осіб, що народилися в інших країнах. Російське населення в колишніх державах-членах

СРСР, таких як Україна, Казахстан та Узбекистан, є одним з найбільших, що переміщувалося європейськими міграційними коридорами у 2015 році. Українською територією проходить міграційний коридор з Росією, що є найбільш чисельним серед європейських країн (більше 3 млн осіб). Крім того, РФ була другим за величиною місцем розміщення мігрантів в Європі після Німеччини [605, р. 68–70]. Для української державності вкрай важливим є встановити ефективний контроль за міграційними потоками з російської території і без сторонньої допомоги це зробити дуже важко. Добросусідські відносини з ЄС, який пропонує іншим державам свої підходи щодо прикордонної безпеки на основі спільних цінностей, є альтернативою, що здатна забезпечити українські інтереси у взаємовідносинах з Росією.

Існують сумніви щодо дієвості прикордонної політики ЄС, проте, незважаючи на масштабний і небезпечний характер міграційних процесів у Європі, його інституційна основа змогла адекватно відреагувати. О. А. Малиновська з цього приводу загалом резюмує, що «неврегульоване прибуття мігрантів до Європи вдалося загальмувати» [209, с. 50]. За даними Європейської Агенції з прикордонної та берегової охорони (далі – FRONTEX) протягом двох останніх років зменшується кількість нелегальних перетинів зовнішніх кордонів, після максимального виявлення таких випадків у 2015 році. Держави-члени ЄС повідомили про зменшення в 2017 році кількості нелегальних мігрантів (204 719 осіб) на 60 % порівняно з 2016 роком (511 047 осіб). Це засвідчує ефективність міграційної та прикордонної політики цього регіонального утворення, стандарти якої важливі в удосконаленні діяльності з протидії нелегальній міграції [575, р. 18].

Технічний термін «стандарт» набув розповсюдження в юридичній науковій літературі переважно у міжнародно-правовому значенні. Одне з багатьох розумінь цього поняття передбачає, що це типовий зразок, якому повинно відповідати щось за розмірами, формою, якістю або єдина типова форма організації, проведення чого-небудь, наприклад, світовий стандарт [172, с. 255]. Так, Ю. Я. Касараба характеризує впровадження міжнародно-

правових стандартів у діяльність органів внутрішніх справ, пропонує визначати міжнародні стандарти прав людини як «закріплені в міжнародних актах та інших міжнародних документах певні еталони, норми, показники, до дотримання та досягнення яких заохочується або ж зобов'язується держава». Як він вважає, «особливість міжнародних стандартів полягає в тому, що вони регламентують не тільки міжнародне співробітництво держав та інших зазначених ними суб'єктів, а й спільно вироблені державами принципові підходи і міжнародно-правові принципи становлення, формування і функціонування визначених публічних і приватних інститутів на території конкретних держав» [135, с. 7]. Запропоновані підходи до правового розуміння стандартів демонструють важливу перевагу цього терміну – це те, до чого слід прагнути та використовувати можливості співробітництва.

Необхідність протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів зумовило трансформацію органів, призначених для цього, в правоохоронні. Саме в міграційній сфері існує тісний взаємозв'язок стандартів прав людини та відповідної правоохоронної діяльності. Характеризуючи тенденції новітнього політичного та правового міжнародного співробітництва при вирішенні проблем нелегальної імміграції, Н. П. Тиндик вказує на три базисних напрями: захист прав людини, боротьба з транснаціональною організованою злочинністю, протидія незаконному перетину кордонів [501, с. 2]. Останні дві складові характеризуються також стандартами діяльності правоохоронних органів. В. О. Боняк вживає термін «органи охорони правопорядку», проте міжнародні стандарти діяльності таких формувань розуміє як «уніфіковані для правоохоронної діяльності принципи та правила поведінки посадових і службових осіб цих органів публічної влади, що мають імперативний характер, об'єктивовані в міжнародно-правових актах та рішеннях міжнародних правозахисних інституцій і забезпечені, на випадок їх порушення, міжнародно-правовими санкціями». Обсяг цього поняття вона розглядає «як єдність двох основних складових: 1) професійних стандартів посадових і службових осіб органів охорони правопорядку, насамперед, стандартів професійної підготовки;

2) стандартів із охорони та захисту прав і свобод людини, забезпечення законності і правопорядку» [34, с. 268].

Визначення поняття, а тим більше переліку стандартів щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кодонів остаточно не здійснено, хоча воно в окремих випадках використовується нормативно. Так, у Директиві Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС застосовується цей термін у назві. Вона регламентує загальні правила і процедури, що застосовуються в державах-членах ЄС до громадян третіх країн, які незаконно перебувають і підлягають поверненню, з дотриманням основних прав як загальних принципів права Співтовариства, а також міжнародного права, в тому числі зобов'язань у галузі захисту біженців та прав людини. В широкому розумінні всі положення вказаної Директиви є системою стандартів, які визначені для повернення громадян третіх країн. Однак в її тексті наведено лише згадку про «загальні стандарти», відповідно до яких особи повинні репатріюватися гуманним чином і при повному дотриманні їх основних прав та гідності [275].

У зв'язку з цим окремі автори пропонують поняття законодавства ЄС розглядати у широкому і вузькому сенсі. К. М. Рудой у широке тлумачення такого законодавства включає «загальну правову спадщину, що формувалася в результаті європейської інтеграції, і характеризує сукупність усіх елементів правової системи ЄС, яка підкреслює особливу природу права ЄС». У вузькому значенні під законодавством ЄС вона розуміє «лише визначене «копенгагенськими» вимогами законодавство ЄС для України, саме до стандартів якого необхідно адаптувати законодавство України» [459, с. 7–8]. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на позначення зазначеного «широкого розуміння» містить визначення «*acquis communautaire (acquis)*» як правової системи ЄС, що «включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ» [97].

Окремі автори, досліджуючи стандарти ЄС, вдалися до визначення переліку елементів правової бази цього міждержавного утворення. В. Л. Зьолка при аналізі адміністративно-правових засад охорони державного кордону в ЄС вказує шість груп актів, які є складовими правової бази забезпечення безпеки ЄС у прикордонній сфері [110, с. 79, 80]. Спираючись на ці дослідження, слід зазначити, що правова база є лише частиною стандартів, які можуть зазнавати трансформації залежно від умов та об'єкта, якого вони стосуються. Протягом тривалого адаптаційного періоду щодо інтеграції з ЄС значна частина європейських вимог загалом і щодо України зазнала змін. Небезпідставно періоди етапів адаптації українського законодавства до стандартів ЄС визначаються «залежно від результатів, досягнутих на попередніх етапах, економічної, політичної та соціальної ситуації, яка складеться в Україні, а також розвитку взаємовідносин України і Європейського Союзу» [97]. Тому, характеризуючи стандарти ЄС щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів, слід виходити із загальновизнаних підходів, які стосуються не лише правових, але й організаційних показників, форм і методів такої діяльності.

Європейські країни об'єднала не лише територіальна належність, але й прагнення до спільних цінностей. У Договорі про Європейський Союз (Маастрихт, 7 лютого 1992 року), який став юридичною основою цього об'єднання, рішення про його утворення обґрунтовується культурною, релігійною та гуманістичною спадщиною Європи, на основі якої сформувалися універсальні цінності – недоторканні і невідчужувані права людської особистості, свобода, демократія, рівність і правова держава. Відповідно до ч. 2 ст. 3 цього Договору Союз надає своїм громадянам простір свободи, безпеки та правосуддя без внутрішніх кордонів, у межах якого забезпечується вільне пересування осіб у взаємозв'язку з відповідними заходами з питань контролю зовнішніх кордонів, надання притулку, імміграції, а також запобігання злочинності та боротьби з цим явищем [85]. Вільне пересування і проживання на території ЄС кожного громадянина або громадянки Союзу визнано серед

основних свобод, яка також може надаватися вихідцям з третіх країн, які законно проживають на території будь-якої держави-члена [547].

Без перебільшення можна стверджувати, що суб'єктивна можливість переміщатися територією об'єднаної Європи стала засадничим принципом та надбанням одночасно. Її регламентація з економічних міркувань перейшла в політичну площину та зумовила визначення спільних стандартів безпеки. Згідно п. «с» ч. 2 ст. 3 Договору про заснування Європейської Спільноти характеристикою внутрішнього ринку є скасування перешкод вільному пересуванню людей, товарів, послуг та капіталу між державами-членами [84]. Згодом, враховуючи Шенгенські домовленості, право ЄС закріпило поєднання заходів, спрямованих на забезпечення вільного пересування осіб із дотичними заходами щодо контролю на зовнішніх кордонах, притулку та імміграції [600, р. 28, 29]. У консолідованій версії Договору про заснування Європейської Спільноти було закріплено термін «стандарти» («standards»), який у поєднанні з іншими поняттями стосувався: перевірки осіб на зовнішніх кордонах; приймання осіб, які звернулися з проханням надати притулок у державах-членах, та інших, пов'язаних із захистом аспектів (у цьому випадку вживається термін «minimum standards»); надання довгострокових віз та дозволів на перебування, зокрема дозволів, що сприяють об'єднанню сімей [84]. Щодо таких сфер як нелегальна імміграція та недозволене перебування, зокрема висилання та репатріація осіб, які перебувають на території держави-члена нелегально, то вони регулюються через систему заходів міграційної політики (вживається термін «*measures on immigration policy*» – А. М.) [84]. В інших документах ЄС ці заходи також можуть іменуватися стандарти, про що вказувалося вище (див.: Директива Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС [275]).

Стандарти з перевірки осіб на зовнішніх кордонах, так як про це йдеться в Договорі про заснування Європейської Спільноти отримали своє відображення в Кодексі ЄС про правила, що регулюють переміщення осіб через кордони (Шенгенський кодекс кордонів) 2016 року. Цей документ у кодифікованому

вигляді закріпив стратегію охорони кордону, яка є унікальною та містить специфічні підходи в протидії нелегальній міграції. Її запровадження передбачалося ще в першому Кодексі Шенгенських кордонів 2006 року для ефективного прикордонного контролю на зовнішніх кордонах ЄС. Відповідно стратегія охорони кордону країнами ЄС пов'язується з існуванням шенгенського простору, внутрішніх кордонів між державами-членами та зовнішніх кордонів. Такі правові категорії відображають різний правовий режим меж території держав, а також дають можливість відмовитися від прикордонного контролю осіб, які перетинають внутрішні кордони, що вважається досягненням Шенгенського права. Саме тому йдеться про інтегроване управління кордонами, а не кордоном [248, с. 30].

Відповідно до Шенгенського кодексу кордонів 2016 року до заходів, які можна вважати стандартизованими, можуть належати:

– внутрішні кордони можуть перетинатися в будь-якому місці без проведення прикордонних перевірок щодо осіб незалежно від їх громадянства (ст. 22 Шенгенського кодексу кордонів). Зовнішні кордони можуть перетинатися тільки в прикордонних пропускних пунктах і протягом встановленого часу їх роботи. На тих прикордонних пропускних пунктах, які не є відкритими цілодобово, вказується час їх роботи (§ 1 ст. 5 Шенгенського кодексу кордонів);

– умови в'їзду для громадян третіх країн (ст. 6 Шенгенського кодексу кордонів);

– прикордонний контроль здійснюється прикордонниками відповідно до положень шенгенського та національного права (§ 1 ст. 16 Шенгенського кодексу кордонів). Держави-члени виділяють особовий склад та засоби, які є належними і достатніми для здійснення прикордонного контролю на зовнішніх кордонах, таким чином, щоб забезпечити ефективність, високий і однаковий рівень контролю на своїх зовнішніх кордонах (ст. 15 Шенгенського кодексу кордонів). Прикордонний контроль існує не тільки в інтересах тієї держави-члена, на чийх зовнішніх кордонах він здійснюється, але і в інтересах всіх

держав-членів, які скасували прикордонний контроль на своїх внутрішніх кордонах (п. 6 преамбули Шенгенського кодексу кордонів);

– процедури перевірки першої та другої ліній щодо осіб, які перетинають зовнішні кордони (ст. 8 Шенгенського кодексу кордонів). Під «перевіркою другої лінії» розуміється додаткова перевірка, яка може проводитися в спеціальному місці, що знаходиться в стороні від місця проходження перевірки всіма особами (перша лінія) (п. 13 ст. 2 Шенгенського кодексу кордонів);

– ідентифікація за відбитками пальців (п. 10 і 14 преамбули Шенгенського кодексу кордонів);

– презумпція щодо дотримання умов про термін перебування – якщо документ на поїздку громадянина третьої країни не забезпечений печаткою про в'їзд, то компетентні національні органи можуть припускати, що його власник не відповідає або перестав відповідати умовам про термін перебування, які діють у відповідній державі-члені (§ 1 ст. 12 Шенгенського кодексу кордонів);

– спостереження між прикордонними пропускними пунктами проводиться стаціонарними або мобільними підрозділами, які виконують своє завдання шляхом патрулювання або розміщення в місцях, які відомі або передбачаються як такі, що потребують особливої уваги. Спостереження також може проводитися за допомогою технічних, у тому числі електронних засобів (§ 4 ст. 13 Шенгенського кодексу кордонів);

– періоди спостереження повинні часто та зненацька змінюватися таким чином, щоб існував постійний ризик виявлення несанкціонованих перетинів кордону (§ 3 ст. 13 Шенгенського кодексу кордонів);

– держави-члени сприяють один одному і підтримують між собою тісне і постійне співробітництво з метою ефективного здійснення прикордонного контролю (§ 1 ст. 13 Шенгенського кодексу кордонів). Оперативне співробітництво держав-членів у галузі управління зовнішніми кордонами координується FRONTEX (§ 2 ст. 13 Шенгенського кодексу кордонів) [590].

Положення цього Кодексу містять також правила, що підлягають застосуванню у поєднанні з іншими, в тому числі, кодифікованими актами ЄС.

Важливим елементом інтегрованого управління кордонами є спільна візова політика як частина багаторівневої системи, покликаної сприяти поїздкам, що здійснюються на законних підставах, і протидіяти нелегальній імміграції. Забезпечити реалізацію цієї мети покликаний Кодекс Співдружності про візи (Візовий кодекс), який у поєднанні із Шенгенським кодексом кордонів передбачає перевірку особи умовам в'їзду. Відповідно до § 1 ст. 21 Візового кодексу під час такої перевірки особлива увага приділяється оцінці ризику нелегальної імміграції або ризику для безпеки держав-членів особи, яка звертається з клопотанням, а також оцінці її намірів залишити територію держав-членів до дня закінчення запитуваної візи. При подачі першого клопотання в особи, яка має намір отримати візу, компетентні органи держав-членів отримують такі біометричні ідентифікатори: її фотографію і десять відбитків пальців [587].

Основною метою спостереження за кордонами є запобігання несанкціонованого перетину кордону, боротьба з транскордонною злочинністю та вжиття заходів щодо осіб, які незаконно перетнули кордон, зокрема їх затримання (§ 1 ст. 13 Шенгенського кодексу кордонів). Деталізація стандартів застосування такого заходу та пов'язаних з ним процедур здійснена на основі вже згаданої Директиви Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС, хоча відповідно до п. «а» § 2 її ст. 2 держави-члени можуть вирішити не застосовувати цю Директиву до громадян третіх країн, які стали об'єктом рішення про відмову у в'їзді відповідно до Шенгенського кодексу кордонів або були затримані компетентними органами при незаконному перетині зовнішнього кордону держави-члена сухопутним, морським або повітряним шляхом і не отримали згодом дозволу або права на перебування в даній державі-члені. Також цей документ відрізняє подібні кримінально-процесуальні заходи у випадку кримінально-правової санкції, яка передбачає або має наслідком повернення, відповідно до національного права, або процедуру видачі. Фактично загальні стандарти і процедури, які підлягають застосуванню в державах-членах для повернення громадян третіх країн, які незаконно

перебувають на їх територіях ця Директива відносить до сфери адміністративно-правового регулювання. Вона встановила так званий «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-члені. Основними положеннями-стандартами Директиви № 2008/115/ЄС є: пріоритет більш сприятливих положень, встановлених іншими документами щодо осіб, яких стосується Директива (ст. 4); принцип невислання у встановлених випадках (ст. 5); видворенню, як правило, повинно передувати повернення, що передбачає строк для добровільного виїзду (ст. 7, §§ 1 і 2 ст. 8); пропорційність у застосуванні сили та забезпеченні безпеки під час видворення (§§ 4 і 5 ст. 8); врахування найвищих інтересів дитини (п. «а» ст. 5, ст. 10, п. «с» § 1 ст. 14 і ст. 17); оптимальне поєднання рішень про повернення та заборону в'їзду, термін якої диференціюється (ст. 11); процесуальні гарантії (письмова форма рішень, можливість оскарження, судовий контроль, сімейна єдність, медична допомога, врахування особливих потреб) (гл. III); строковість та обґрунтованість затримання (ст. 15); належні умови утримання мігрантів, як правило, у спеціалізованих центрах (ст. 16 і 17). У Директиві визнано, що угоди про реадмісію, які укладаються Співтовариством на двосторонній основі з третіми країнами, необхідні для полегшення процесу повернення [275].

Серед передбачених шенгенським правом заходів є такі, що містять елемент варіативності, і це дозволяє державам-членам реагувати на відповідні загрози. Найчастіше йдеться про відновлення контролю на внутрішніх кордонах. Відповідно до § 1 ст. 25 Шенгенського кодексу кордонів у разі серйозної загрози громадському порядку або внутрішньої безпеки держави-члена в межах простору без прикордонного контролю на внутрішніх кордонах ця держава, як виняток, може відновлювати прикордонний контроль на всіх або на деяких особливих ділянках своїх внутрішніх кордонів на період, що обмежується максимальним терміном у тридцять днів, або на передбачуваний термін дії серйозної загрози, якщо він перевищує тридцять днів. Сфера

застосування і термін тимчасового відновлення прикордонного контролю на внутрішніх кордонах не повинні виходити за межі того, що є необхідним для відповіді на серйозну загрозу. На практиці таким правом держави користуються переважно за двох типів обставин: терористична загроза і масова нелегальна міграція. Так, 9 грудня 2015 року Франція повідомила Європейську комісію, що в контексті надзвичайного стану, оголошеного у цій країні, і через серйозну загрозу внутрішній безпеці контроль на її внутрішніх кордонах буде знову введено на період з 14 грудня 2015 року по 26 лютого 2016 року. 25 листопада 2015 року Мальта повідомила про свій намір зберегти прикордонний контроль на своїх внутрішніх кордонах через глобальну загрозу тероризму та з огляду на те, що ця країна потрапляє у кільце незаконного переправлення мігрантів, які переміщуються з інших шенгенських територій [569, р. 6].

Невід'ємним елементом скоординованої системи охорони зовнішніх кордонів стала можливість для прикордонників використовувати інформаційні системи та бази даних. Шенгенський кодекс кордонів розглядає можливість доступу до інформації як критерій ефективності діяльності, спрямованої на протидію нелегальній міграції. З метою перевірки дотримання умов в'їзду для громадян третіх країн і успішного виконання своїх завдань прикордонники повинні використовувати будь-яку наявну додаткову інформацію, в тому числі дані, з якими можна проконсультуватися у візовій інформаційній системі (ВІС) (п. 11 преамбули Шенгенського кодексу кордонів) [590]. Її метою є поліструктурне завдання, що передбачає не лише покращення впровадження спільної візової політики, консульського співробітництва та консультацій між центральними державними органами шляхом обміну даними між державами-членами щодо заяв та відповідних рішень, але й полегшення перевірок у пунктах пропуску на зовнішніх кордонах та на території держав-членів, допомога в ідентифікації будь-якої особи, яка не може більше відповідати умовам для в'їзду або перебування на території держав-членів. Відповідно до § 1 ст. 5 Регламенту № 767/2008 встановлено категорії інформації, що приймаються у ВІС: буквено-цифрові дані про заявника та про візи, які

вимагаються, видаються, в яких відмовляють, анулюються, скасовуються або продовжуються; фотографії; відбитків пальців; взаємопов'язані файли, які стосуються заявника та осіб, з якими він перетинає кордон. Прикордонники для здійснення перевірок у пунктах пропуску на зовнішніх кордонах повинні мати доступ до пошуку, використовуючи номер візової наклейки разом з перевіркою відбитків пальців власника візи з метою перевірки особи-власника візи та (або) автентичності візи і відповідно чи виконуються умови для в'їзду на територію держав-членів ЄС. Також вони можуть здійснювати пошук за допомогою відбитків пальців особи, яка не може або більше не відповідає умовам в'їзду або перебування [594].

Окремі установчі дані про людину, що містяться у ВІС, можуть бути надані третій країні або міжнародній організації, якщо це необхідно для підтвердження особи громадян третіх країн, у тому числі з метою повернення, з виконанням певних умов (§ 2 ст. 31 Регламенту № 767/2008). До таких організацій належать гуманітарні організації, які зазвичай займаються захистом мігрантів: організації системи ООН, зокрема, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців; Міжнародна організація з міграції; Міжнародний комітет Червоного Хреста (додаток до Регламенту № 767/2008). Крім того, дані про відбитки пальців мігранта-шукача притулку, які містяться у ВІС, можуть бути використані для визначення держави-члена, відповідальної за вивчення звернення про такий захист (ст. ст. 21 – 22 Регламенту № 767/2008) [594].

Згідно п. «d» § 1 ст. 6 та § 1 ст. 14 Шенгенського кодексу кордонів у в'їзді на територію держав-членів ЄС відмовляється громадянину третьої країни, який є об'єктом інформаційного запиту з метою недопуску Шенгенської інформаційної системи. Ця система, відома також під скороченою назвою SIS (аббревіатура від франц. System d'Information Schengen), була запроваджена на основі Конвенції 1990 року (розд. IV, Шенгенська інформаційна система) і введена в дію в 1995 році. Вже на той момент призначення SIS полягало у формуванні бази відомостей правоохоронного характеру, які необхідні для підтримання законності всередині Шенгенського простору, а також для

ефективного контролю на його зовнішніх кордонах [240, с. 105]. У 2006 – 2007 роках були прийняті акти ЄС про створення більш технічно досконалої інформаційної системи другого покоління – SIS II. Відповідно до п. 5 преамбули Регламенту (ЄС) № 1987/2006 така удосконалена інформаційна система повинна служити компенсаційної заходом, що сприяє підтриманню високого рівня безпеки в межах простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС із забезпеченням політики, пов'язаної з вільним пересуванням осіб та є частиною Шенгенських досягнень [278].

Відомості SIS II (так звані «інформаційні запити») охоплюють різні сфери правоохоронної інформації, зокрема щодо громадян третьої країни, 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 (§ 3 ст. 24 Регламенту (ЄС) № 1987/2006). Дані про громадян третіх країн, які є об'єктом інформаційного запиту з метою недопуску або заборони перебування, включаються на базі національного інформаційного запиту, який служить результатом рішення, прийнятого компетентними адміністративними органами або судами з дотриманням процесуальних норм, передбачених національним законодавством, виходячи з індивідуальної оцінки (§ 1 ст. 24 Регламенту (ЄС) № 1987/2006). Доступ до включених у SIS II даних, а також право безпосередньо консультуватися з ними або консультуватися з копією таких даних надаються виключно органам, які уповноважені здійснювати ідентифікацію громадян третіх країн, у тому числі з метою прикордонного контролю (п. «а» § 1 ст. 27 Регламенту (ЄС) № 1987/2006) [278]. За повідомленням Єврокомісії більшість держав-членів використовують технічні та правові вдосконалення, внесені до SIS, зокрема можливість швидкого обміну інформацією та візуалізацію того факту, що ідентифікаційний документ був визнаний недійсним для подорожей, таким чином запобігаючи виїзду або в'їзду власнику документа до Шенгенської зони [569, р. 9].

Шенгенський кодекс кордонів 2016 року і через десять років після подібної кодифікації закріпив становище, відповідно до якого охорона зовнішнього кордону та протидія незаконному в'їзду на територію ЄС покладено на національні прикордонні формування. Утворено більш ніж 50 органів, які виконують функції контролю за кордоном, відповідно до положень шенгенського права. У трьох четвертих випадках міністерства внутрішніх справ (або їх федеральні аналоги) здійснюють або контролюють одну чи декілька функцій прикордонної служби. У третині всіх країн міністерство внутрішніх справ є головним або єдиним відповідальним міністерством [597, р. 27]. На кордоні ЄС з Україною діють: від Польщі – Прикордонна охорона (Straż Graniczna – польсь., the Border Guard – англ.); від Румунії – Прикордонна поліція та Національний митний орган (Poliția de Frontieră Română, Autoritatea Națională a Vămilor – румун., Romanian Border Police, National Customs Authority – англ.); від Словаччини – Прикордонна поліція і митниця (Border Police and Customs – англ.); від Угорщини – митна та фінансова служба (Vám-és Pénzügyőrség – угорц., the Customs and Finance Guard – англ.)¹ [599]. Поряд з цим перевагою шенгенського регулювання як і загалом європейської інтеграції є можливість використовувати спільні зусилля, в тому числі в охороні кордонів. Платформою для такого співробітництва є концепція інтегрованого управління кордонами.

Відповідно до Лісабонського договору передбачено поступове запровадження інтегрованого управління кордонами (ІВМ – від англ. «Integrated Border Management») як інструменту для створення території свободи, безпеки та справедливості з повагою до основних прав, а також різних правових систем та традицій держав-членів ЄС [601]. Слід зазначити, що розуміння інтегрованого управління кордонами є різноманітним. Але європейські експерти з числа прикордонників вказують поряд з іншим і на те, що це є певна філософія функціонування охорони кордону та комплексна відповідь на глобальні,

¹Це утворення також діє на кордоні з Сербією та Хорватією. Загалом, завдання з охорони кордону покладено на національну поліцію (Rendőrség – угорц., the National Police – англ.).

регіональні, національні виклики безпеці в прикордонній сфері [554, с. 12].

На сучасному етапі розвитку ЄС інтегроване управління кордонами отримало визначення відповідно до вторинного законодавства – Регламенту (ЄС) № 2016/1624 від 14 вересня 2016 року, яким реорганізовано FRONTEX [589]. Відповідно до цього документа ІВМ є надзвичайно багатоманітним поняттям, свідченням чого є те, що воно охоплює 11 складових згідно ст. 4 вказаного регламенту. Дослідники Центру європейських політичних досліджень (CEPS) зводять їх у три компоненти:

а) прикордонний контроль, включаючи заходи щодо сприяння законному перетину кордону та заходи щодо запобігання і виявлення транскордонних злочинів, таких як незаконний ввіз мігрантів, торгівля людьми, тероризм, що, пов'язані з протиправним переміщенням осіб, які потребують, або бажають подати заяву на міжнародний захист;

б) пошукові та рятувальні роботи стосовно осіб, які перебувають у надзвичайних ситуаціях, що відбуваються під час проведення операцій з нагляду за морськими кордонами відповідно до міжнародного права та права ЄС;

в) аналіз ризиків для внутрішньої безпеки та аналіз можливих загроз, що впливають на функціонування або безпеку зовнішніх кордонів [597, р. 43–44].

Таке регулювання відображає політику європейської спільноти, що перебуває в процесі трансформації під дією міграційної кризи. Органи ЄС намагаються вплинути на ситуацію через консолідовану позицію держав-членів, використовуючи їх засоби і ресурси, а також нові організаційно-правові форми і методи. Недаремно ІВМ як певна стратегія та філософія охорони кордонів регламентовано нормативно-правовим актом, що визначає призначення FRONTEX. Діяльність цього Європейського агентства ще на попередньому етапі його існування передбачала координацію та допомогу європейським державам з управління зовнішніми кордонами. Для «нового» FRONTEX визначено завдання не лише координувати діяльність органів влади країн-членів ЄС, відповідальних за контроль на кордоні, але і тих, хто володіє

компетенціями «берегової охорони», коли вони здійснюють операції з морського спостереження та будь-які інші завдання з контролю на кордоні, що в окремих державах виконують військові або воєнізовані формування [597, р. 44]. Загалом це відобразилося в назві агентства та пріоритетах щодо протидії нелегальній міграції. Використання морського шляху для нелегального в'їзду на територію іншої держави тривалий час залишається для мігрантів небезпечним і призводить до численних жертв. «Згідно з даними ООН, з початку 2017 року понад 50 тисяч мігрантів прибули до берегів Італії, а понад 1,4 тисячі осіб потонули або зникли безвісти. Міграційний маршрут з Лівії до Італії Середземним морем вважається найнебезпечнішим у світі. Минулого року зі 181 тисячі мігрантів, які потрапили на територію Італії, близько 90 % прибули з Лівії морським шляхом» [29]. У переважній більшості випадків незаконного в'їзду, зафіксованих FRONTEX, до такого вдавалися люди, які були врятовані на морі в результаті операцій з пошуку та порятунку. Офіційні особи FRONTEX у листопаді 2016 року повідомили, що під час проведення операції «TRITON» з близько 150 000 нелегальних мігрантів, зареєстрованих в Італії, лише 4 000 не були врятовані на морі [597, р. 22].

Органи влади ЄС з метою регулювання міграційних потоків також вдалися до застосування додаткових форм і методів з охорони кордону. У відповідь на екстремальний тиск на систему прикордонного контролю та притулку Єврокомісія запровадила підхід, який формує платформи, що дозволяють агентствам ЄС надавати допомогу так званим «фронтним» державам-членам у перевірці та реєстрації в'їзних мігрантів, наданні притулку та координації операцій з повернення. Італія та Греція стали першими двома державами-членами, де цей підхід реалізується. Комісія також направила свій персонал цим обом державам для забезпечення практичної координації та підтримки. Такий підхід отримав назву «гарячі точки», на яких працюють команди з підтримки управління міграцією [569, р. 3].

Окремо було врегламентовано проведення операцій, що здійснюються державами-членами на їхніх зовнішніх морських кордонах. Зокрема, визначено

способи висадки осіб, які виявлені під час морської операції, залежно від того, на якій території і в який спосіб такі особи виявлені: в територіальному морі або суміжній зоні; у відкритому морі; у випадку пошуково-рятувальних ситуацій. Оперативне співробітництво щодо проведення таких операцій координується FRONTEX [593].

Відповідно до § 2 ст. 15 Регламенту (ЄС) № 2016/1624 врегульовано питання надання допомоги державі-члену, що стикається з особливими та непропорційними проблемами, особливо з приводу прибуття в пункти пропуску на зовнішніх кордонах великої кількості громадян третіх країн, які намагаються в'їхати на територію цієї держави без дозволу. На її прохання FRONTEX може розгорнути операцію швидкої допомоги на кордоні протягом обмеженого періоду часу на території цієї приймаючої держави [589]. Наприклад, 3 грудня 2015 року Греція подавала офіційне прохання про надання негайної підтримки групами швидкого реагування (Rapid Border Intervention Teams – RABITs) на її зовнішньому кордоні на островах Егейського моря. 10 грудня того ж року було прийнято рішення про початок цієї операції та негайне узгодження операційного плану з грецькою владою в межах тієї ж оперативної зони, що була охоплена спільною операцією «Poseidon Sea» [569, р. 3].

Європейська спільнота сформувала основоположні підходи до регулювання процесів міграції. Вони передбачають поєднання принципів гуманності та ефективності в охороні державних кордонів. Це стало результатом певних тенденцій, характерних для організаційно-правових перетворень, перш за все у прикордонному менеджменті східно-європейських держав, що входили до соціалістичного табору та утримували на кордонах військові формування. Воєнізована охорона кордону не здатна забезпечити його контактну функцію, а також здійснення значної кількості правоохоронних, зокрема процесуальних завдань. Охорону зовнішнього кордону та протидію незаконному в'їзду на територію ЄС покладено на національні прикордонні формування переважно поліцейського типу, взаємодія та координація

діяльності яких забезпечується спеціальним європейським агентством. Тому стандарти протидії нелегальній міграції повинні характеризуватися з позицій правоохоронної діяльності. Використання військових формувань на шляхах міграційних потоків не може гарантувати дотримання всього різноманіття прав людини протягом тривалого часу.

Засадничою позицією є розуміння прикордонника як державного службовця, чиновника, з новою управлінською ідеологією, спрямованою на оновлення адміністративної культури, формування готовності в нього до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Відповідно органи охорони державного кордону розглядаються як органи виконавчої влади, через відносини з якими громадянам надається можливість практично скористатися більшістю з наданих їм прав і свобод, виконати покладені на них обов'язки [262, с. 128]. Нелегальний мігрант в ЄС користується усіма фундаментальними правами людини. Під час виконання своїх обов'язків прикордонники повинні повною мірою поважати людську гідність, особливо у випадках, що стосуються вразливих осіб. Вони не повинні проявляти до людей ніякої дискримінації за ознаками статі, раси або етнічного походження, релігії чи переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації (§ 1 і 3 ст. 7 Шенгенського кодексу кордонів) [590]. Однак нерегульоване становище в країні перебування на території ЄС передбачає і відповідні вимоги. Зокрема, особи, які звернулися за міжнародним захистом не мають права вибирати державу-члена, яка такий захист надає. Якщо встановлено, що особа, яка прибула з третьої країни незаконно перетнула кордон на суші, морі або у повітрі та в'їхала на територію держави-члена ЄС, така держава відповідає за розгляд заяви про міжнародний захист. Цей обов'язок припиняється через 12 місяців після дати незаконного перетину кордону [592]. З огляду на це розглядаються загальні підходи щодо ідентифікації мігранта, що пов'язана з реєстрацією його персональних (у тому числі біометричних даних). Відповідно до § 1 ст. 14 Регламенту (ЄС) № 603/2013 від 26 червня 2013 року кожна держава-член невідкладно здійснює

відбитки всіх пальців кожного громадянина третьої країни або особи без громадянства, старше 14 років, яких затримано у зв'язку з нелегальним перетином кордону цієї держави і які не повернулися або які залишаються на території ЄС, не перебувають під вартою чи позбавлені волі. Для забезпечення цього процесу діє система, відома як «Евродак» [591]. З цим пов'язаний принцип «без реєстрації, без права» – реєстрація мігрантів (незалежно від їх статусу) є передумовою для належного управління міграційними потоками, а також встановлення прав та обов'язків мігрантів [569, р. 7, 8].

Отже, стандарти ЄС щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів доцільно визначати як закріплені в праві ЄС принципи, надбання (цінності), норми, критерії, форми та методи правоохоронної діяльності, що застосовуються на засадах поєднання гуманності та ефективності для регулювання діяльності органів прикордонного контролю з метою попередження незаконного в'їзду на територію будь-якої держави, в інтересах якої такий контроль здійснюється, а також відновлення порушеного таким в'їздом стану. Характерною особливістю саме стандартів ЄС є те, що вони формулюються для держав-членів цієї інтеграційної спільноти. Це зовсім не означає, що європейська держава, навіть та, що входить до ЄС не може використати які-небудь інші підходи організації такої діяльності. Так, Н. П. Тиндик наводить такий запобіжний захід протидії нелегальній імміграції, як перенесення контрольованих кордонів – перевірка підозрілих осіб за кордоном ще до того, як вони порушили закон і в'їхали у країну призначення. Щоправда вона звертає увагу на використання такої практики в Австралії, США та Новій Зеландії [501, с. 5]. В Європі прикладом такого підходу до охорони кордонів можуть бути відносини між Великобританією та Францією, які 18 січня 2018 року підписали новий договір про прикордонний контроль, спрямований на протидію нелегальній міграції. Він став доповненням до укладеної в 2003 рік угоди Ле Туке, яка визначає принципи британського прикордонного контролю на французькій стороні протоки Ла-Манш [544].

З іншого боку до застосування стандартів ЄС вдаються держави, які

мають намір вступити в цей Союз. Подібною до української є ситуація в Республіці Молдова. Досліджуючи досвід впровадження інтегрованого підходу у забезпечення прикордонної безпеки цієї країни, Д. Купрієнко, Г. Магась та В. Зубаль з'ясували, що спираючись на європейську практику молдовський уряд зробив висновок про необхідність підтримувати громадський порядок і здійснювати боротьбу зі злочинністю на державному кордоні невоєнізованим прикордонним відомством, одним із основних принципів діяльності якого є обов'язок безумовного дотримання прав людини [186, с. 136]. Згідно ч. 2 ст. 1 Закону № 283 від 28 грудня 2011 року прикордонна поліція Республіки Молдова є підвідомчим Міністерству внутрішніх справ адміністративним органом, що здійснює повноваження і реалізує політику держави у сфері інтегрованого менеджменту державного кордону, боротьби з нелегальною міграцією та транскордонною злочинністю [273].

Європейські підходи щодо охорони кордону, спрямовані на протидію нелегальній міграції тривалий час запроваджуються в Україні. Зокрема, це стосується законодавства про прикордонний контроль, про що йшлося вище. Слід зазначити, що існує різниця у розумінні прикордонного контролю за європейським та українським законодавством. Кодекс Шенгенських кордонів передбачає таку діяльність (англ. «border control»), як таку, що «включає в себе не тільки перевірки стосовно осіб у прикордонних пропускних пунктах та нагляд між цими пропускними пунктами, але й аналіз ризиків, здатних завдати шкоди безпеці зовнішніх кордонів» [590]. Натомість Закон України «Про прикордонний контроль» визначає прикордонний контроль як «державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів» [398]. Попри це значна частина норм Кодексу Шенгенських кордонів, що регламентують перетинання зовнішніх кордонів співпадають із Законом України «Про прикордонний контроль». Зокрема, це стосується підтвердження мети

запланованого перебування або наявності достатнього фінансового забезпечення як умов перетинання державного кордону іноземцями та особами без громадянства у разі їх в'їзду в Україну, здійснення перевірки таких осіб за процедурами контролю першої та другої лінії [398].

Нормотворчою тенденцією останнього часу є імплементація європейських стандартів охорони державного кордону в «програмних» документах, які визначають концептуальні засади діяльності Держприкордонслужби України. Україна, яка не є членом та не входить у Шенгенську зону, не має внутрішніх і зовнішніх кордонів. Зважаючи на це, в 2010 році, коли було схвалено першу Концепцію інтегрованого управління кордонами, та правовий режим державного кордону на всій його протяжності передбачалося встановити однаково, сприйняття європейського терміну «інтегроване управління кордонами» було неоднозначним та певною мірою незрозумілим.

В умовах воєнного конфлікту на території України та загострення міграційної кризи в державах-членах ЄС Держприкордонслужба України виконує завдання за двома напрямками: як правоохоронний орган спеціального призначення та частина військового механізму держави. З'явилися нові правові категорії: «адміністративна межа з Автономною Республікою Крим», «лінія розмежування в районі проведення антитерористичної операції», «неконтрольована ділянка державного кордону». Це зумовлює інший погляд на інтегроване управління кордонами. Постає потреба диференціації функцій і повноважень прикордонних органів залежно від ситуації на тій чи іншій ділянці кордону. Ідеологія інтегрованого управління кордонами закладає основи такого підходу.

Серед персоналу Держприкордонслужби України, що був опитаний у 2017 році, більшість (військовослужбовці і працівники – 78,1 %; курсанти – 91,7 %) вважає за доцільне використовувати в охороні державного кордону України європейські стандарти, що полягають у застосуванні сучасного технічного оснащення для спостереження за кордоном поза пунктами пропуску. Зосередження зусиль на ділянках кордону, через які нелегальні мігранти

потрапляють у країну, такими стандартами вказує 52,7 % військовослужбовці і працівників та 58,3 % курсантів, використання інформаційних баз даних та засобів ідентифікації для контролю за перетинанням кордону в пунктах пропуску – 46,7 % військовослужбовців і працівників та 66,7 % курсантів, взаємодію прикордонної служби з іншими суб'єктами інтегрованого управління кордонами – 60,2 % військовослужбовців і працівників та 83,3 % курсантів, залучення до співпраці в охороні кордону жителів прикордоння – 53,2 % військовослужбовців і працівників та 58,3 % курсантів. Власним варіантом відповіді 8,5 % опитаних вказали: всі варіанти; оперативну роботу в боротьбі з організованою злочинністю; ефективну взаємодію між правоохоронними органами; посилення відповідальності за нелегальну міграцію; зосередження зусиль на східній ділянці кордону; належне матеріально-технічне забезпечення прикордонних підрозділів; створення нормативно-правової-бази, спрямованої на попередження в'їзду потенційних незаконних мігрантів (*додаток Д*).

Новий етап адаптації українського законодавства пов'язаний з необхідністю реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року, яка визначає спільні погляди на міграційні проблеми на основі принципів солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства [531]. Серед завдань найближчої перспективи в діяльності Держприкордонслужби України, спрямованих на реалізацію Угоди про асоціацію, КМУ визначив завдання з розвитку інфраструктури та матеріально-технічної бази для інтегрованого управління кордонами, а також організацію спільної оперативної охорони державного кордону та обміну інформацією у контактних пунктах з державами-членами ЄС [307].

Зважаючи на характер загроз, пов'язаних з використанням морських шляхів нелегальними мігрантами, для України є доцільним організувати співпрацю з європейськими партнерами з використанням їх можливостей. Універсальним інструментом для цього може стати система Євросур (Eurosur –

European Border Surveillance System), призначена для виявлення, запобігання та боротьби з незаконною імміграцією та транскордонною злочинністю, забезпечення захисту та збереження життя мігрантів, зокрема, шляхом покращення оперативних та технічних засобів виявлення малих суден. Регламент Європейської Ради і Парламенту, що регламентує використання цієї системи допускає співробітництво, в тому числі, постійний обмін інформацією, із сусідніми третіми країнами, враховуючи принцип неповернення [588].

Отже, стратегічне планування та концептуальні засади діяльності Держприкордонслужби України сформовані з урахуванням європейських підходів у створенні механізму державного управління в прикордонній сфері, складного та динамічного безпекового середовища довкола України. Перспективно реалізація ключових програмних завдань передбачається через поетапне реформування прикордонних підрозділів на кордоні з РФ, центральному сегменті українсько-молдовського кордону, адміністративній межі з окупованим Кримом, а також лінії розмежування в окремих районах Донецької і Луганської областей.

Висновки до розділу 1

Еволюційний розвиток органів охорони державного кордону засвідчив необхідність паралельного виконання ними обов'язків, притаманних для військових формувань та правоохоронних органів. Однак, не може бути виправданою практика використання прикордонників для репресивної діяльності, яка носить масовий характер.

За часів сучасної Української держави прикордонна служба отримала найширший обсяг компетенції з протидії нелегальній міграції. В попередні історичні періоди існували лише окремі повноваження з міграційного контролю, що у співвідношенні із загальною нормативною регламентацією, формами та методами діяльності відображали призначення органів охорони державного кордону як військового формування.

Аналіз міграційного законодавства та законодавства про державний кордон дає можливість виділити три типи документів за їх змістом, що стосуються протидії нелегальній міграції: регулювальні нормативно-правові акти визначають модель легального в'їзду мігранта та перебування на території країни; правоохоронні норми встановлюють відповідальність та регламентують застосування інших примусових заходів у разі порушення міграційних норм; документи організаційного змісту визначають компетенцію органів влади, які залучені в процес протидії нелегальній міграції.

За змістом міжнародно-правової регламентації міграційні правопорушення закономірно визнані протиправними. Вказівка на яку-небудь іншу характеристику міграції в порушення встановлених правил, окрім нелегальності, переслідує іншу мету, а ніж ту, яка потрібна для встановлення певної заборони. Терміни «нерегульована міграція», «недокументована міграція» чи «міграція без дозволу» передбачають спонукання державних органів до певної діяльності щодо врегулювання статусу мігранта, який опинився на території держави в порушення встановленого порядку.

Нелегальна міграція становить суспільну небезпеку в сукупності всіх її протиправних проявів. У такому значенні це негативне явище є об'єктом впливу та отримує самостійне правове навантаження. Розуміння нелегальної міграції як об'єкту відображає її гносеологічний смисл і співвідношення з діяльністю уповноваженого органу (посадової особи).

Комплексне розуміння нелегальної міграції дає підстави для поділу адміністративних міграційних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України на дві групи. Перша – це делікти, які безпосередньо є нелегальною міграцією, оскільки, вчиняються іноземцями або особами без громадянства і полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на території України. Відповідальність за ці діяння, передбачена статтями 203, 203-1, 204-1, 204-2 та 204-4 КУпАП. До другої групи слід віднести проступки, які сприяють вчиненню нелегальної міграції і є, або адміністративними порушеннями міграційного законодавства (ч. 4 ст. 185-3, статті 204, 205 – 206-1

КУпАП, а також ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»), або порушеннями в сфері охорони державного кордону (статті 185-10 і 202 КУпАП). Доцільно врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність. Перспективно ці протиправні діяння можуть бути виокремлені серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління та об'єднані в окремому структурному підрозділі з відповідною назвою – «Адміністративні проступки в сфері міграції та охорони державного кордону».

Охорона зовнішнього кордону та протидія незаконному в'їзду на територію ЄС покладено на національні прикордонні формування переважно поліцейського типу, взаємодія та координація діяльності яких забезпечується спеціальним європейським агентством. Стандарти ЄС щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів доцільно визначати як закріплені в праві ЄС принципи, надбання (цінності), норми, критерії, форми та методи правоохоронної діяльності, що застосовуються на засадах поєднання гуманності та ефективності для регулювання діяльності органів прикордонного контролю з метою попередження незаконного в'їзду на територію будь-якої держави, в інтересах якої такий контроль здійснюється, а також відновлення порушеного таким в'їздом стану. Їх адаптація до умов охорони державного кордону України заснована на ідеології інтегрованого управління кордонами, яка передбачає диференціацію функцій і повноважень прикордонних органів залежно від ситуації на тій чи іншій ділянці кордону.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

2.1 Правові засади діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції

Нелегальна міграція складає загрозу, яка тривалий час вимагає реакції багатьох державних органів та застосування різноманітних організаційно-правових засобів. Безпосередньо до процесу протидії цьому негативному явищу залучені органи охорони державного кордону, підрозділи яких з огляду на виконання вимог закону та організаційну побудову є первинними на маршрутах потрапляння іноземців на територію України.

Створення та діяльність Держприкордонслужби України як правоохоронного органу спеціального призначення передбачає необхідність формування відповідної нормативно-правової бази діяльності цього утворення. Адже саме у такий спосіб досягається дотримання конституційно-визначеного принципу, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України) [160]. Встановлення правових засад діяльності органів, призначених для охорони державного кордону дає можливість визначити їх компетентнісні характеристики в механізмі протидії нелегальній міграції.

На основі загальнотеоретичних позицій та досліджень окремих сфер державного управління О. І. Остапенко визначає «механізм адміністративно-правового регулювання як систему наділених владними повноваженнями суб'єктів (органи державної влади і управління) щодо застосування правових засобів з метою правового впливу на суспільні відносини в інтересах фізичних і

юридичних осіб» [294, с. 148]. Досліджуючи адміністративно-правову протидію нелегальній міграції, О. В. Кузьменко вважає, що вона «на загальнодержавному рівні реалізується завдяки функціонуванню особливого механізму, основними компонентами якого є організаційно-структурні утворення, адміністративно-правові заходи, нормативне забезпечення». «Цей механізм, – на думку цієї вченої, – є системною складовою частиною загальнодержавного механізму впливу щодо соціально негативних явищ» [182, с. 16, 17]. У межах механізму реалізації міграційних законів Н. П. Тиндик розглядає юридичні інститути міграційного законодавства і пропонує умовно їх поділяти за рівнем нормативного закріплення на «конституційно-правові (право – громадянства, притулку, свободи пересування, імміграції тощо) та їх своєрідне продовження – галузеві правові інститути, які в рамках Конституції України встановлені чинним законодавством (право – біженців, трудових мігрантів тощо)». «Визначення цими інститутами юридичних взаємовідносин, – пише Н. П. Тиндик, – конкретизація багато в чому їх дій є певною методологічною основою розвитку та вдосконалення цілісної системи міграційного законодавства» [500, с. 19].

Виходячи із запропонованих теоретичних позицій доцільно охарактеризувати правові засади діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції, що визначені конституційно та у поточному законодавстві.

Конституційно-правове регулювання діяльності органів охорони державного кордону простежується за трьома основними напрямками. По-перше, йдеться про встановлення статусу органу виконавчої влади, що призначений для виконання завдань із захисту державного кордону України. Конституційно визначено, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави. Стаття 17 Конституції України містить, крім того, важливе положення про те, що «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» [160]. Зважаючи на ці конституційні положення відбулося реформування відповідних військових структур, що забезпечували охорону державного кордону в правоохоронне утворення, оскільки, і тоді, і зараз вони виконують переважно правоохоронні функції. Більшість серед опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності (36,9 %) вважають, що завдання органів (підрозділів) охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції в умовах особливого періоду змінилися несуттєво. 34,5 % цієї категорії опитаних взагалі вважає, що такі завдання не змінилися, і лише 18,4 % вважає, що змінилися (*додаток Д*). Слід зазначити, що обов'язком Держприкордонслужби України залишається участь у відбитті вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави або групи держав, але у взаємодії із Збройними Силами та іншими військовими формуваннями України.

Другий напрям конституційно-правового регулювання діяльності органів охорони державного кордону стосується регламентації правового статусу особи. Зважаючи на те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3 Конституції України) [160], державні органи, здійснюючи свою діяльність, зобов'язані дотримуватися прав та свобод людини і громадянина. Це зумовлює переосмислення призначення органів, діяльність яких пов'язується із функціонуванням державного кордону. Протягом 1991 – 2017 років підрозділами ПВУ та Держприкордонслужби України через державний кордон України в установленому порядку пропущено 1 млрд 904,2 млн осіб та 403,2 млн транспортних засобів. Лише у 2017 році піддано прикордонному контролю та пропущено 97,33 млн осіб (у 2016 році – 89,17 млн, збільшення на 9 %) та 20,85 млн транспортних засобів (у 2016 році – 20,54 млн, збільшення на 2 %) [291, с. 4]. Очевидно, що така діяльність передусім спрямована на задоволення потреб звичайних громадян, які здобули можливість на законних підставах

виїжджати за межі території України. Разом з тим, реалізація Держприкордонслужбою України правоохоронних завдань у міграційній сфері передбачає забезпечення низки процесуальних гарантій для іноземців і апатридів: прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту; забезпечення права захищати себе особисто або користуватися правовою допомогою захисника, а також інформування Центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги; дотримання норм і стандартів, що унеможливають жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність поводження із затриманими. Отже, повноваження щодо протидії правопорушенням в охороні державного кордону засновані на дії принципів верховенства права і законності, оскільки застосовувані примусові заходи здатні істотно обмежувати права людини [243].

І, нарешті, Конституція України визначає діяльність органів Держприкордонслужби України, як таку, що пов'язана з відповідним об'єктом – державним кордоном. Згідно ч. 3 ст. 2 Основного Закону України в межах існуючого кордону її територія є цілісною і недоторканою [160]. Охорона державного кордону України є невід'ємною складовою загальнодержавної системи захисту державного кордону і полягає у здійсненні Держприкордонслужбою України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах заходів з метою забезпечення недоторканості державного кордону України (ч. 4 ст. 2 Закон України «Про державний кордон України») [371].

Для належного виконання всіх необхідних функцій, спрямованих на забезпечення недоторканості державного кордону важливим кроком було не лише прийняття статусного закону про Держприкордонслужбу України [372], але й одночасно внесення змін до багатьох законодавчих актів, що так чи інакше регламентують діяльність органів і підрозділів охорони державного кордону України [364]. Більшість з цих актів належать до адміністративно-правових і складають основу адміністративно-правового регулювання діяльності органів охорони державного кордону України.

На сьогодні «у визначені сутності адміністративного права, поряд з його

традиційною «управлінською» характеристикою (котра, і це не слід забувати, залишається важливою), провідне місце повинна зайняти його характеристика як галузі, що встановлює правові засади» [7, с. 9]. Саме тому адміністративно-правове регулювання слід пов'язувати із загальним поняттям «правове регулювання» і розглядати його як частину цілого.

Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [160]. Згідно ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби України під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, недоторканність особи, честь і гідність яких охороняються законом [372]. Очевидно, що вони є представниками саме виконавчої влади. Про це свідчить також те, що структурні елементи Держприкордонслужби України і вона загалом характеризуються саме як органи виконавчої влади. Межі адміністративно-правового регулювання пов'язані з діяльністю «органів виконавчої влади, охоплюють суспільні відносини управлінського характеру, що складаються в цій сфері державної діяльності щодо керівництва ...адміністративною діяльністю» [8, с. 18]. Як зазначає Р. В. Ігонін, право «набуває своєї завершеної буттєвої форми у діяльності суб'єктів державно-владних повноважень, які приймають рішення, що переводять право із неживої писаної формули у життєздатну субстанцію» [114, с. 40]. З огляду на це, основною складовою оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону України є адміністративна діяльність¹, як спеціальна, виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність з організації та здійснення забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Нелегальна міграція заподіює шкоду недоторканості кордону та посягає на територіальний суверенітет країн, які є ключовими поняттями державності.

¹Ця діяльність може об'єднувати різні функції Держприкордонслужби України відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України».

Цілком доцільно стверджувати, що протидія нелегальній міграції є державною функцією. Однак вказані юридичні підходи характерні переважно для міжнародно-правового регулювання. В національному законодавстві повинні бути сформульовані механізми, які таку функцію дають можливість реалізувати. Як зазначає С. О. Сунегін, «лаконічна програмна формула поняття «функції держави» деталізується у процесі діяльності суб'єктів владних повноважень, за допомогою якої забезпечується необхідний нормативно-організуючий вплив на суспільство, а також реальне втілення у соціальне життя законності та правопорядку» [496, с. 270].

Нормативно визначено, що протидія нелегальній міграції є однією із основних функцій з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Її виконання поряд з іншими основними функціями становить оперативно-службову діяльність цього правоохоронного органу спеціального призначення [372]. Ці дві ключові позиції статусного закону підтверджують тезу про те, що протидіючи нелегальній міграції Держприкордонслужба України виконує своє державне призначення. Б. М. Марченко класифікуючи функції Держприкордонслужби України на основні, загальні та допоміжні, вказує, що для виконання перших, власне, й створено систему органів охорони державного кордону [212, с. 10].

Відображення протидії нелегальній міграції як функціонального напрямку адміністративної діяльності Держприкордонслужби України залишалося би суто теоретичною моделлю без нормативного закріплення прав та обов'язків, що дають можливість здійснити таку функцію. М. О. Король з цього приводу пише, що «реалізація функцій відбувається за допомогою здійснення органами та підрозділами Державної прикордонної служби України своїх повноважень» [169].

Закон України «Про Державну прикордонну службу України» містить окремий розділ IV з відповідною назвою, яким визначено обов'язки і права органів, підрозділів, військовослужбовців, а також працівників Держприкордонслужби України [372]. Однак у цьому законі, як і в Законі «Про

правовий статус іноземців та осіб без громадянства», не міститься вказівки про застосування тих чи інших повноважень саме в протидії нелегальній міграції. Характеризуючи діяльність відділів прикордонної служби, Р. М. Ляшук не безпідставно зазначає, що їх основні повноваження «спрямовані на загальну охорону кордону, а їх використання з метою протидії нелегальній міграції та злочинам не забезпечує належної ефективності» [202, с. 229]. На основі аналізу інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів (1 кодексу, 4 законів, 4 відомчих документів), а також позицій окремих вчених він наводить такі повноваження відділів прикордонної служби «у ході протидії незаконній міграції»: реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в установленому порядку прибувають в Україну, їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон; організація відповідно до законодавства прийняття заяв про надання статусу біженця від осіб, які мають намір його набути та змушені були незаконно перетнути державний кордон України; проставлення в документах зазначених осіб відповідних відміток; проставлення відмітки «заборона в'їзду в Україну» за злісне і неодноразове порушення законодавства України іноземними громадянами та особами без громадянства; притягнення іноземців до адміністративної відповідальності за порушення правил перебування в Україні та незаконне перетинання державного кордону; притягнення до відповідальності перевізників за порушення правил перевезення пасажирів; видворення іноземців та осіб без громадянства з території України [202, с. 223]. Хоча останні дві групи повноважень належать до компетенції органів, а не підрозділів охорони державного кордону, позиція цього автора загалом відображає багатоманітність правової регламентації відповідної діяльності.

Дослідження правових засад протидії нелегальній міграції Держприкордонслужбою України проводив В. Х. Ярмак. У своїй науковій статті він вказує лише окремі закони, що складають правову основу такої діяльності, серед яких також ті, що регламентують оперативно-розшукову складову [565, с. 25]. Тобто до засобів протидії нелегальній міграції належать

також форми і методи нехарактерні для адміністративної діяльності. Натомість А. В. Платонов надає перевагу терміну «протидія» з огляду на те, що поняття «боротьба» більше прийнятне щодо активних дій стосовно кримінальних елементів, а «протидія» – передбачає поряд з іншим також превентивні, запобіжні та профілактичні дії». Також він вважає, що поняття «протидія нелегальній міграції» включає захист прав людини, у тому числі нелегальних мігрантів, а «термін «боротьба» є найбільш придатним при розгляді проблеми транснаціональної організованої злочинності, яка пов'язана з нелегальним переправленням мігрантів, що призводить до порушення державного кордону» [311, с. 8].

Сприйняття персоналом Держприкордонслужби України, серед якого проводилося опитування, того, що охоплює протидія нелегальній міграції на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів є неоднозначним, проте свідчить про певні тенденції в уявленні про призначення органів охорони державного кордону та правових основ їх діяльності. Більше половини всіх опитаних (59 % військовослужбовців і працівників, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності, та 58,3 % курсантів, які навчаються за офіцерською програмою) пов'язують таку протидію із здійсненням оперативно-розшукової діяльності. Інші види діяльності (здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів; реадмісія (передавання іншим державам); примусове повернення та примусове видворення) вказало значно менше опитаних (узагальнено: 25,8 % військовослужбовців і працівників, 25 % курсантів). Комплексно протидію нелегальній міграції Держприкордонслужби України сприймає 33,6 % військовослужбовців і працівників та 41,7 % курсантів, які вказали всі види діяльності, запропоновані як варіанти відповіді (додаток Д). Тобто вважається, що виявлення фактів нелегальної міграції (оперативно-розшукова діяльність) є пріоритетним поряд з відновленням порушеного стану (реадмісія (передавання іншим державам); примусове повернення та примусове видворення), а також процесуальною діяльністю (здійснення провадження в

справах про адміністративні правопорушення), яка дає можливість притягнути нелегального мігранта до відповідальності. Крім того, такий результат проведеного опитування засвідчує оцінку персоналом Держприкордонслужби України переваг, які можуть бути у зв'язку із застосуванням специфічних (негласних) засобів та притягнення до більш суворої (кримінальної) відповідальності.

Свого часу досягненням стала регламентація повноважень Держприкордонслужби України щодо боротьби з нелегальною міграцією в законодавстві про адміністративну відповідальність. Це важливо передусім з метою забезпечення єдності процесуальної форми, яка не може існувати тільки для потреб охорони державного кордону. Лише окремі процесуальні права встановлені безпосередньо Законом України «Про Державну прикордонну службу України». Окреслити хоча б приблизний перелік інших документів, що становлять правові основи протидії нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України можна на основі термінологічного розуміння. Термін «протидія» в аспекті спрямованості на подолання певного асоціального явища закріплено в Законі України «Про протидію торгівлі людьми», відповідно до ст. 1 якого протидія торгівлі людьми є системою заходів, спрямованих на подолання торгівлі людьми шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги і захисту особам, які постраждали від торгівлі людьми [401]. На основі цього визначення можна припустити, що протидія нелегальній міграції передбачає такі складові: попередження нелегальної міграції, боротьба з нею та захист прав нелегальних мігрантів. Отже, діяльність Держприкордонслужби України, спрямовану на протидію нелегальній міграції регламентує три групи нормативно-правових актів: профілактичних, правоохоронних та правозахисних.

Правові засади профілактичного напрямку протидії нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України складає законодавство про державний кордон. В. І. Олефір розглядає протидію нелегальній міграції як форму забезпечення громадського порядку, основним способом якої є

профілактика [283, с. 84]. Така позиція дає можливість розглядати охорону державного кордону також як спосіб запобігання незаконному перетинанню мігрантом державного кордону. Тому основними документами цієї групи є Закони України «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль» та підзаконні нормативно-правові акти, що прийняті для їх реалізації.

Правоохоронне законодавство передбачає систему заходів, що здійснюються в межах протидії нелегальній міграції, спрямованих на виявлення незаконного в'їзду іноземців чи осіб без громадянства та (або) перебування на території України, а також інших осіб, які причетні до цих правопорушень і притягнення їх до відповідальності. Виходячи з такого розуміння, до нормативно-правових актів цієї групи слід віднести не лише законодавство, що регламентує застосування заходів адміністративного примусу, але й те, яке спрямоване на виявлення злочинів та притягнення до кримінальної відповідальності. Основними законодавчими актами, що охоплює правоохоронне законодавство є: КУпАП, ККУ, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Група правозахисних актів регламентує надання допомоги і захисту особам, які постраждали в результаті нелегальної міграції. Правові основи захисту прав людини, в тому числі мігрантів, визначені у джерелах вищої юридичної сили – Конституції України та міжнародному праві. На законодавчому рівні такими нормативно-правовими документами є Закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» і «Про протидію торгівлі людьми».

Вказана типологія правових засад діяльності Держприкордонслужби України щодо протидії нелегальній міграції є суто умовною, оскільки, нормативно-правові акти кожної із запропонованих груп можуть одночасно

містити профілактичні, правоохоронні та правозахисні положення. Однак основне призначення вказаних вище документів відображає їх місце в тій чи іншій групі. Лише в деяких випадках визначити призначення окремих актів фактично не можливо.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 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 [141]. Поряд з цим, статті 288 і 289 КАСУ спрямовані на процесуальну реалізацію положень Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», що передбачають застосування примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України. Оскільки адміністративне судочинство має зовсім інші завдання, В. І. Олефір зазначає, що за своїм соціальним призначенням воно «не може мати на меті застосування до громадянина (*йдеться про іноземця або особу без громадянства – А. М.*) покарання у вигляді такої санкції, як видворення за межі України» [286, с. 96]. Ініціатором звернення до адміністративного суду для реалізації такого примусового заходу відповідно до вказаних норм КАСУ, а також ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» можуть бути органи охорони державного кордону. Підсумовуючи особливості реалізації адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень, А. А. Радчук робить висновок про те, що у такій категорії справ адміністративні суди здійснюють «функції, відмінні від традиційних». Зокрема, він вважає, що ці судові установи «виконують роль органу, який здійснює застосування заходів юридичної відповідальності, страхування об'єктивності та доцільності прийнятого рішення шляхом введення у процедуру прийняття рішення незалежного суб'єкта, а також функцію захисту фізичних чи юридичних осіб від можливого свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування» [443, с. 115].

Усунути вказану суперечність найближчим часом можливо лише за

умови систематизації міграційного законодавства. Однак єдиного бачення результату такої роботи поки що не існує. Зважаючи на нещодавнє реформування судової системи в Україні, не слід очікувати кардинальної зміни процесуального законодавства, зокрема, адміністративно-процесуального, яке містить відповідні правоохоронні положення. Не передбачає це також проект Концепції проекту Міграційного кодексу України, в якому правоохоронна складова як така відсутня [65].

Зважаючи на це слід зазначити, що існує ще одна група документів, які мають програмний характер щодо визначення правових основ діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції. З часу проголошення незалежності України різними суб'єктами державної влади було прийнято значну кількість концептуальних (стратегічних) документів, спрямованих на визначення основних напрямів міграційної та прикордонної політики. Документами, що безпосередньо стосуються діяльності органів охорони державного кордону України є Стратегія розвитку Державної прикордонної служби і Концепція інтегрованого управління кордонами. Існує ще низка подібних актів, які визначають окремі завдання та пов'язані з координацією діяльності Держприкордонслужби України: Концепція державної міграційної політики, схвалена Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011; Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України і Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р; Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287; Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92; Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р. Кожен з цих документів може бути охарактеризований як план дій з досягнення певної мети. В регулюванні міграційних процесів і охороні кордону належний

результат (відповідна мета) пов'язується із реалізацією принципів дотримання прав людини та інтегрованого управління кордонами.

Отже, можна зробити висновок про домінуючий адміністративно-правовий характер засад діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції. Пов'язано це із специфічними властивостями адміністративного права, межі предмету регулювання якого є найбільш об'ємні і щодо визначення яких немає одностайності в юридичній літературі [113]. Проте таким чином поєднуються можливості виконання різнопланових завдань. Як зазначає Ю. В. Пирожкова, залежно від способів правового впливу адміністративне право може виконувати регулятивну (в її статичному та динамічному вимірах) та охоронну функції (у структурі якої доцільно виділяти п'ять підфункцій: профілактичну, контрольну, конфліктну, відновлюючу та каральну) [304, с. 80]. О. О. Бандурка, характеризуючи міграційний процес, зауважує, що він набуває впорядкованого, врегульованого характеру завдяки активному впливу права, насамперед адміністративного, та відповідно проявляється в адміністративно-правових відносинах [20, с. 6]. Фактично такої ж думки дотримується Н. П. Тиндик, яка, зважаючи на регулятивне значення адміністративного права, вважає, що воно відіграє надзвичайно важливу роль у міграційній сфері, оскільки вчиняє організуючий вплив на міграційні потоки, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних правових важелів [500, с. 19]. Щодо протидії нелегальній міграції безумовного значення набуває охоронна складова адміністративно-правового регулювання, що передбачає поєднання різних методів впливу, які пов'язані не лише із застосуванням примусових заходів, а спрямовані на здійснення сервісних завдань з дотримання прав мігранта.

2.2 Організаційні структури протидії нелегальній міграції у складі Державної прикордонної служби України

2.2.1 Органи і підрозділи Державної прикордонної служби України, призначені для протидії нелегальній міграції

Розвиток кожної держави пов'язаний з удосконаленням структури та діяльності органів державної влади. Форма правління, державний устрій та наявність у державі режиму стають суспільним надбанням та відображають як загальні так і національні особливості країни. Сучасна ситуація навколо кордонів України передбачає застосування ефективних підходів щодо організації державної діяльності відповідно до існуючих та потенційних викликів і загроз. Визначення механізму забезпечення недоторканості кордону є суверенним правом, яке Українська держава намагається виконати через спеціально призначені органи, порядок та способи побудови яких в організаційно-юридичному аспекті повинні відповідати актуальним вимогам, сутність яких є предметом дискусій серед науковців та практиків.

В умовах посилення вимог щодо дотримання законності в правоохоронній діяльності органів охорони державного кордону України пошук шляхів удосконалення правових основ їх діяльності, а також покращання організаційного забезпечення є важливим дослідницьким завданням. Вчені-правознавці переважно зосереджують свою увагу на з'ясуванні особливостей правової регламентації діяльності органів внутрішніх справ (міліції, поліції). Праці, присвячені виконанню підрозділами Держприкордонслужби України, їх посадовими особами обов'язків міграційного контролю та протидії нелегальній міграції мають фрагментарний не комплексний характер та (або) були сформульовані за інших часів [192; 202; 351; 466; 556].

Організаційно-правові основи протидії нелегальній міграції в Україні традиційно сформовані так, що ця правоохоронна діяльність переважно

віднесена до управління у сфері внутрішніх справ. Відповідно до указу Президента України від 18 січня 2001 року № 22/2001 «Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією» було встановлено, що «координацію роботи, пов'язаної з боротьбою з незаконною міграцією, здійснює Міністерство внутрішніх справ України» [379]. Згодом координаційна функція була закріплена за Міністром внутрішніх справ, через якого також спрямовується діяльність двох суб'єктів протидії нелегальній міграції – ДМС та Держприкордонслужби України. На думку О. В. Кузьменко, таким суб'єктом повинен бути чітко окреслений носій передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов'язків щодо протидії нелегальній міграції, який здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [182, с. 13].

Державна міграційна служба України фактично та юридично стала наступницею органів внутрішніх справ у частині реалізації повноважень у міграційній сфері. Створення органу з такою назвою обґрунтовувалося практично всіма дослідниками проблем міграції з окремими позиціями щодо системно-структурної побудови та компетенції. Узагальнено його діяльність пов'язується із здійсненням внутрішнього міграційного контролю (хоча він може виконувати не лише контрольні функції), який, як пояснює О. А. Малиновська, здійснюється на території країни і полягає в контролі над дотриманням іноземцями правил перебування [211, с. 177].

Іншим різновидом міграційного контролю розглядається прикордонний контроль (інколи в літературі ще вживається назва «паспортний контроль»). Свого часу Ю. І. Римаренко характеризував традиційну систему міграційного контролю як «паспортний контроль виключно чиновниками прикордонної служби», тобто як «перевірку для імміграційних цілей до переходу в митну зону» [449, с. 173–174]. Здійснення в установленому порядку прикордонного контролю покладається на Держприкордонслужбу України (ч. 2 ст. 2 Закон України «Про Державну прикордонну службу України») [372]. Підтверджено ці повноваження і в Законі України «Про прикордонний контроль» [398]. Хоча в науковій літературі висловлена думка про те, що ці законодавчі положення є

спірними. Так, А. Є. Лавринець вважає, що «прикордонний контроль у більшості своїх випадків здійснюється у певній взаємодії з іншими публічними органами управління, наприклад з органами внутрішніх справ, із митними органами та іншими, і саме тому чітко стверджувати, що суб'єктом здійснення прикордонного контролю є лише Державна прикордонна служба є неправильно». Однак цей автор визнає, «що при здійсненні прикордонного контролю Державна прикордонна служба виконує головні функції та є домінуючим органом, незважаючи на той публічний орган, з яким вона взаємодіє» [193, с. 307].

Система охорони державного кордону та регулювання міграційних процесів є специфічною для тої чи іншої державної формації. Вчені, які проводять дослідження міграції зазвичай розглядають міграційну політику та пов'язаний з нею міграційний контроль як динамічну державно-правову діяльність. Наприклад, О. І. Піскун вказує на притаманний кожній з країн рівень економічного, соціального, політичного, демографічного, зрештою загальноцивілізаційного розвитку, що і зумовлює регіональні та національні особливості правового регулювання міграційних процесів [305, с. 99]. Н. П. Тиндик вважає за необхідне «виходити з того факту, що міграційна політика завжди виступає продуктом конкретно-історичної політичної системи, яку потрібно розглядати комплексно, в часі та просторі, з урахуванням правових моментів та реалій, притаманних навколишньому середовищу даної політичної системи» [502, с. 268]. Як наслідок, О. А. Малиновська стверджує, що «у світі не існує єдиної моделі адміністративних структур з регулювання міграційних процесів, ...все залежить від традицій, що склалися, конкретних потреб». Вона застерігає від «калькування чужого, нехай навіть позитивного досвіду», зважаючи на те, що функції та повноваження відповідних органів «мають визначатися специфікою міграційних процесів, цілями та завданнями міграційної політики держави» [208, с. 176, 177].

Обрана модель здійснення охорони державного кордону правоохоронним органом спеціального призначення з функціями прикордонного контролю і

протидії нелегальній міграції відповідав обстановці, що існувала на момент його створення та отримала своє стратегічне підтвердження в сучасних умовах. Експерти МОМ, відзначаючи особливості систем управління кордоном, звертають увагу на те, що за великої протяжності сухопутного кордону потрібно забезпечити здійснення контрольних заходів на ділянках між офіційними пунктами перетину кордону [292, с. 24, 25]. Сухопутна ділянка державного кордону України простягається на 5 638 км [67, с. 14]. Контроль так званого «зеленого кордону» здійснює спеціально призначена прикордонна служба і, як правило, таке завдання не пропонують покладати на які-небудь інші органи, крім тих, які виконували його раніше. Функцію прикордонного контролю міграційне відомство виконує «здебільшого в острівних державах, де контроль в'їзду здійснюється практично повністю в портах чи аеропортах ...або в невеликих за розміром країнах, де контроль над імміграцією є основним завданням» [208, с. 178].

Зважаючи на всі ці завдання, Держприкордонслужба України повинна володіти організаційними можливостями для протидії нелегальній міграції. На сьогодні її системно-структурна побудова забезпечує здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та його охорону поза такими пунктами. Відповідно до Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року створено чотирирівневу систему управління: Адміністрація Держприкордонслужби України – регіональне управління – орган охорони державного кордону – відділ прикордонної служби [166]. Кожен із вказаних елементів залучений до процесу протидії нелегальній міграції з урахуванням завдань на відповідному рівні управління.

Згідно ч. 1 і 2 ст. 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює управління Держприкордонслужбою України, бере участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності

державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції цього правоохоронного органу спеціального призначення, розробляє пропозиції, спрямовані на його вдосконалення, і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України або КМУ [372]. Таким центральним органом виконавчої влади є Адміністрація Держприкордонслужби України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [317]. Зважаючи на тему дослідження та на підставі змісту положень різних за юридичною силою нормативних актів, компетенцію центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону доцільно характеризувати за трьома групами повноважень: управлінські, сервісні та правоохоронні.

Центральний характер діяльності Адміністрації Держприкордонслужби України пов'язується із впливом на всі органи і підрозділи, призначені охороняти державний кордон як керівної ланки, що перебуває на вищому рівні управління. Аналіз позицій вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі управління, проведений Н. Р. Нижник, С. П. Мосовим та Г. І. Леліковим, пояснює «як характер управління, сутність якого полягає у виробленні керівних рішень, так і характер керівництва, пов'язаного з реалізацією підлеглими поставлених завдань, які є видом діяльності, що «пронизує» усю систему управління: неможливо виконувати функції планування, організації, мотивації і контролю, якщо немає ефективного керівництва» [72, с. 21]. Коло управлінських повноважень для центрального органу в структурі Держприкордонслужби України пов'язується з його призначенням для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, так, як це визначено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Відповідно загальним повноваженням для центральних органів виконавчої влади передбачено можливість видавати накази організаційно-розпорядчого характеру, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів

Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів КМУ та наказів міністерств, а також організувати та контролювати їх виконання [407].

Однак правовий статус Адміністрації Держприкордонслужби України лише частково співвідноситься із завданнями, визначеними Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Складно також віднести її до одного з різновидів органів виконавчої влади, визначених вказаним законом. Оскільки вона здійснює управління органом, у назві якого використано термін «служба», можна було б припустити, що більшість її функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [407]. Окремі «сервісні» повноваження, пов'язані із міграцією дійсно надані безпосередньо Адміністрації Держприкордонслужби України. Так, відповідно до Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 533 від 16 жовтня 2014 року вона: приймає рішення щодо надання відповідно до законодавства дозволу на перетинання особами державного кордону в спрощеному порядку, а також заходження іноземних військових кораблів у внутрішні води, на рейди та в порти України (пп. 6 п. 4 Положення); бере участь в укладенні міжнародних договорів України з прикордонних питань та з питань взаємних поїздок громадян (пп. 11 п. 4 Положення); співпрацює з іноземними дипломатичними і консульськими установами в питаннях, що належать до компетенції Держприкордонслужби і стосуються поновлення прав іноземців та осіб без громадянства (пп. 13 п. 4 Положення) [317]. За наявності підстав гуманітарного характеру, для забезпечення захисту національних інтересів або у зв'язку з виконанням міжнародних зобов'язань іноземцю, особі без громадянства, які не відповідають одній чи кільком умовам перетинання державного кордону на в'їзд в Україну, Голова Держприкордонслужби України, який також є керівником Адміністрації або особа, яка виконує його обов'язки, може дозволити перетнути державний кордон (абз. 3 ч. 2 ст. 8 Закону України «Про прикордонний контроль») [398].

Не є переважними для Адміністрації Держприкордонслужби України також функції, характерні для агентств чи інспекцій, хоча окремі повноваження щодо управління об'єктами державної власності чи контрольно-наглядові повноваження належать до її компетенції. Правоохоронні повноваження та забезпечення їх здійснення підпорядкованими органами (підрозділами) визначають основний зміст діяльності цього центрального органу виконавчої влади. До повноважень правоохоронного характеру з протидії нелегальній міграції, що можуть здійснюватися апаратом та посадовими особами Адміністрації Держприкордонслужби України слід віднести: оперативно-розшукову діяльність (пп. 9 п. 4 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України); участь у розробленні проектів міжнародних договорів про реадмісію (пп. 11 п. 4 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України); співпрацю з іноземними дипломатичними і консульськими установами в питаннях, що належать до компетенції Держприкордонслужби і стосуються обмеження прав іноземців та осіб без громадянства (пп. 13 п. 4 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України); підтримання в установленому порядку взаємодії з компетентними органами та військовими формуваннями іноземних держав, міжнародними організаціями з питань охорони державного кордону і протидії незаконній міграції (пп. 14 п. 4 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України); виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон, вжиття заходів для їх усунення (пп. 20 п. 4 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України) [317]. Крім того, Голова Держприкордонслужби України має право приймати рішення про контрольований пропуск через державний кордон осіб у пунктах пропуску або поза ними (пп. 23 п. 11 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України) [317].

Процесуальні повноваження щодо адміністративно-правової протидії нелегальній міграції зосереджені на нижчих рівнях системно-структурної організації Держприкордонслужби України. Однак компетенція її керівної

ланки – Адміністрації, не обмежується лише організаційно-розпорядчими правами та обов'язками, характерними для центральних органів виконавчої влади, що дає підстави для виокремлення статусу цього органу.

Характеризуючи адміністративно-правове регулювання системи Держприкордонслужби України, М. О. Король пов'язує її функціонування (ознака системи) з наявністю «особливого органу управління, як самостійного структурного підрозділу, що стоїть на чолі даної системи» [170, с. 449]. Крім того, необхідною системною ознакою є зв'язок між керуючою ланкою та підпорядкованими організаційно-структурними елементами. Зважаючи на завдання з охорони державного кордону, а також необхідність виконання їх у прикордонному просторі, законодавчо визначено повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону утворювати територіальні органи – регіональні управління [372]. Відповідно Адміністрація Держприкордонслужби України може здійснювати свої повноваження не лише безпосередньо, але й через ці органи, органи охорони державного кордону, загони морської охорони і свій розвідувальний орган (п. 7 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України) [317].

Дослідження призначення окремих елементів інституційної побудови прикордонної служби переважно пов'язані із характеристикою усієї системи. В. В. Залож вважає, що організаційна структура управління Держприкордонслужби є бюрократичною і «побудована за дивізіонально-регіональним типом, а організаційні структури управління її регіональних органів та органів (підрозділів) охорони державного кордону побудовані за лінійно-штабним (лінійно-функціональним) типом» [102, с. 18]. В. Л. Зьолка дотримується думки про те, що «Держприкордонслужба повністю відповідає ознакам адміністративного відомства». Він вживає термін «прикордонне відомство», що побудовано ієрархічно і має лінійну структуру: «нижчі за ієрархією організації організаційно (адміністративно) підпорядковані вищим, а останні несуть відповідальність за їх діяльність» [110, с. 168].

Безсумнівно, що діяльність органів і підрозділів на нижчих рівнях управління в охороні державного кордону підпорядковано загальному завданню. Проте їх адміністративно-правовий статус формується залежно від особливостей функціонування, окреслених певними межами. Позиції вищевказаних авторів відображають ситуацію, відповідно до якої підпорядковані Адміністрації Держприкордонслужби України органи (підрозділи) утворені за змішаним критерієм, територіальним та функціональним, що частково відповідає державному адміністративно-територіальному устрою.

Регіональні управління є територіальними органами лише в розумінні того, що їх діяльність поширюється не на всю територію країни. Серед їх основних завдань передбачено: організацію охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні на визначеній ділянці; безпосереднє управління підпорядкованими органами, планування їх застосування; забезпечення недопущення незаконної зміни проходження лінії державного кордону, дотримання режиму державного кордону на ділянці регіонального управління. Протидія нелегальній міграції також передбачено як основне завдання регіонального управління [332], однак відповідних адміністративно-процесуальних повноважень цей орган не отримав. Не призначений він також для безпосередньої охорони державного кордону та здійснення прикордонного контролю. Більшість його обов'язків мають виконавчо-розпорядчий характер та пов'язані з управлінням підпорядкованими органами (підрозділами). Значною мірою регіональні управління наслідують діяльність напрямів ПВУ, які були створені в 1992 році з відповідною назвою з 1995 року та повинні були забезпечити підвищення оперативності управління частин і з'єднань [132, с. 64, 65]. Для узагальненої характеристики діяльності регіональних управлінь Г. А. Магась вживає термін «оперативне мистецтво», який розуміє як практичну діяльність територіальних органів Держприкордонслужби України, що включає в себе як роботу органів управління так і діяльність органів охорони кордону та є об'єктивно існуючою,

відносно самостійною галуззю діяльності, яка виходить за рамки тактики. «Відповідно планування, координація та контроль оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону на оперативно-тактичному та тактичному рівні, її об'єднання в єдиний комплекс дій задля досягнення загальних цілей охорони державного кордону здійснюється в масштабі регіонального управління» [207, с. 56].

Основні повноваження з протидії нелегальній міграції в системно-структурній побудові Держприкордонслужби України зосереджені на рівні органів охорони державного кордону та відділів прикордонної служби (далі – ВПС).

Згідно п. 5 Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України таким органом вважається прикордонний загін, окремий контрольно-пропускний пункт (далі – ОКПП) та авіаційна частина [327]. 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. Охорону кордону та прикордонний контроль ці органи здійснюють через первинну організаційну ланку – ВПС. Однак посадові особи органів охорони державного кордону наділені самостійними адміністративно-процесуальними повноваженнями в справах про міграційні правопорушення, що законодавчо регламентовано. Тільки на цьому рівні зосереджено компетенцію Держприкордонслужби України щодо розгляду справ та накладення штрафів на перевізників за невиконання ними обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявність у пасажира документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, що призвело до перевезення чи спроби перевезення пасажира через

державний кордон України без необхідних документів [362]. Лише органи охорони державного кордону можуть прийняти рішення про примусове повернення та звернутися з позовом про примусове видворення стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України [397]. Також уповноваженою посадовою особою для прийняття рішення про заборону в'їзду в Україну визначено начальника органу охорони державного кордону або його першого заступника [123]. І нарешті, органи охорони державного кордону є уповноваженими органами України, що беруть участь у реалізації міжнародних угод про реадмісію [124].

Практика притягнення нелегальних мігрантів до адміністративної відповідальності зосереджена на рівні ВПС. Посадові особи цього підрозділу уповноважені розглядати справи та накладати на іноземців (осіб без громадянства) відповідні адміністративні стягнення, а також складати протоколи про адміністративні правопорушення і про адміністративні затримання [118; 389, с. 2, 3].

Зважаючи на те, що процесуальні повноваження здатні суттєво впливати на права і свободи людини, потребує уніфікації застосування в законодавстві термінів «територіальний орган», «орган охорони державного кордону», «підрозділ» тощо. У Кодексі України про адміністративні правопорушення вживаються такі поняття, як: органи Державної прикордонної служби України (назва, ч. 1, 2 і 3 ст. 222-1; абз. 21 п. 1 ч. 1 та п. 16 ч. 2 ст. 255; ч. 1 ст. 259); органи охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України (абз. 2 ч. 2 ст. 222-1); органи прикордонної служби (п. 2 ч. 2 ст. 262; ч. 1 і 3 ст. 264; ч. 3 ст. 265). Хоча відповідно до підзаконних нормативно-правових актів відповідні процесуальні дії, наведені у вказаних нормах, можуть бути вчинені посадовими особами органів (прикордонні загони) та (або) підрозділів (ВПС, комендатури) охорони державного кордону. Пропонується вживати один термін «органи охорони державного кордону» для позначення діяльності посадових осіб прикордонних

загонів та ОКПП «Київ», так, як це здійснено в міграційному та адміністративно-процесуальному законодавстві. У випадку необхідності регламентації процесуальних повноважень посадових осіб підрозділів охорони державного кордону (ВПС, комендатури), які також можуть здійснюватися посадовими особами органів охорони державного кордону (складання протоколу про адміністративне правопорушення, застосування адміністративного затримання, проведення особистого огляду, вилучення речей і документів) вживати узагальнений термін «органи та підрозділи охорони державного кордону».

Функції прикордонного контролю та охорони державного кордону поза пунктами пропуску інтегровані на рівні прикордонних загонів та ВПС. У загальній системі охорони державного кордону також діють формування, які утворені за функціональним принципом та здатні суттєво впливати на стан нелегальної міграції, зважаючи на їх адміністративно-правовий статус.

Крім авіаційних частин, до складу Держприкордонслужби України входить Морська охорона, основні сили і засоби якої вдалося зберегти під час анексії Криму. Такі елементи системно-структурної побудови, як корабельно-катерний склад та авіація роблять унікальним цей правоохоронний орган спеціального призначення, що завдяки цьому здатен виконувати завдання не лише на території держави (внутрішні води та територіальне море), але й за її межами.

Забезпечення прикордонної безпеки на морському просторі спеціально призначеним для цього утворенням з військовою (мілітаризованою) компонентою загалом відповідає світовій практиці. Так, у жовтні 2015 року «Рада Безпеки ООН санкціонувала проведення військової операції ЄС у Середземному морі (EU Navfor Med/SOPHIA)». Її метою стала необхідність «знешкодження діяльності із незаконного перевезення людей у південній та південно-центральної частині Середземномор'я. Військовослужбовці військово-морських сил країн ЄС, задіяні в операції отримали повноваження перехоплювати у відкритому морі судна, які підозрюються у використанні для

незаконного переміщення осіб, проводити їх огляд та обшуки». «Під егідою агенції FRONTEX проводяться ще дві операції з прикордонного контролю – POSEIDON (в Егейському морі біля берегів Греції) та TRITON (південне Середземномор'я біля італійського узбережжя)» [11, с. 14–15].

Саме у межах спільних операцій переважно доводиться протидіяти нелегальній міграції Морській охороні Держприкордонслужби України. Однак її посадові особи наділені самостійними адміністративно-процесуальними повноваженнями, що дають можливість реагувати передусім на незаконне перетинання державного кордону в морському просторі [118]. Наявність корабельно-катерного складу та персоналу, здатного до його експлуатації дає можливість виявити та відреагувати на нові форми міграційних порушень у результаті контролю за порядком перебування у внутрішніх водах та заходу до портів України іноземних суден. Так, 20 березня 2017 року Морською охороною було виявлено судно «POLARIS» (прапор Болгарії), яке, за даними Міністерства інфраструктури України, заходило до закритих портів Автономної республіки Крим. За результатами перевірочних заходів капітану та 10 членам суднокоманди заборонено в'їзд в Україну на три роки [393, с. 6].

В Україні організаційно-правові інструменти щодо реалізації положень Протоколу від 15 листопада 2000 року проти незаконного ввозу мігрантів по морю загалом зосереджені в підрозділах, що здійснюють прикордонний контроль у пунктах пропуску через державний кордон для морського сполучення. Відповідно ч. 2 ст. 18 Закону України «Про прикордонний контроль» «не пізніш як за чотири години до часу прибуття судна у порт капітан судна з використанням засобів електрозв'язку надсилає або морський агент подає два примірники списку осіб суднового екіпажу (суднової ролі) та списку пасажирів, які перебувають на судні, відповідному підрозділу охорони державного кордону. Якщо внаслідок виникнення обставин непереборної сили такі документи не можуть бути надіслані (подані) своєчасно, вони надсилаються будь-якому підрозділу охорони державного кордону або капітанові морського (річкового) порту, який невідкладно передає судову роль

та списки пасажирів відповідному підрозділу охорони державного кордону». Частина п'ята вказаної статті зобов'язує капітана судна або морського агента невідкладно повідомляти «підрозділ охорони державного кордону до входу судна в порт (за відсутності такої можливості – відразу після приходу) про присутність на борту судна осіб без паспортних документів. Такі пасажирів залишаються на борту судна до вирішення питання про їх сходження на берег або про відправлення за межі території України» [398].

Однак у науковій літературі висловлено думку, що на шляху імплементації положень Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності виникає проблема «браку законодавчого забезпечення протидії незаконному ввезенню мігрантів по морю» [174, с. 178–179]. Слід погодитися, що внутрішнє національне законодавство України, допускаючи такі заходи, як зупинка та огляд суден та плавзасобів, відвідування, огляд та перебування на штучних островах, в установках і спорудах, що знаходяться у виключній (морській) економічній зоні, територіальному морі та внутрішніх водах України, а також перевірка документів, не пов'язує їх з протидією нелегальній міграції [372]. Тому важливо визначити цільове призначення для Морської охорони Держприкордонслужби України в застосуванні повноважень зупиняти, оглядати судна та перевіряти документи з метою міграційного контролю. Інші державні органи виконання такого завдання на морі здійснити нездатні через відсутність технічних можливостей та підготовленого персоналу. Нормативно це доцільно відобразити в Законі України «Про Державну прикордонну службу України», а також в окремому відомчому нормативно-правовому акті, наприклад, Інструкції з організації оперативно-службової діяльності Морської охорони [257, с. 95].

Комплексний підхід в охороні державного кордону передбачає використання оперативної складової. Оперативно-розшукова діяльність розглядається як одна з основних функцій, обов'язок та право Держприкордонслужби України [372]. Зосереджуючи свою діяльність у прикордонному просторі в інтересах забезпечення захисту державного кордону

України, цей правоохоронний орган спеціального призначення тривалий час використовує оперативні методи протидії протиправним явищам транскордонного характеру.

Призначення оперативно-розшукової діяльності насамперед визначається інтересами кримінального судочинства [386]. Однак органи, що здійснюють охорону державного кордону, використовують таку форму оперативно-службової діяльності в протидії нелегальній міграції, на яку встановлено адміністративно-правову заборону. Зумовлено це механізмом вчинення іноземцями та особами без громадянства відповідних адміністративних правопорушень. Так, незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП) у багатьох випадках передбачає його поєднання із злочинною діяльністю, як правило, інших осіб. Наприклад, у 2015 році в «пункті пропуску «Одеса-авіа» під час оформлення рейсу «Одеса – Відень» затримано громадянина Іраку (за підробленим документом громадянина Греції) та 2 громадян Сирії (за чужими документами громадян Швеції і Словенії) у супроводі 2 організаторів – громадян Сирії. Під час проведення обшуків за місцем проживання організаторів виявлено значну кількість чужих і підроблених паспортів різних держав, наркотичну речовину (канабіс 500 г) і травматичну зброю» [222, с. 60].

Також оперативно-розшукова діяльність у протидії нелегальній міграції дає можливість використати систему не тільки гласних, але й негласних заходів, які не застосовуються під час прикордонного контролю або в охороні державного кордону у складі прикордонних нарядів поза пунктами пропуску. Зважаючи на специфіку таких заходів, які суттєво впливають на права та свободи людини законодавчо, визначено перелік оперативних підрозділів Держприкордонслужби України [386]. На підзаконному нормативно-правовому рівні діяльність з протидії нелегальній міграції врахована в їх системно-структурній побудові. Зокрема, до складу оперативно-розшукового відділу як структурного підрозділу органу охорони державного кордону може входити поряд з іншими структурний підрозділ з протидії нелегальній міграції [326].

Забезпечення діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону щодо адміністративно-правової протидії нелегальній міграції покладається на спеціально призначені структурні утворення – підрозділи у справах іноземців та адміністративного провадження. На рівні керівної ланки в системі Держприкордонслужби України діє структурний підрозділ, відповідальний за організацію та здійснення оперативно-службової та процесуальної діяльності в справах іноземців. У регіональних управліннях утворюється відділ (сектор) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження, який входить до складу штабу цього територіального органу. Аналіз змісту відомчих нормативно-правових актів дає підстави вважати, що відділ (сектор) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження регіонального управління Держприкордонслужби України призначений для виконання переважно виконавчо-розпорядчих та контрольних завдань. Його особовий склад може лише за дорученням начальника регіонального управління представляти управління в судах та інших державних органах з питань, що належать до компетенції відділу (сектору), а також брати участь у прикордонно-представницьких зустрічах з питань реадмісії (приймання-передавання) осіб [321, с. 3].

Організаційно-правовою формою діяльності підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження в органах охорони державного кордону є відділи, відділення і групи. Вони входять до складу штабу органу охорони державного кордону та підпорядковуються першому заступнику начальника цього органу – начальнику штабу [320, с. 1]. У загонах морської охорони користуються правами та виконують обов'язки таких підрозділів старші офіцери (по роботі з іноземцями та адміністративного провадження) штабів [390, с. 2]. Крім виконавчо-розпорядчих та контрольних завдань, підрозділи по роботі з іноземцями та адміністративного провадження в органах охорони державного кордону виконують суттєвий обсяг забезпечувальних завдань, спрямованих на реалізацію протидії нелегальній міграції. Їх повноваження відповідного змісту спрямовані на реалізацію процесуальної

компетенції посадових осіб органів охорони державного кордону і стосуються: здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби України (за виключенням військових адміністративних правопорушень), та у справах про правопорушення, пов'язані з міжнародними пасажирськими перевезеннями; 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; вжиття заходів щодо профілактики адміністративних правопорушень, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби України; прийняття відповідно до законодавства рішень про примусове повернення та контроль за їх виконанням; подання позовів про примусове видворення іноземців-правопорушників за межі території України та реалізацію заходів щодо їх ідентифікації й документування; виконання у межах компетенції Держприкордонслужби України міжнародних угод про реадмісію (приймання–передавання) осіб; приведення відомчих місць тимчасового тримання затриманих осіб до стану відповідності до визначених вимог, підтримання їх у належному стані [320, с. 2]. До складу підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабу органу охорони державного кордону можуть входити не лише відділення (група) адміністративного провадження і з питань роботи з іноземцями, але й тимчасового тримання [320, с. 2], що відповідає характеру визначених завдань, які виникають на первинних рівнях організаційної системи Держприкордонслужби України із безпосереднього здійснення тримання затриманих осіб і забезпечення режиму в місцях, де вони утримуються (система таких пунктів та особливості режиму їх функціонування будуть розглянуті нижче).

Передбачено можливість функціонування підрозділів у справах іноземців та адміністративного провадження також у складі ВПС. Залежно від

визначених завдань, особливостей ділянки відповідальності й обстановки, що на ній склалася, можуть бути утворені відділення або група по роботі з іноземцями та адміністративного провадження, що регламентовано Положенням про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби, затвердженим наказом МВС України № 311 від 15 квітня 2016 року [322]. В Інструкції з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затвердженої наказом Адміністрації Держприкордонслужби України № 1040 від 29 грудня 2009 року таким підрозділом було визначено лише групу з відповідною назвою. Також у цьому документі вказано на її призначення для організації та забезпечення роботи з іноземцями, участі у виконанні угод з реадмісії осіб, провадження у справах про адміністративні правопорушення, організації заходів запобігання правопорушенням на ділянці відповідальності ВПС [116, с. 15]. На ВПС III та IV категорій чисельністю до 150 чол. допускається, що такий підрозділ не утворюється [202, с. 378, 379], що нормативно підтверджувалося виконанням обов'язків начальника групи по роботі з іноземцями та адміністративного провадження старшим інспектором [116, с. 87]. Процесуальних повноважень за цими посадовими особами не передбачено, крім випадків, коли вони можуть скласти протоколи про адміністративні правопорушення і адміністративні затримання та безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України чи беруть участь в антитерористичній операції. Однак їх завдання не є суто виконавчо-розпорядчими та контрольними, оскільки вони відповідають за дотримання встановленого порядку тримання на ВПС затриманих осіб [125].

Багатоелементна система органів Держприкордонслужби України створює можливість для адміністративного оскарження їх рішень, винесених у справах про адміністративні правопорушення, що є альтернативою судовому оскарженню відповідно до п. 3 ст. 288 КУпАП. Необхідно регламентувати повноваження відповідних підрозділів у справах іноземців та адміністративного провадження щодо контролю та вжиттям заходів на стадії

перегляду постанов у вказаній категорії справ. За узгодженням з підрозділами правового забезпечення у розгляді таких скарг керівником органу відповідного рівня повинен брати участь офіцер підрозділів у справах іноземців та адміністративного провадження.

Необхідність виконання бойових завдань органами охорони державного кордону призвело до використання організаційних формувань, які також виконують правоохоронні функції та здатні реагувати на міграційні правопорушення, виявлені під час здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії. На Держприкордонслужбу України як складову сектору безпеки і оборони України згідно розподілу покладено головну відповідальність у реагуванні на: незбройні провокації, що здійснюються з незаконним перетинанням державного кордону групами осіб з метою захоплення окремих ділянок території України на державному кордоні; незбройні провокації, що здійснюються з незаконним перетинанням державного кордону шляхом спроб переміщення чи руйнування прикордонних знаків та інших об'єктів прикордонної інфраструктури, захоплення представників державних органів України та цивільних осіб, майна, худоби, відведення їх на суміжну територію; суттєве збільшення кількості випадків в'їзду в Україну осіб, які з урахуванням аналізу ризиків можуть бути причетні до антидержавних заходів та терористичної діяльності; різке зростання потоку нелегальних мігрантів до України або через її територію внаслідок збройних конфліктів або скрутного економічного становища в інших державах; різке збільшення кількості порушень режиму державного кордону та прикордонного режиму [167].

Для вдосконалення службово-бойової діяльності органів Держприкордонслужби України на лінії розмежування в окремих районах Донецької та Луганської областей і забезпечення їх ефективної взаємодії було створено Донецько-Луганське регіональне управління [71]. Крім того, відновлено використання прикордонних підрозділів з назвою комендатура. Виконання завдань щодо захисту державного кордону, припинення збройних

конфліктів та інших провокацій, відбиття вторгнення або нападу на територію України збройних сил іншої держави, боротьби з тероризмом, виконання заходів територіальної оборони та забезпечення додержання правового режиму воєнного і надзвичайного стану, виконання інших завдань у формі бойових дій самостійно або у взаємодії з іншими підрозділами покладено на оперативно-бойові комендатури [217, с. 60].

Підсумовуючи дослідження адміністративно-правового статусу органів та підрозділів Держприкордонслужби України в протидії нелегальній міграції, слід виділити групу організаційних утворень, що спеціально призначені для виконання такої функції – оперативно-розшукові органи й підрозділи у справах іноземців та адміністративного провадження. Інша група це органи загальної компетенції, які створені для виконання завдань з охорони державного кордону, прикордонного контролю, оперативно-бойової діяльності і боротьба з міграційними правопорушеннями лише частково визначає їх призначення [235].

Здійснюючи оперативно-розшукову діяльність, органи Держприкордонслужби України, що спеціально призначені для цього, здатні не лише суттєво впливати на стан транскордонної злочинності, але й припиняти правопорушення, що не становлять суспільної небезпеки та забезпечувати інших суб'єктів інтегрованого управління кордонами необхідною інформацією. Відділи (сектори, відділення, групи) чи окремі посадові особи по роботі з іноземцями та адміністративного провадження виконують переважно забезпечувальні завдання, оскільки є структурними підрозділами відповідних органів. Однак створені вони спеціально для попередження і боротьби з нелегальною міграцією, надання допомоги і захисту особам, які постраждали у процесі міграційних переміщень та фахового супроводу відповідної процесуальної діяльності.

2.2.2 Місця тимчасового тримання нелегальних мігрантів у Державній прикордонній службі України

Повага і дотримання прав та свобод людини як принцип діяльності органів, призначених для охорони державного кордону, набуває особливого значення у разі застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи особи. Залишається важливим завданням функціонування місць тримання нелегальних мігрантів, де фактично відбувається обмеження їх свободи. «Приведення відомчої системи тримання осіб, затриманих за порушення вимог законодавства з прикордонних питань, до міжнародних стандартів» стратегічно визначено складовою забезпечення розвитку прикордонної інфраструктури [494]. Зважаючи на це належна організація діяльності закладів, де реалізується адміністративне затримання, що застосовується органами та підрозділами охорони державного кордону потребує відповідної нормативної регламентації та свого наукового осмислення.

В юридичній літературі традиційно присвячено увагу організації утримання ув'язнених за вчинення злочинів, призначенню та системі місць позбавлення волі. Відповідні дослідження проводили такі вчені, як Ю. В. Александров, В. І. Рудник, А. Х. Степанюк та інші. В науці адміністративного права предметом аналізу були та залишаються нормативні положення, що регламентують застосування адміністративного арешту як адміністративного стягнення та адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Юридична природа таких заходів адміністративного примусу висвітлена у працях Є. В. Додіна, Ю. А. Касараби, А. Т. Комзюка, Т. О. Коломоєць, А. П. Ключниченка та деяких інших авторів. Діяльність органів охорони державного кордону із застосування примусових заходів в адміністративному порядку досліджували С. О. Альбамасов, В. Л. Зьолка, Р. М. Ляшук, Б. М. Марченко, М. М. Михеєнко, В. В. Половніков, Л. В. Серватюк,

В. О. Хома. Протягом останнього часу затримання особи почало досліджуватися на основі концепції прав людини, що має свій міжнародно-правовий вияв. У зв'язку з цим науковий та практичний інтерес становлять праці, створені за сприяння міжнародних правозахисних організацій, що відображають зміст та в окремих випадках тлумачать норми міжнародно-правового характеру про можливе обмеження свободи людини. Вказані теоретичні напрацювання безумовно важливі для встановлення особливостей організації тримання нелегальних мігрантів, затриманих органами Держприкордонслужби України в адміністративному порядку.

Дослідження особливостей правового регулювання діяльності органів Держприкордонслужби України з організації тримання нелегальних мігрантів спрямовано на з'ясування юридичної природи окремих заходів адміністративного примусу, що використовуються в процесі оперативно-службовій діяльності з охорони державного кордону, їх реалізації на основі принципу поваги і дотримання прав і свобод людини.

У літературі з адміністративного права затримання традиційно відноситься до заходів адміністративного припинення [8, с. 167]. На думку А. Т. Комзюка, «головне призначення цих заходів визначається як своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим недопущення настання її шкідливих наслідків» [153, с. 16–17]. Є. В. Додін звертає увагу також на те, що адміністративне затримання «має важливі профілактичні властивості, оскільки попереджує продовження протиправної поведінки» [88, с. 40]. У провадженні у справах про адміністративні правопорушення затримання має, перш за все процесуальне призначення, як захід забезпечення такого провадження, спрямований на можливе притягнення до відповідальності [138, с. 50; 153, с. 16, 17]. «Особливістю правової регламентації адміністративно-процедурних питань, пов'язаних зі здійсненням адміністративного затримання органами Держприкордонслужби, є те, що вони закріплені у нормах Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та деталізовані в Інструкції з

оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення [110, с. 297].

На важливу ознаку адміністративного затримання вказує у своєму дисертаційному дослідженні В. В. Половніков. На його думку, цей захід включає також «і тримання особи у визначених для цього приміщеннях (місцях)» [313, с. 111–112]. Те, що особа, затримана в адміністративному порядку утримується у спеціально призначеній для цього установі є не менш важливою гарантією дотримання її прав, ніж підстави, строки та оформлення такого затримання. Хоча законодавство про адміністративну відповідальність вказує лише про місце утримання арештованих – на гауптвахті або в місцях, що їх визначають органи Національної поліції [144].

Як зазначалося вище, на регіональному європейському рівні міжнародно-правового регулювання допускається затримання особи з підстав запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції [155]. Хоча в «європейських країнах немає єдиної встановленої назви для закладів... з утримання мігрантів з нерегульованим статусом... Використовуються такі назви як центри прийому, центри реєстрації, центри утримання (reception centers, holding centers, registration centers), а також ті, що мають у своєму складі слова утримання під вартою (detention), як наприклад, центри утримання мігрантів під вартою (immigration detention centers, migrant custody center)» [223, с. 36].

Нормативна регламентація системи тримання осіб, затриманих в адміністративному порядку почала формуватися ще до створення в 2004 році Держприкордонслужби України. На практиці виявилось важливим не лише виявити нелегального мігранта, але й забезпечити умови його перебування відповідно до міжнародних зобов'язань, які взяла на себе Україна. Виникла гостра потреба облаштування місць тимчасового тримання для значної кількості осіб, які незаконно потрапляли та перебували на території України. Правове регулювання їх діяльності сприймалося неоднозначно. Так, «у квітні 2001 року рішенням Закарпатської облдержадміністрації прикордонникам було

передано містечко колишньої військової частини поблизу Мукачєвого для облаштування там пункту тимчасового тримання незаконних мігрантів, однак без відповідного державного рішення». Територіальні органи охорони державного кордону та місцева влада були вимушені самотужки розбудувати цю установу, відому під назвою «Павшино», а також забезпечувати її функціонування. З 2002 по 2008 рік у місці тимчасового тримання «Павшино» утримувалося майже 14 тис. нелегальних мігрантів [498].

На сьогодні правовою підставою тримання в Держприкордонслужбі України іноземців та осіб без громадянства, затриманих в адміністративному порядку, є положення ч. 1 п. 16 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» [372]. Вона передбачає реалізацію відповідних повноважень, які застосовуються у процесі здійснення охорони державного кордону із адміністративного затримання осіб на тривалі терміни (до трьох діб). Однак правове регулювання діяльності установ, спеціально призначених для тримання затриманих осіб здійснено на відомчому рівні. Інструкцією про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України № 352 від 30 березня 2015 року визначено два види місць тимчасового тримання залежно від системно-структурної побудови Держприкордонслужби України. Пункт тимчасового тримання (далі – ПТТ) – це «спеціально обладнана будівля або комплекс будівель (приміщень), що дислокується на території управління органу охорони державного кордону та призначений для тимчасового тримання затриманих осіб». Спеціальним приміщенням (далі – СП) вважається «обладнане приміщення або декілька приміщень на території підрозділу охорони державного кордону, що призначені для тимчасового тримання затриманих осіб» [125].

Отже, особи, затримані в адміністративному порядку, утримуються в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях в органах та підрозділах Держприкордонслужби України, які безпосередньо призначені для охорони державного кордону. Орган охорони державного кордону вважається основною

ланкою, яка безпосередньо виконує поставлені перед Держприкордонслужбою України завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України [327]. До складу прикордонного загону як органу охорони державного кордону можуть входити прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти, відділення прикордонного контролю [372]. Відділ прикордонної служби є основним підрозділом прикордонного загону (прикордонної комендатури), призначеним для безпосередньої охорони та захисту визначеної ділянки державного кордону, здійснення прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, забезпечення дотримання режиму державного кордону України, прикордонного режиму та режиму в пунктах пропуску через державний кордон України (пунктах контролю, контрольних пунктах в'їзду-виїзду), а також здійснення інших повноважень, передбачених законодавством України [322].

У 2017 році функціонувало 62 місця тимчасового тримання (далі – МТТ), розрахованих на одночасне утримання 350 осіб, з яких 10 ПТТ, розрахованих на 155 осіб та 52 СП, розрахованих на 195 осіб. Їх призначення, пов'язано з компетенцією Держприкордонслужби України щодо протидії як злочинам так і адміністративним правопорушенням та охоплює два аспекти, які умовно можна вважати позитивним та негативним. Позитивний аспект охоплює підстави для поміщення затриманих осіб у ПТТ чи СП, натомість негативний аспект передбачає заборону такого поміщення. Згідно п. 1 розділу VI Інструкції підставами поміщення затриманої особи в місце тимчасового тримання є:

- протокол про адміністративне затримання;
- протокол затримання особи за підозрою у вчиненні злочину;
- акт про факт виявлення дитини, розлученої із сім'єю (без супроводу);
- акт приймання-передавання особи (стосовно осіб, які прийняті від компетентних органів інших держав на підставі чинних міжнародних угод про реадмісію (приймання-передавання) осіб);
- рішення про розміщення у пункті тимчасового перебування іноземців та

осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України;

– рішення суду на строки, зазначені в цих документах та/або визначені законодавством України [125].

У спеціальне приміщення можуть поміщатися особи, підозрювані у вчиненні кримінального правопорушення лише за певної умови – облаштування, що забезпечує надійність охорони та безпеку особового складу органів (підрозділів) охорони державного кордону. Відповідно затримані особи, підозрювані у вчиненні кримінальних правопорушень, розміщуються окремо від осіб, затриманих в адміністративному порядку, що відповідає міжнародній практиці утримання під вартою [125].

Забороняється поміщати (приймати) в МТТ осіб (негативний аспект):

– затриманих за вчинення адміністративних чи кримінальних правопорушень, протидію яким не віднесено до компетенції Держприкордонслужби України;

– з метою дисциплінарного, виховного впливу чи витвердження [125].

Крім того, для уникнення зловживань забороняється утримання військовослужбовців, затриманих за вчинення військових адміністративних правопорушень, у відомчих місцях тимчасового тримання порушників законодавства з прикордонних питань [388].

Виходячи з аналізу наведених аспектів, що характеризують призначення МТТ у Держприкордонслужбі України, слід визнати, що вони створені в першу чергу для утримання нелегальних мігрантів. Перебування такої категорії осіб під час їх затримання у відведених для цього місцях є однією із вимог міжнародних стандартів [134, с. 49]. У зв'язку з цим простежується спеціально визначена мета існування таких місць. Ще із середини ХІХ ст., не зважаючи на інколи помилкове ототожнення конкретних примусових заходів (поліцейського затримання, приводу та ін.) із кримінально-примусовими, спостерігається активізація доктринального аналізу потенціалу адміністративного примусу, зокрема з'ясування його соціального значення [148, с. 15]. У сучасних умовах облаштування відомчої системи тримання затриманих осіб на рівні вимог

міжнародних стандартів розглядається як одна із складових створення системи інтегрованого управління безпекою державного кордону [290]. Саме тому небезпідставно С. О. Альбамасов вказує на дві складові щодо забезпечення прав і свобод осіб, які утримуються в МТТ – «людський фактор і технологічний, тобто, умови, в яких тримається затриманий правопорушник» [15, с. 30]. І хоча принципи гуманізму та поваги до прав людини стосуються також і кримінально-виконавчої системи, на що неодноразово звернуто увагу в науковій літературі [13, с. 49; 458, с. 469–476; 489, с. 18, 19], в організації тримання нелегальних мігрантів, затриманих органами Держприкордонслужби України відмовилися від «тюремних» підходів до облаштування, призначених для цього місць. Крім іншого, це зумовлено також тим, що «встановлення кримінальної відповідальності за незаконний в'їзд у країну виходить за межі законного наміру держави контролювати та регулювати нелегальну імміграцію та приводить до неправомірних затримань» [460, с. 55–56].

Завдання щодо здійснення тримання затриманих осіб і забезпечення режиму в МТТ покладено на підрозділ тримання, який входить до штату органу охорони державного кордону. В системно-структурній організації органів Держприкордонслужби України їх місце визначено у складі підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабів. Однак обов'язки щодо порядку утримання затриманих осіб покладаються також на інших посадових осіб прикордонного загону. Найбільший обсяг повноважень з організації здійснення такої діяльності належить першому заступнику начальника загону – начальнику штабу, якому безпосередньо і підпорядковується начальник підрозділу тримання [125].

Охорона затриманих осіб у МТТ призначається з особового складу органу (підрозділу) охорони державного кордону, в якому воно дислокується. У МТТ охорона затриманих осіб здійснюється в одну або дві зміни зміною охорони підрозділів тримання (для ПТТ) або особовим складом зі складу прикордонного наряду «Контроль за режимом» зміни прикордонних нарядів (для СП при ВПС). Зі складу зміни охорони можуть призначатися такі наряди: старший

зміни охорони, помічник старшого зміни охорони, інспектор режимного блоку, інспектор адміністративного блоку [125]. Ці наряди не є прикордонними, як це визначено Інструкцією про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України, затвердженою наказом МВС України № 1261 від 19 жовтня 2015 року [128], однак вони належать до загальної системи управління в органах та підрозділах охорони державного кордону, що передбачає їх взаємодію з іншими черговими силами, засобами та посадовими особами.

Система місць тимчасового тримання нелегальних мігрантів у Держприкордонслужбі України була сформована на основі радянських органів охорони державного кордону та зазнала суттєвої трансформації за сприяння різних міжнародних організацій. Загалом вона відповідає міжнародним стандартам та потребам в охороні державного кордону. Однак у сучасних умовах прикордонники також виконують завдання на адміністративній межі з АР Крим та лінії розмежування в районі проведення операції об'єднаних сил, де створені нові органи та підрозділи Держприкордонслужби України. І якщо результати діяльності Бердянського і Херсонського прикордонних загонів свідчать про відсутність затриманих нелегальних мігрантів у 2017 році, то підрозділи охорони державного кордону, що діяли в окремих районах Донецької та Луганської областей на лінії розмежування затримували нелегальних мігрантів з Вірменії та Росії. Загалом, протягом 2017 року в районі проведення антитерористичної операції складено 186 протоколів про адміністративні правопорушення (у 2016 році – 174, збільшення на 7 %), з них за ст. 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання державного кордону» – 151 (у 2016 році – 96, збільшення у 1,6 р.) [291, с. 6]. Перспективно кількість затриманих може зростати, зважаючи на збільшення кола міграційних правопорушень, за які передбачено адміністративну відповідальність, зокрема тих, що можуть бути вчинені лише у зв'язку з існуванням тимчасово окупованої території України (статті 204-2 і 204-4 КУпАП). У разі їх виявлення посадові особи органів та підрозділів Держприкордонслужби України отримали

також повноваження щодо застосування адміністративного затримання на строк до трьох діб [369].

Тому важливим організаційним завданням є створення місць тримання затриманих в адміністративному порядку осіб у новостворених підрозділах охорони кордону. За результатами моніторингових візитів представників Департаменту з питань реалізації національного превентивного механізму Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до Донецького прикордонного загону встановлено, що на блок-пості «Гнutowe» відсутнє спеціально відведене місце для затриманих в адміністративному порядку осіб. На думку представників моніторингової групи національного превентивного механізму в умовах бойових дій це створює реальне підґрунтя для жорсткого поводження із затриманими особами [105]. Особливості оснащення таких приміщень повинні отримати свою нормативну регламентацію, для чого необхідно одночасно внести зміни і до Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону і передбачити відповідні норми у Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів із таких територій.

2.2.3 Режим тримання нелегальних мігрантів у місцях, визначених Державною прикордонною службою України

Досягнення мети правового регулювання за допомогою режимних правил є поширеним для адміністративного права юридичним інструментом. Режими отримали широке застосування у сфері охорони державного кордону, що забезпечує ефективність протидії правопорушенням у прикордонному просторі. Поряд з цим, як правоохоронний орган спеціального призначення Держприкордонслужба України забезпечує дотримання режимів, які пов'язані із утриманням в адміністративному порядку порушників міграційного законодавства. У 2017 році в місцях тимчасового тримання органів та

підрозділів охорони державного кордону утримувалося 1 289 осіб, у тому числі 1 154 іноземці та особи без громадянства. Протягом цього ж року органами охорони державного кордону до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (далі – ПТП) було переміщено 366 іноземців-правопорушників, з яких ідентифіковано та видворено 126 осіб (34 %).

Статистичні дані, що відображають стан оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України засвідчують актуальність та необхідність прикладних наукових досліджень режиму тримання нелегальних мігрантів з урахуванням міжнародних стандартів прав людини.

Слід зазначити, що в адміністративному праві відсутня уніфікована позиція щодо розуміння поняття режиму. Зокрема, це викликано значною кількістю режимних правил, які фактично використовуються у всіх сферах державного управління. Але, не зважаючи на це, режимні норми виявилися зручними саме для адміністративно-правового регулювання. Такі вчені, як О. В. Дьяченко, В. В. Конопльов, О. О. Крестьянінов, Т. П. Мінка, В. Я. Настюк та інші зосереджували свою увагу на дослідженнях загальних характеристик адміністративно-правових режимів. Режимний характер правил перебування іноземців та осіб без громадянства на території України вивчали С. Ф. Константінов, В. І. Олефір, С. О. Мосьондз, Д. Б. Муратова, В. М. Снігур, Н. П. Тиндик. Безпосереднє значення для діяльності Держприкордонслужби України мають режими державного кордону, прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України, а також режимні правила у контрольних пунктах в'їзду–виїзду. З'ясування особливостей їх забезпечення здійснено у працях таких авторів як В. І. Баратюк, В. Л. Зьолка, Р. М. Ляшук, Б. М. Марченко, М. М. Михеєнко, В. В. Половніков, Г. О. Пономаренко, Л. В. Серватюк, В. І. Царенко, С. І. Царенко, Т. О. Цимбалістий. Режим тримання нелегальних мігрантів, затриманих органами та підрозділами Держприкордонслужби України не став предметом комплексного правового аналізу, хоча безумовною є його юридична природа на основі адміністративно-

правового регулювання. Наукові дослідження розвитку та сучасного стану забезпечення органами Держприкордонслужби України режиму тримання затриманих нелегальних мігрантів важливі в аспекті з'ясування призначення режимних правил у загальній системі норм, спрямованих на протидію нелегальній міграції, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства.

Сприйняття терміну «режим» (франц. *régime*, від лат. *regimen* – управління, керівництво) є надзвичайно багатоманітним. З ним пов'язується система способів та методів здійснення політичної влади в країні, а також встановлений національним законодавством і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах [562, с. 267]. В адміністративно-правовому регулюванні за його допомогою існує можливість поєднання багатьох юридичних засобів та способів, і крім того, що є не менш важливим, визначення мети їх застосування. Саме тому використання режимних правил отримує своє розповсюдження в різних сферах державного управління, зокрема у сфері охорони державного кордону та міграційній сфері. Так, Г. О. Пономаренко зазначає, «що охорона та захист державного кордону пов'язані із функціонуванням відповідних адміністративно-правових режимів, а саме: 1) режиму державного кордону України...; 2) прикордонного режиму...; 3) режиму у пунктах пропуску через державний кордон» [335, с. 270–271]. Цікаво, що ця авторка також до заходів захисту державного кордону відносить тримання осіб, затриманих в адміністративному порядку, у спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях [335, с. 269].

Розповсюдження міграційних процесів призвело до використання в науковій літературі поняття «режим» для характеристики порядку перебування на території України іноземців та осіб без громадянства. Як зазначає Т. П. Мінка, для такої категорії осіб «встановлено національний і спеціальний (преференційний) режими, які створюють певну структуру адміністративно-правового режиму перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні [227, с. 83]. Ще раніше С. Ф. Константінов розглядав три правові режими

забезпечення адміністративно-правового статусу іноземців: національний, спеціальний та режим найбільшого сприяння [159, с. 9].

У працях представників науки адміністративного права набуло розповсюдження поняття «міграційний режим». Н. П. Тиндик визначає його «як різновид адміністративно-правового режиму, у межах якого здійснюється регулювання міграційним потоком і запобігання та протидія незаконному (нелегальному) в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, перебування та транзитного проїзду через її територію з метою чіткого дотримання норм чинного міграційного законодавства» [500, с. 15]. В. М. Снігур у своєму дисертаційному дослідженні доводить, що «міграційний режим в Україні є системним правовим явищем, яке належить до групи адміністративно-правових режимів, та основним засобом реалізації державної міграційної політики України» [472, с. 5].

На основі цих базових положень про міграційний режим Д. Б. Муратова відносить режим перебування мігрантів у пунктах тимчасового утримання до спеціальних адміністративно-правових режимів. Його метою вона визначає «забезпечення закріплених Конституцією України прав іноземних громадян і біженців на надання тимчасового притулку, права на свободу та особисту недоторканість, відновлення та зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав; створення сприятливих умов для перебування іноземців, осіб без громадянства та біженців у пунктах тимчасового утримання, а також підтримка пріоритетних напрямів міграційної сфери» [264, с. 79].

Режим тримання нелегальних мігрантів, затриманих Держприкордонслужбою України передбачає два види: режим у ПТЩ, які належать до сфери управління ДМС України; режим у МТТ органів та підрозділів охорони державного кордону. Кожен з вказаних видів режиму є спеціальним адміністративно-правовим режимом та елементом більш загального поняття, яким слід вважати міграційний режим. Правовою основою такого поділу є положення адміністративно-процесуального та міграційного

законодавства, які в особливому порядку взаємодіють у сфері охорони державного кордону.

За Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» Держприкордонслужбу України зобов'язано 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» [365]. У зв'язку з новою редакцією КАСУ вказаний порядок передбачено ст. 289 КАСУ, відповідно до якої затримання іноземця або особи без громадянства фактично є невіддільним від поміщення до ПТПШ [141].

Правове регулювання режиму тримання затриманих в адміністративному порядку осіб у спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях Держприкордонслужби України здійснено на відомчому рівні. Інструкцією про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону режим у МТТ визначається як «порядок поміщення, перебування в МТТ та вибуття з них затриманих осіб, дотримання ними правил поведінки та розпорядку дня, забезпечення дотримання особовим складом органів (підрозділів) охорони державного кордону їх прав і свобод, а також безпеки усіх осіб, що перебувають в МТТ» [125].

Інструкція також містить розділ IV «Режим у місцях тимчасового тримання». Зміст його положень передбачає порядок перебування в МТТ затриманих осіб, дотримання ними правил поведінки та розпорядку дня, перелік обов'язків та заборон, що встановлюються для них, забезпечення дотримання особовим складом органів (підрозділів) охорони державного кордону їх прав і свобод та окремі елементи відповідальності таких осіб. Порядок поміщення в МТТ та вибуття з них затриманих осіб, а також безпеки усіх осіб, що перебувають там регламентовано іншими розділами Інструкції

[125], що дає підстави для розуміння режиму тримання нелегальних мігрантів у МТТ в широкому та вузькому значенні.

Поняття режиму тримання нелегальних мігрантів у МТТ в широкому значенні охоплює всі аспекти функціонування подібних приміщень (будівель), а також правовий статус персоналу підрозділів тримання, затриманих та деяких інших осіб. Зважаючи на кількість норм, які можуть регламентувати ці положення, доцільно виділити їх окремі групи: підстави та порядок поміщення і звільнення (вибуття) з МТТ затриманих осіб; порядок перебування в МТТ затриманих осіб; порядок пропуску та перебування в МТТ інших осіб (особовий склад державних, зокрема правоохоронних органів; родичі затриманих; особи, які надають юридичну допомогу; представники дипломатичних (консульських) установ та правозахисних організацій); правовий статус затриманих осіб; правовий статус та організація діяльності персоналу підрозділів тримання; заходи безпеки в МТТ; просторово-технічні параметри МТТ, що мають значення для підтримання режиму в ньому.

У вузькому значенні режим тримання нелегальних мігрантів у МТТ пов'язаний з реалізацією норм, що стосуються порядку їх перебування в МТТ, пропуску та перебування в МТТ інших осіб, а також забезпечення дотримання особовим складом органів (підрозділів) охорони державного кордону прав і свобод затриманих осіб [236, с. 158].

Значна частина правил та конкретних приписів, що стосуються режиму тримання в МТТ формується на локальному рівні адміністративно-правового регулювання. Відповідно до п. 1 розділу II вказаної Інструкції «тримання затриманих осіб організовує начальник відповідного органу охорони державного кордону наказом про організацію тримання затриманих осіб». Цей документ повинен враховувати особливості дислокації органу (підрозділу) охорони державного кордону, тип МТТ, умови несення служби з охорони затриманих осіб, наявність технічних та інженерних засобів охорони у підрозділі, оперативну обстановку, місцеві умови, а також інші обставини, «що можуть вплинути на ефективність виконання завдань щодо тримання

затриманих осіб» [125].

Наказ про тримання доцільно опрацьовувати на календарний рік. Це дає можливість регламентувати службову діяльність органу Держприкордонслужби України з урахуванням планування на наступний період охорони державного кордону. Крім того, строковість такого регулювання забезпечує заміну персонального складу військовослужбовців та працівників підрозділів тримання та за потреби інших підрозділів, які допущені до охорони та конвоювання (супроводу) затриманих осіб [125].

Безумовно, що на підтримання режиму тримання в МТТ також впливають чинники, які характеризують нелегальних мігрантів. Як правило, вони є взаємопов'язаними та комплексно характеризують поведінку затриманого. Серед опитаних офіцерів підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження органів охорони державного кордону більшість (57,9 %) вважає, що національність, стать, релігія і вік нелегальних мігрантів у сукупності впливають на режим їх тримання. Поряд з цим національність вказувалася опитаними військовослужбовцями і працівниками підрозділів тримання, відповідальними за режим утримання частіше (55 % відповідей) за інші чинники, які характеризують нелегальних мігрантів. Слід відзначити, що в окремих відповідях вказаної категорії персоналу зазначено, що психологічний стан затриманої особи, а також коли з нею є дитина суттєво впливає на режим їх утримання. Водночас 93,2 % опитаних військовослужбовців та працівників, які виконували оперативно-службові завдання вказали, що в їх діяльності нелегальні мігранти переважно є чоловіками (*додаток Д*).

Основні групи іноземців відповідно до їх походження, які утримувалися в МТТ протягом 2017 року наведено в *таблиці 2.1*.

За оцінками представників МОМ, які в 2015 – 2016 рр. взяли інтерв'ю та провели опитування 65 громадян третіх країн, реадмісованих з країн ЄС в Україну, зокрема прийнятих на підставі прискореної процедури органами Держприкордонслужби України, затримані іноземці продемонстрували високу ступінь задоволеності умовами у центрах утримання під вартою з окремими

скаргами на якість продуктів харчування. Зокрема, лише 46,2 % таких реадмісованих мігрантів задоволені доступною питною водою і 43,1 % – задоволені одягом, який вони отримують відповідно погодних умов. Щодо інших умов (параметрів) перебування в місцях обмеження свободи (наявний простір та температура в приміщеннях, стан ванної, загальної кімнати та їдальні, розпорядок дня, можливості для справляння релігійних потреб тощо) така категорія іноземців висловила задоволення у більшості випадків (додаток Ж).

Таблиця 2.1 – Основні групи іноземців, які утримувалися в місцях тимчасового тримання органів та підрозділів охорони державного кордону в 2017 році

З країн міграційного ризику	З країн СНД	З інших країн
громадяни В'єтнаму – 123 особи	громадяни Молдови – 74 особи	особи без громадянства – 31 особа
громадяни Індії – 159 осіб	громадяни Росії – 45 осіб	громадяни Польщі – 5 осіб
громадяни Туреччини – 122 особи	громадяни Вірменії – 28 осіб	

П р и м і т к а. Складено на основі відомостей Управління у справах іноземців та адміністративного провадження Департаменту охорони державного кордону Адміністрації Держприкордонслужби України

Урахування зазначених вище індивідуальних характеристик утримання нелегальних мігрантів дає можливість запобігти небажаним ситуаціям, які впливають на режим їх перебування у МТТ. В організації тримання нелегальних мігрантів, затриманих органами Держприкордонслужби України

відмовилися від «тюремних» підходів до облаштування, призначених для цього місць. Відповідно до ч. 1 ст. 102 Кримінально-виконавчого кодексу України режим у виправних і виховних колоніях забезпечує ізоляцію засуджених. І хоча така ізоляція, як вказує, Ю. В. Александров, аж ніяк не є абсолютною [13, с. 68], її навряд чи можливо визнати метою режиму перебування в МГТ іноземців та осіб без громадянства. Скоріше йдеться про локалізацію мігранта.

Такі підходи були вироблені в Держприкордонслужбі України на основі європейської практики поводження з мігрантами, які мають «неврегульований» статус. Пріоритетними для здійснення цієї діяльності стали міжнародно-правові зобов'язання нашої держави про заборону катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання. Однак положення міжнародного права в силу свого узагальнення здатні лише виробити загальні правила, які можуть бути запроваджені і деталізовані у внутрішньому законодавстві окремої країни. Певною мірою універсальний зміст норм адміністративного права створює можливості для імплементації міжнародних стандартів щодо затримання та утримання під вартою. Призначення адміністративно-правового регулювання у сфері міграції полягає в спонуканні суб'єктів права діяти самостійно, здійснювати свої права і виконувати обов'язки у встановлених режимах і процедурах. Відповідно у вимогах режиму до визначених органів, окремих осіб та об'єктів можуть бути імплементовані норми міжнародного права через поєднання багатьох елементів.

Так, локалізація іноземців та осіб без громадянства у визначеному місці (будівлі, приміщенні) робить важливими норми технічного змісту, що навряд чи можуть у повному обсязі бути відображені в якому-небудь міжнародному документі. Відмова від назви «камера» на користь терміну «кімната» для позначення приміщення, де повинен утримуватися затриманий є лише формальною ознакою режиму його перебування у визначеному місці. Поряд з цим, розміщення осіб у приміщеннях, непридатних для повноцінного проживання розцінюється як жорстоке поводження [473, с. 65].

Аналіз актів реагування органів прокуратури свідчить, що за

результатами перевірок дотримання законності під час тримання осіб у МТТ у 2016 – 2017 роках найбільш поширеними стали порушення правил, спрямованих на безпеку перебування в таких місцях – невжиття заходів забезпечення протипожежного захисту та неналежне забезпечення санітарно-гігієнічного стану. В окремих вказівках органів прокуратури зазначені порушення технічних правил щодо оснащення МТТ: освітлення не відповідає визначеним вимогам щодо його інтенсивності; вікна в кімнатах для розміщення затриманих осіб не засклені армованим або ламінованим склом, отвори вікон не захищені зсередини металевією сіткою; не дотримані вимоги просторово-технічних параметрів. Це дає підстави вважати безпекову складову пріоритетною в забезпеченні режиму тримання нелегальних мігрантів у місцях, визначених Держприкордонслужбою України.

«Як окремий елемент адміністративно-правових режимів, що одночасно є засобом забезпечення дотримання відповідних режимних заходів», О. О. Крестьянінов виокремлює «відповідальність за порушення «режимних» норм» [7, с. 272]. Така теоретична позиція дає завершене уявлення про значення того чи іншого режиму і забезпечує реакцію держави на порушення його правил. У більшості випадків за порушення «режимних» норм передбачено адміністративну відповідальність. Зокрема, особи, які порушили прикордонний режим, режим в пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду–виїзду підлягають відповідальності за ст. 202 КУпАП [144].

Визначити вид відповідальності, до якої можуть бути притягнуті нелегальні мігранти за порушення режиму тримання у місцях, визначених Держприкордонслужбою України, досить складно. В Інструкції, яка згадана вище, передбачено можливість застосування до затриманих осіб окремих заходів, що тягнуть для них негативні наслідки – заходи спеціального контролю (поміщення до іншого приміщення для розміщення затриманих осіб) з метою локалізації конфліктної ситуації; обмеження у правах (користуватися електронними та електромеханічними приладами; займатися неконтактними

видами спорту у визначений для прогулянок розпорядком дня час; замовлення за власні кошти предметів для щоденної потреби, гігієни, продуктів харчування та тютюнових виробів, а також книжок, газет і журналів у кількості, необхідній для задоволення власних потреб на час перебування в МТТ). На юридичну природу таких заходів за абз. 2 п. 27 розд. IV Інструкції вказує хіба що заборона використовувати наручники та інші засоби зв'язування з метою дисциплінарного впливу на затриману особу [125].

Важливо, що поєднання режимних правил із методами, подібними до юридичної відповідальності, спрямовано на забезпечення безпеки та правопорядку в МТТ. Однак можуть бути передбачені інші заходи, які традиційно характерні для дисциплінарного впливу (догана, попередження, зауваження) і спрямовані на свідомість затриманої особи. Не слід виключати також кримінальної чи адміністративної відповідальності за окремі протиправні діяння (наприклад, заподіяння тілесних ушкоджень, опір чи злісна непокора), що вчинені нелегальними мігрантами під час їх перебування у місцях, визначених Держприкордонслужбою України.

Отже, на основі теоретичних положень науки адміністративного права та нормативного регулювання в міграційній сфері до елементів режиму тримання нелегальних мігрантів слід відносити мету його застосування, режимні правила, організаційно-правовий механізм забезпечення їх дотримання, а також відповідальність за порушення режимних норм. Міжнародні стандарти, що передбачають умови перебування мігрантів у місцях несвободи реалізуються через вимоги до державних, зокрема, правоохоронних органів, окремих осіб та об'єктів. Адміністративно-правові норми, що регулюють режим тримання нелегальних мігрантів у МТТ Держприкордонслужби України встановлені на відомчому рівні та деталізуються через локальний акт – наказ про організацію тримання затриманих осіб. Практика їх застосування дає підстави вважати безпекову складову пріоритетною в забезпеченні режиму тримання затриманих осіб. У такій діяльності персонал підрозділів тримання органів (підрозділів) охорони державного кордону повинен враховувати індивідуальні

характеристики утримання нелегальних мігрантів, виходячи з необхідності їх локалізації у визначеному місці.

2.3 Взаємодія органів Державної прикордонної служби України з іншими суб'єктами протидії нелегальній міграції

Нелегальна міграція є явищем, що зумовлює спільну діяльність та реакцію багатьох державних органів. Особливо це характерно в охороні кордону, яка в сучасних умовах передбачає взаємодію на основі послідовного контролю міграційних потоків. Центром взаємодії в такому процесі залишається Держприкордонслужба України, яка відповідно до положень ч. 3 ст. 2 та ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України» здійснює координацію діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону, а також координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [371].

Взаємодія органів охорони державного кордону протягом тривалого часу розглядалася як військова категорія. Пов'язано це було з її розумінням як принципу військового мистецтва, з дотриманням якого виконувалися завдання військ (сил) для досягнення мети бою (операції) [146; 476]. Навіть за умов здійснення діяльності з охорони державного кордону правоохоронного характеру, що в першу чергу було пов'язано з необхідністю протидії нелегальній міграції, взаємодія Держприкордонслужби України з іншими суб'єктами розглядалася на основі розуміння військових закономірностей [351]. Лише протягом останнього часу з'явилися наукові дослідження, які присвячені аналізу правоохоронної складової взаємодії Держприкордонслужби України з різними державними органами України та інших держав. До таких слід віднести дисертації В. Л. Зьолки, І. П. Кушнір, Б. М. Марченка, Р. М. Ляшука,

В. В. Половнікова, Л. В. Серватюк, а також публікації в періодичних виданнях М. О. Короля, В. О. Назаренка, І. М. Пастернака, В. В. Чумака тощо.

Реалізація участі Держприкордонслужби України у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів можлива лише у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Особливості такої діяльності потребують ґрунтовного наукового осмислення, що є важливим також з огляду на нові завдання, пов'язані з діяльністю органів охорони державного кордону в межах простору, що межує з тимчасово окупованою територією. Правове регулювання в цьому напрямі зазнає суттєвих перетворень, зумовлених низкою чинників, переважно управлінського характеру, а також необхідністю юридичної реакції на нові виклики із забезпечення національної безпеки.

Взаємодія є полігалузевою категорією. З філософської точки зору, що забезпечує універсальне розуміння, взаємодія розглядається як «особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану [543, с. 77].

Особливого поширення взаємодія набула в процесі державного управління. «Змістом управлінських відносин є особливого роду діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії сторін відносин (суб'єктів і об'єктів управління)» [72, с. 38].

Поряд з цим простежується використання взаємодії як елементу управління правоохоронними органами. На сьогодні правовою основою, яка визначає координаційний центр такого різновиду державного управління є підзаконний нормативно-правовий акт – Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року. Відповідно до п. 4 розд. III цього документа через Міністра внутрішніх справ спрямовується і

координується діяльність: Адміністрації Держприкордонслужби України, ДМС України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Національної поліції України [497].

Протидія нелегальній міграції як і будь-який інший різновид правоохоронної діяльності передбачає обов'язковий процесуальний аспект. Еволюційний розвиток Держприкордонслужби України засвідчує намагання сформувати завершений комплекс повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення з протидії нелегальній міграції. Зокрема, посадові особи органів та підрозділів охорони державного кордону отримали повноваження складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення не лише за ч. 2 ст. 203 КУпАП (недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України), але й за ст. 203-1 КУпАП (невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну) стосовно порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, контрольному пункті в'їзду–виїзду або контрольованому прикордонному районі, ст. 204-2 КУпАП (порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї), ст. 204-4 КУпАП (порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього) [144]. Повний цикл процесуальних повноважень – від виявлення правопорушення до застосування стягнення – передбачено також для органів Держприкордонслужби України за Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [362].

Проте Держприкордонслужба України повинна взаємодіяти з іншими правоохоронними органами, які мають слідчий апарат або здійснюють нагляд за додержанням законів при застосуванні адміністративно-примусових заходів. У силу виконуваних завдань на державному кордоні, адміністративній межі з АР Крим та лінії розмежування в районі проведення операції Об'єднаних сил органи і підрозділи охорони державного кордону України виявляють злочинні

діяння, що можуть сприяти нелегальній міграції. У 2017 році ними зафіксовано 1 512 кримінальних правопорушень (у 2016 році – 1 914, у 2015 році – 1 974). За результатами оперативно-розшукової діяльності, здійснюваної в Держприкордонслужбі України органами досудового розслідування розпочато провадження за 1 070 повідомленнями, що внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань (2016 р. – 962), з них за ознаками злочинів, передбачених: ст. 149 ККУ (торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини) – 36 (2016 р. – 19), ст. 332 ККУ (незаконне переправлення осіб через державний кордон України) – 147 (2016 р. – 104), ст. 358 ККУ (підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів) – 143 (2016 р. – 194) [392, с. 2].

Оперативно-розшукові підрозділи Держприкордонслужби України під час процесуальної взаємодії із органами безпеки та внутрішніх справ виконують своє основне призначення щодо боротьби із транскордонною злочинністю та забезпечують з'ясування необхідної, зокрема доказової інформації. Слідчі Національної поліції та СБУ проводять досудове розслідування вказаних вище кримінальних правопорушень. Оперативні співробітники Держприкордонслужби України здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора. Вони не мають права на процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою [177].

Під час процесуальної взаємодії з прокуратурою можуть бути реалізовані важливі повноваження Держприкордонслужби України адміністративно-правового характеру. Подібного зразка взаємодія нормативно регламентована 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. Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» про підстави прийняття такого рішення

протягом 24 годин повинен бути повідомлений прокурор [397].

Процесуальний характер також носить взаємодія із ДМС. Посадові особи Держприкордонслужби України уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 203 та статтями 204, 205 і 206 КУпАП, справи про які підвідомчі розгляду керівникам (першим заступникам, заступникам керівників) територіальних органів та підрозділів ДМС за місцем вчинення правопорушення [144; 117]. Такі положення законодавства про адміністративну відповідальність є продуктом тривалого нормотворчого процесу, результат якого проте не є остаточним. Відкритим залишається питання про територіальну компетенцію Держприкордонслужби України щодо протидії нелегальній міграції. Така функція характеризується для Держприкордонслужби України обмеженим територіальним масштабом діяльності – державний кордон України та межі контрольованих прикордонних районів [372]. Видається, що вказані положення Закону України «Про Державну прикордонну службу України» сформульовані скоріше за все з метою розмежувати компетенцію органів охорони державного кордону з іншими державними органами, уповноваженими вести боротьбу з нелегальним перебуванням на території країни іноземців та осіб без громадянства [258, с. 100]. Хоча окремі процесуальні повноваження органів Держприкордонслужби України (примусове повернення та примусове видворення) дійсно можуть бути здійсненні лише стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України. Однак, що стосується реакції на правопорушення вказаної вище категорії, то її процесуальне оформлення (складення протоколу про адміністративне правопорушення) може відбуватися не лише в прикордонному просторі. Співвідношення норм статей 203, 222-1, 222-2 і 255 КУпАП дає підстави вважати, що посадові особи Держприкордонслужби України отримали повноваження протидіяти порушенням іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через

територію України не лише в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду.

У сучасних умовах протидія нелегальній міграції органами та підрозділами, уповноваженими охороняти державний кордон набуває екстериторіального характеру і може бути реалізована навіть за кордоном. Наприклад, на двосторонньому рівні досягнуто домовленості про організацію спільного контролю у міжнародному пункті пропуску через українсько-молдовський державний кордон для автомобільного сполучення «Маяки – Удобне – Паланка» на території Республіки Молдова [412]. На початок 2018 року з метою спрощення прикордонного оформлення процедура спільного контролю запроваджена в 9 пунктах пропуску на кордоні з Польщею та Молдовою.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, повноваження органів прикордонної служби щодо протидії нелегальній міграції не обмежується прикордонною територією. Стосується це більшою мірою контролю за використанням праці мігрантів. Н. П. Тиндик, характеризуючи запобіжні заходи протидії нелегальній міграції звертає увагу на розповсюджену практику використання накладення відповідальності у вигляді штрафних та судових санкцій на наймачів нелегальних іммігрантів у Німеччині, Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах та інших країнах [501, с. 6]. О. А. Малиновська зазначає, що у більшості країн ЄС існує внутрішній міграційний контроль, поширеною формою якого є перевірка працедавців, виявлення та покарання тих, хто незаконно використовує працю мігрантів [211, с. 177]. Залучення до міграційного контролю прикордонних служб є характерним для Польщі. Відповідно до ч. 1 ст. 289 Закону Республіки Польща про іноземців контроль за законністю перебування іноземців на її території здійснюється не лише поліцією, але й органами прикордонної охорони з метою встановлення стану дотримання положень про умови в'їзду іноземців та перебування їх на території держави [603]. На початку 2018 року прикордонники у Польщі почали масову перевірку агентств із працевлаштування. Як виявилось за її результатами, найчастіше дозвільних

документів на роботу немає в українців. Так, під час перевірки агентства з працевлаштування в Гданську прикордонною охороною виявлено, що 134 іноземці працевлаштовані нелегально, з них це 126 громадян України та 8 Білорусі [266].

Персонал Держприкордонслужби України, серед якого проводилося опитування загалом підтримує поширення повноважень органів (підрозділів) охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції за межами контрольованих прикордонних районів. Таку думку висловили 64,5 % військовослужбовців і працівників, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності та 83,3 % курсантів, які навчаються за бакалаврською програмою. Приблизно така ж кількість опитаних висловилося за необхідність нормативно передбачити повноваження органів (підрозділів) охорони державного кордону щодо фіксації порушень іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні за ч. 1 ст. 203 КУпАП. Так вважає 68,3 % військовослужбовців і працівників, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності та 75 % курсантів, які навчаються за бакалаврською програмою (*додаток Д*)¹.

Зважаючи на те, що 82 % нелегальних мігрантів затримується за незаконне перетинання державного кордону на виїзді з України [68], виглядає доцільним поширення контрольних повноважень Держприкордонслужби України на територію всієї країни. Виявлення каналів нелегальної міграції відбувається у великих містах, що не належать до контрольованих прикордонних районів та в яких не діє прикордонний режим. Так, оперативно-розшуковим підрозділом Східного регіонального управління Держприкордонслужби України у взаємодії із Управлінням боротьби із злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, та Слідчим управлінням Головного управління Національної поліції у Харківській області ліквідовано

¹Опитування проводилося до моменту прийняття Закону України № 2293-VIII від 27 лютого 2018 року, відповідно до якого посадовим особам Держприкордонслужби України надано повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 203 КУпАП.

транзитний канал нелегальної міграції іноземних громадян із Південно-Східної Азії до Росії та далі до україно-угорської та україно-польської ділянок кордону через міста Одеса та Київ. Затримання організаторів цього каналу разом із черговою групою незаконних мігрантів, серед яких дев'ять громадян Бангладеш, Непалу та М'янми, здійснено під час спільної операції в м. Харкові [70].

Взаємодія Держприкордонслужби із ДМС України має також гуманітарний характер. Ці дві служби покликані забезпечити для мігранта реалізацію його права на притулок. Хоча міграційна служба в Україні має правоохоронні функції, її посадові особи не виконують завдання з міграційного контролю на державному кордоні, у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду–виїзду. Відповідно обов'язок прийняття заяв іноземців та осіб без громадянства про захист належить до компетенції посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону (Морської охорони), які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні або беруть участь у виконанні інших заходів, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії [372; 121]. У разі звернення затриманих мігрантів, які перебувають у МТТ органів (підрозділів) охорони державного кордону, із заявами про захист, їх прийняття здійснює особовий склад, який допущено до охорони та конвоювання (супроводу) затриманих осіб відповідно до п. 2 розд. II Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в органах (підрозділах) охорони державного кордону [125]. У кожному із вказаних випадків посадові особи Держприкордонслужби України під час звернення особи за захистом надають їй бланк заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, встановленого зразка [378]. Розгляд таких звернень та остаточне рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту) належить до компетенції ДМС [359; 354]. У

порядку взаємодії територіальні органи ДМС: обліковують повідомлення, яке надіслано їм органами (підрозділами) охорони державного кордону (Морської охорони) разом з письмовою заявою про захист, поясненнями про причини незаконного перетинання державного кордону України та двома фотокартками шукача захисту; 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 для обліку, а також фіксації факту перетинання шукачами захисту державного кордону України на в'їзд в Україну (п. 1 розд. III Інструкції 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) [121].

Дослідження управлінських аспектів взаємодії в охороні державного кордону веде до необхідності з'ясування особливостей координації діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави. Саме через їх скоординовану діяльність, що провадиться в межах наданих їм повноважень шляхом вжиття комплексу політичних, організаційно-правових, дипломатичних, економічних, військових, прикордонних, імміграційних, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, природоохоронних, санітарно-карантинних, екологічних, технічних та інших заходів, досягається захист державного кордону. Співвідношення назви та норм ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України» навіть дає підстави вважати поняття взаємодії та координації однаковими за змістом [371]. У будь-якому разі, паралельне використання законодавцем цих категорій фіксує присутність у прикордонному просторі певної кількості уповноважених суб'єктів, які повинні взаємодіяти та координувати свою діяльність, хоча можуть мати різне соціальне призначення.

Наприклад, здійснюючи державну митну справу, органи доходів і зборів виконують завдання щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та(або) обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки, запобігають та протидіють контрабанді, ведуть боротьбу з порушеннями митних правил [218]. Відповідно до п. 33 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», у взаємодії з цими та іншими державними органами Держприкордонслужба України може здійснювати заходи щодо недопущення незаконного переміщення через державний кордон України вантажів, стосовно яких законодавством встановлено заборони і обмеження, вилучати такі вантажі в разі здійснення спроби переміщення їх через державний кордон України або самостійно в ході проведення оперативно-розшукових заходів та передавати за призначенням у встановленому порядку [372]. Вказаний порядок, визначений спільним наказом МВС України та Міністерства фінансів України, передбачає дії службових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону під час виявлення ознак правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції митниці [337]. Як видно з аналізу вказаного документу діяльність прикордонників за таких обставин є першочерговою і самостійною лише до певного моменту (коли на місце виявлення правопорушення прибуває посадова особа митниці) та може бути охарактеризована як супутня, оскільки, вони не мають відповідних процесуальних повноважень [238, с. 376, 377]. Отже, скоординованість діяльності шляхом визначення взаємодії органів (підрозділів), що виконують різні завдання на державному кордоні дає можливість поєднати процесуальну компетенцію одного з організаційними силами та засобами іншого.

Крім того, координувати дії прикордонних і митних органів необхідно через взаємопов'язаність правопорушень, яким вони протидіють та способів їх вчинення. Серед опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували оперативно-службові

завдання, 60,2 % вказали, що у своїй діяльності їм доводиться найчастіше протидіяти контрабанді, 39,6 % – порушенням митних правил, 39,6 % – нелегальній міграції, 30,4 % – незаконному переправленню осіб через державний кордон, 10,2 % – торгівлі людьми (*додаток Д*). Водночас, якщо переміщення вантажів та іншого майна виявлено поза пунктами пропуску, зазвичай постає питання і про незаконне перетинання державного кордону певною фізичною особою, оскільки відповідно до положень ст. 204-1 КУпАП незаконним перетинання вважається, в тому числі тоді, коли вони вчинено будь-яким способом поза пунктами пропуску [144]. Організація ж нелегальної міграції може бути прикриттям контрабандної діяльності. Так, П. А. Шишолін, аналізуючи зв'язок наркотрафіка із нелегальною міграцією наводить схему протиправної діяльності, яка полягає в тому, що «вікно» у кордоні спочатку «прорубується» для осіб, які бажають знайти на заході кращу долю», і якщо все проходить вдало, можливе переправлення й іншого, у тому числі наркотиків [556, с. 59]. Очевидно, що в будь-якому разі передусім йдеться про процесуальне оформлення виявлення факту вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого КУпАП, протидію якому віднесено до компетенції Держприкордонслужби України. Саме на це звертають увагу посадові особи митних органів, а згодом і судді при встановленні доведеності факту контрабанди чи порушень митних правил.

Положення ст. 27-1 Закону України «Про державний кордон України», що є основою для координаційної функції Держприкордонслужби України, реалізовані в Порядку здійснення координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань додержання режимів на державному кордоні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 48 від 18 січня 1999 року. Цей урядовий акт поширюється на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що здійснюють різні види контролю у пунктах пропуску через державний кордон або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон. Відповідно до його положень

Адміністрація Держприкордонслужби України визначена «координаційним центром» з питань відповідної діяльності вказаних органів, у зв'язку з чим наділена певними координаційними повноваженнями. Для забезпечення взаємодії з питань додержання режимів на державному кордоні, крім Адміністрації 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 (п. 8 вказаного Порядку). Протидію нелегальній міграції визначено як напрям для забезпечення взаємодії цих органів та їх структурних підрозділів (абз. 2 п. 9 вказаного Порядку) [339].

Вказана регламентація дає підстави вважати, що координація порівняно із взаємодією вирізняє низка характерних рис: визначення координатора серед інших суб'єктів взаємодії; найбільший обсяг завдань, покладених на координуючий орган у ході здійснення спільних заходів; наявність у координатора безпосередніх та координаційних повноважень, у зв'язку з чим його компетенція більша; наявність нормативного акту, яким визначений координатор та його повноваження. Відповідно вони характеризують Держприкордонслужбу України як координатора протидії нелегальній міграції в прикордонному просторі. На загальнодержавному рівні, що передбачає взаємодію на території всієї країни, координацію такої діяльності здійснює МВС України, що підтверджено через нормотворчу практику останнього періоду. В. Л. Зьолка проаналізувавши нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, наводить перелік субординаційних та координаційних повноважень Міністра внутрішніх справ. Він робить висновок про перевагу першої групи повноважень над другою [110, с. 337–339]. На основі цієї позиції з певним ступенем умовності до субординаційних повноважень цього міністра, що стосуються процесу протидії нелегальній міграції, доцільно віднести комплекс організаційно-розпорядчих прав, спрямованих на діяльність двох органів міграційного контролю – Держприкордонслужби та ДМС України. Група координаційних повноважень

може поширюватися і на інших суб'єктів, які належать до системи управління МВС України (Національна поліція, Національна гвардія), або діяльність яких скеровується іншими органами виконавчої влади (Міністерство освіти і науки).

У взаємодії з Міністерствами освіти і науки та соціальної політики МВС України врегульовано діяльність центральних органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію державної політики в міграційній сфері, захист державної безпеки та національних інтересів України у сфері міграції, забезпечення дотримання законодавства у цій сфері, ефективне управління міграційними процесами та протидію нелегальній міграції шляхом визначення з їх числа відповідальних за проведення заходів «Мігрант», «Кордон», «Студент», «Трудова міграція» [341]. У науковій літературі такі заходи отримали назву спеціальні операції та характеризуються як «найвища форма спільної діяльності і така, що дає найбільш вагомні результати» [171, с. 166]. Відповідно до своїх повноважень Адміністрація Держприкордонслужби України організовує та проводить ці заходи під назвою «Кордон», однак Держприкордонслужба обов'язково залучається також до інших заходів, так само як МВС, ДМС та СБ України [341].

За теперішньої безпекової ситуації управлінська діяльність у сфері охорони державного кордону набула нової якості. У практику діяльності уповноважених органів введено поняття інтегроване управління кордонами, яке передбачає зовсім інший рівень організації взаємодії в протидії нелегальній міграції. Такий підхід став відображення європейського досвіду організації співпраці в реалізації державної політики у сфері безпеки.

Під інтегрованим управлінням кордонами України пропонують розглядати «скоординовану діяльність компетентних державних органів України (суб'єктів інтегрованого управління кордонами), спрямовану на створення та підтримання балансу між ефективною охороною державного кордону та збереженням його відкритості для законної транскордонної діяльності та осіб, які подорожують» [198, с. 36]. За такого підходу взаємодія з метою протидії нелегальній міграції не лише може, а повинна відбуватися з

використанням міжнародного співробітництва. Лише таким чином може бути забезпечено належне функціонування і вдосконалення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, що розглядається як ефективний механізм реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. На двох рівнях цієї системи передбачається реалізація повноважень державних органів України за кордоном: у країнах походження незаконних мігрантів (під час оформлення віз для в'їзду в Україну); у державах, що межують з Україною (під час забезпечення прикордонного співробітництва) [164].

Військовослужбовці і працівники Держприкордонслужби України, серед яких проводилося опитування, надають перевагу формам міжнародної співпраці, що традиційно й тривалий час використовуються в охороні державного кордону та протидії протиправній діяльності в прикордонному просторі. 87,9 % опитаних вважають найбільш ефективною формою взаємодії із суміжним країнами в протидії нелегальній міграції обмін інформацією, 42 % – прикордонно-представницьку діяльність. Обміну інформацією із суміжною стороною надає перевагу взагалі 95,8 % офіцерів оперативно-розшукових підрозділів, що відображає особливості їх службової діяльності. Спільне патрулювання та спільний контроль у пунктах пропуску вважають ефективними формами міжнародної взаємодії 41,8 % та 34,9 % всіх опитаних (додаток Д).

Концепція інтегрованого управління кордонами та План заходів щодо її реалізації також передбачає залучення нових суб'єктів, зокрема військових формувань, до захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, припинення збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також здійснення заходів щодо недопущення масового переходу державного кордону з території суміжних держав [164; 310]. Політико-правова ситуація в Україні та світі засвідчує актуальність призначення та діяльності збройних сил та інших формувань з військовою складовою. Використання армійських підрозділів

набуло значного поширення для виконання правоохоронних завдань, зокрема, для протидії нелегальній міграції. На території країн ЄС активно використовуються військові формування для стабілізації ситуації з мігрантами. Як вказують міжнародні експерти, зумовлено це ще й тим, що збройні сили отримують доволі добре фінансування, яке в умовах жорсткої економії не може залишатися не використаним, коли не існує воєнних загроз [136].

В Україні також можливе використання можливостей військових формувань відповідно до світового досвіду залучення силової підтримки правоохоронних органів, зокрема, в протидії нелегальній міграції, використання розвідувальних даних про канали міграції та причетних до цього осіб, надання допомоги нелегальним мігрантам [251, с. 157]. Така діяльність більше характерна для Національної гвардії України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначена, крім іншого, для виконання завдань із захисту державного кордону. Використання її підрозділів знадобилося для посилення центральної ділянки українсько-молдовського кордону (452 км) в умовах особливого періоду [67, с. 21]. Визначення механізму виконання Національною гвардією України функції щодо участі у здійсненні заходів, пов'язаних з припиненням протиправної діяльності на державному кордоні, пов'язано з регламентацією її повноважень щодо затримання правопорушників і застосування силових заходів, у порядку і на підставах, визначених для охорони кордону. Відповідні правові норми доцільно внести до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» [409].

Залучення додаткових ресурсів для забезпечення національної безпеки на державному кордоні та в прикордонному просторі можливо не тільки через взаємодію з державними органами. Органи місцевого самоврядування в такій діяльності призначені для здійснення заходів, спрямованих на додержання прикордонного режиму в прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі, створення умов для функціонування пунктів пропуску

через державний кордон, загального керівництва громадськими організаціями з питань охорони громадського порядку і державного кордону [339]. В умовах децентралізації державної влади вони покликані здійснювати організаційно-господарські завдання для покращення прикордонної інфраструктури. Безпосередньо в службовій діяльності з охорони державного кордону використовуються окремі громадяни та їх об'єднання. З'ясування такої можливості й нормативно-правової регламентації вказаної діяльності, а також практики її здійснення на основі принципів законності, поваги і дотримання прав та свобод людини актуалізувалося в умовах воєнної загрози.

Щодо участі громадян в охороні державного кордону України, то відповідні дослідження стосувалися, як правило, правового статусу окремих категорій посадових осіб Держприкордонслужби України (В. О. Хома, О. М. Царенко) або напрямів діяльності чи повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення (А. Є. Лавриницький, Р. М. Ляшук, В. В. Половніков, Л. В. Серватюк та ін.). На рівні монографічних досліджень питання залучення громадян та громадських формувань до охорони державного кордону з'ясовувалися В. Л. Зьолкою та Д. С. Кабловим.

Громадяни України можуть бути залучені до процесу охорони державного кордону в двох основних формах: як посадові особи Держприкордонслужби України та члени громадських формувань з охорони державного кордону України. Конфіденційне співробітництво окремих осіб та інші, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» форми можливої співпраці з оперативними підрозділами Держприкордонслужби України, знаходяться, на нашу думку, поза межами адміністративно-правового регулювання [254, с. 49].

Комплектування Держприкордонслужби України військовослужбовцями і проходження ними військової служби здійснюються на підставі Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [363]. Таким чином збережено «військову складову» у внутрішньоорганізаційній діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону України. Проте правоохоронний

характер діяльності цих формувань зумовив окреме нормативно-правове регулювання проходження військової служби. 29 грудня 2009 року Указом Президента України № 1115/2009 затверджено Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України. Голова та начальники органів Держприкордонслужби України отримали право самостійно приймати громадян на військову службу за контрактом. Про результати добору та прийняття громадянина на військову службу за контрактом у Держприкордонслужбу України лише інформується військовий комісаріат, якщо громадянин перебуває на військовому обліку як військовозобов'язаний [331].

Трудові відносини працівників Держприкордонслужби України регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами) [372]. Слід зазначити, що нормативно передбачено участь такої категорії персоналу не лише у виконанні функцій забезпечення, але й здійсненні оперативно-службової діяльності. Так, за Переліком військових посад Державної прикордонної служби України, які в мирний час можуть бути заміщені цивільними особами на умовах строкового трудового договору, визначені такі посади, як «офіцер відділу (відділення, групи, штабу) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження», «старший офіцер (з прикордонно-представницької роботи)», «дільничний інспектор прикордонної служби», «інспектор прикордонної служби», «контролер на контрольно-пропускному пункті» [298]. Очевидно, що виконання службових обов'язків особами, які перебувають на цих посадах, безпосередньо пов'язано з виконанням основних функцій Держприкордонслужби України відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України». Як наслідок, для такої категорії працівників передбачено повноваження, характерні для посадових осіб правоохоронних органів, зокрема, застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї.

На практиці виникає питання, чи може поширюватися наказ щодо

охорони державного кордону на працівників Держприкордонслужби України. Відповідь на це питання є важливою, оскільки прикордонний наряд виконує службові обов'язки з охорони державного кордону з моменту отримання такого наказу [128]. В окремих випадках спостерігається колізія щодо можливості реалізації визначених повноважень. Так, складати протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративні затримання мають право військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби під час безпосереднього виконання ними визначених законодавством України завдань [118]. Виконання таких завдань пов'язується саме з фактом отримання наказу на охорону державного кордону. Усунути цю колізію може бути в результаті додаткового нормативного регулювання за прикладом регламентації діяльності громадських формувань з охорони державного кордону, яка встановлює межі використання таких формувань, у тому числі у складі прикордонних нарядів.

Однак, слід визнати, що участь громадян в охороні державного кордону у складі громадських формувань відбувається не стільки в силу виконання свого обов'язку, скільки на основі реалізації своїх суб'єктивних прав. Конституція України передбачає право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації, зокрема для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних, а також інших інтересів [160]. Ця свобода гарантована людині на світовому та регіональному (європейському рівні). І цілком обґрунтовано задоволення «інших інтересів» може розглядатися і як можливість об'єднання з іншими громадянами для забезпечення громадського порядку або здійснення інших правоохоронних функцій.

Аналіз відповідних положень національного законодавства однозначно засвідчує добровільність об'єднання в ті чи інші формування з охорони державного кордону. «Добровільність» розглядається не тільки як ознака, але й як принцип створення та діяльності громадського об'єднання. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання» добровільність «передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському

об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому» [370]. Це саме те, що відрізняє участь громадян в охороні державного кордону поза державними утвореннями, хоча безпосередньо вони можуть виконувати однакові завдання з прикордонниками. Навіть вчинення ними окремих процесуальних дій (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення) або застосування деяких примусових заходів (наприклад, заходів фізичного впливу чи спеціальних засобів) не перетворює їх на державних службовців.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачає окремі організаційні форми громадських формувань з охорони державного кордону, такі як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Держприкордонслужбі України, асоціації громадських формувань [406]. Набула поширення практика, коли організаційно відповідні формування створюються попередньо і згодом залучаються до процесу охорони державного кордону, що забезпечує щільність такої охорони, коли військовослужбовці прикордонних підрозділів вибувають для виконання завдань на південному чи східному напрямку [303, с. 7].

Форми безпосередньої діяльності громадського формування з охорони державного кордону визначені на підзаконному рівні. Відповідно до п. 4.2 Інструкції про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону «члени громадського формування виконують завдання з охорони державного кордону разом з дільничними інспекторами прикордонної служби, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень начальників підрозділів охорони державного кордону». Допускається і те, що члени громадського формування можуть входити до складу прикордонного наряду. Прикордонні наряди, до складу яких входять члени громадського формування, очолюють військовослужбовці Держприкордонслужби України і відповідно під час несення служби старший прикордонного наряду керує діями членів громадського формування [127].

Також актуальним є питання про можливість використання зброї членами

громадського формування з охорони державного кордону. Закон містить однозначну заборону на використання холодної та вогнепальної зброї, у тому числі мисливської, яка згідно з чинним законодавством може перебувати в їх особистому користуванні [406]. Це цілком зрозуміло, оскільки у більшості випадків громадські формування з охорони державного кордону призначені для протидії адміністративним правопорушенням, спостереження за місцевістю в районах перебування або проведення роз'яснювальної та профілактичної роботи серед місцевого населення контрольованих прикордонних районів.

Проте така законодавча позиція може бути переглянута, зважаючи на обстановку, яка існує на державному кордоні, лінії розмежування та адміністративній межі з тимчасово окупованою територією. Оперативні зведення Держприкордонслужби України свідчать про загрози безпеці осіб, які охороняють державний кордон і змушені протидіяти озброєним злочинцям. За таких умов прикордонники та особи, які їм допомагають повинні мати можливість захистити себе. Тому озброєння членів громадських формувань з охорони державного кордону є допустимим кроком під час особливого періоду, зважаючи також на те, що «не можуть бути членами зазначених громадських формувань особи, які порушують громадський порядок, особи, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані в судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними, та інші особи у випадках, передбачених законами України» [406].

Отже, до боротьби з нелегальною міграцією залучено значну кількість державних органів, діяльність яких переважно регламентована нормами адміністративного права. Взаємодія Держприкордонслужби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції має управлінський та процесуальний характер [239, с. 102]. Вона заснована на існуючих підходах у спрямуванні та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, а також повинна враховувати чинники, що впливають на безпеку в прикордонній сфері. Взаємодіючи, органи охорони

державного кордону мають можливість реалізувати процесуальні повноваження як реакцію на дії нелегальних мігрантів та осіб, які організують або сприяють незаконному перетинанню кордону.

Висновки до розділу 2

Протидія нелегальній міграції є однією із основних функцій Держприкордонслужби України, оскільки визначає державне призначення цього правоохоронного органу. Така діяльність може бути охарактеризована як система заходів, спрямованих на подолання нелегальної міграції шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги і захисту особам, які постраждали в процесі міграційних правопорушень. Її правові засади встановлені конституційно та у поточному законодавстві, а складовими є: попередження нелегальної міграції, боротьба з нею та захист прав нелегальних мігрантів.

Обрана модель здійснення охорони державного кордону правоохоронним органом спеціального призначення з функціями прикордонного контролю і протидії нелегальній міграції відповідав обстановці, що існувала на момент його створення та отримала своє стратегічне підтвердження у сучасних умовах.

Основні органи та підрозділи Держприкордонслужби України (центральный орган управління, територіальні органи, органи охорони державного кордону та їх підрозділи) виконують завдання з протидії нелегальній міграції, для чого наділені різним за обсягом адміністративно-правовим статусом. Адміністрація Держприкордонслужби України реалізує зазначену функцію через три групи повноважень: управлінські, сервісні та правоохоронні. Правоохоронні повноваження та забезпечення їх здійснення підпорядкованими органами (підрозділами) визначають основний зміст діяльності цього центрального органу виконавчої влади. Регіональні управління як територіальні органи виконують переважно організаційно-розпорядчі завдання та координують діяльність підпорядкованих органів. Функції

прикордонного контролю та охорони державного кордону поза пунктами пропуску інтегровані на рівні прикордонних загонів та ВПС, які також наділені процесуальними повноваженнями щодо адміністративно-правової протидії нелегальній міграції. Крім цього, у складі Держприкордонслужби України виокремлено підрозділи, спеціально призначені для протидії нелегальній міграції – оперативно-розшукові органи й підрозділи у справах іноземців та адміністративного провадження.

Система МТТ в Держприкордонслужбі України організована відповідно до завдань цього правоохоронного органу спеціального призначення з протидії нелегальній міграції. Особи, затримані в адміністративному порядку, утримуються в спеціально обладнаних з цією метою приміщеннях на двох низових рівнях системно-структурної організації – в органах та підрозділах, які безпосередньо призначені для охорони державного кордону. Нормативно-правова регламентація діяльності таких установ здійснена переважно на відомчому рівні з урахуванням міжнародних стандартів прав людини.

Режим тримання нелегальних мігрантів, затриманих Держприкордонслужбою України передбачає два види: режим у ПТПШ, які належать до сфери управління ДМС України; режим у МТТ органів та підрозділів охорони державного кордону. Кожен з вказаних видів режиму є спеціальним адміністративно-правовим режимом та елементом більш загального поняття, яким слід вважати міграційний режим. До елементів режиму тримання нелегальних мігрантів слід відносити мету його застосування, режимні правила, організаційно-правовий механізм забезпечення їх дотримання, а також відповідальність за порушення режимних норм. Режим, запроваджений у МТТ розрахований на забезпечення безпеки утримання затриманих осіб, виходячи з необхідності їх локалізації.

Взаємодія Держприкордонслужби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції має управлінський та процесуальний характер. Взаємодіючи, органи охорони державного кордону мають можливість реалізувати процесуальні повноваження як реакцію на дії

нелегальних мігрантів та осіб, які організують або сприяють незаконному перетинанню кордону. Координатором протидії нелегальній міграції у прикордонному просторі є Держприкордонслужба України. На загальнодержавному рівні, що передбачає взаємодію на території всієї країни, координацію такої діяльності, здійснює МВС України, що підтверджено через нормотворчу практику останнього часу.

Інтегроване управління кордонами створює організаційно-правову платформу взаємодії для протидії нелегальній міграції на прикордонному, державному та міжнародному рівні. Такий комплексний механізм державного управління у сфері прикордонної безпеки спрямований на забезпечення належного функціонування і вдосконалення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, залучення широкого кола взаємодіючих суб'єктів.

Додатковим ресурсом у захисті та охороні державного кордону залишається взаємодія через залучення військових формувань з правоохоронними функціями, окремих громадян та їх об'єднань, удосконалення якої передбачається через нормативну регламентацію їх повноважень.

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

3.1 Адміністративний примус як засіб протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України

Серед широкого комплексу різноманітних способів впливу, спрямованих на протидію нелегальній міграції, особливе призначення належить заходам адміністративного примусу. Вони виявилися універсальним засобом реакції на цю проблему, яка набула масштабного розповсюдження. З моменту декриміналізації незаконного перетинання державного кордону основні прояви нелегальної міграції перебувають під адміністративно-правовою заборонаю. Хоча адміністративно-примусові методи застосовувалися навіть до іноземних громадян і осіб без громадянства, які порушили державний кордон України, як першочергова реакція та (або) за відсутності достатніх підстав для їх притягнення до кримінальної відповідальності. Протягом 1991 – 2017 років органами охорони державного кордону затримано за незаконне перетинання кордону 123,03 тис. нелегальних мігрантів. За період діяльності Держприкордонслужби України у зв'язку із порушеннями правил перебування на території країни затримано 25,54 тис. іноземців та осіб без громадянства, у зв'язку з іншими правопорушеннями – 1,39 тис. таких осіб. Також відмовлено у пропуску через державний кордон 177,89 тис. потенційним нелегальним мігрантам, видворено з України 40,47 тис. іноземців та осіб без громадянства. Тільки в 2017 році сума накладеного штрафу за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП) становила 35 860 426 грн. Середній розмір штрафу, накладеного посадовими особами Держприкордонслужби

України у цьому ж році склав 619 грн [10, с. 115, 208].

Осмилення примусу спирається на філософсько-світоглядні уявлення мислителів епохи античності. Арістотель вважав, що необхідністю у сенсі насильства, є дія або терпіння, коли через примусовість неможливо вчиняти на власний розсуд, тобто необхідність це те, через що неможливо діяти інакше [17, с. 151]. Однією з головних прерогатив будь-якої влади стало «застосування сили для забезпечення повсюдного й безумовного виконання її велінь» [545, с. 3]. За такого підходу владні повноваження органу держави в теорії права пов'язують насамперед з можливістю, здатністю встановлювати формально-обов'язкові правила поведінки – юридичні приписи і домагатися, забезпечувати їх здійснення [442, с. 52]. Переважно це стосується виконавчої влади з широкими можливостями використовувати для вирішення призначених для неї завдань адміністративний примус, що спонукало окремих вчених (В. М. Гессен, І. Т. Тарасов) на етапі становлення адміністративного права називати її «примусовою владою» [25, с. 28]. А. І. Єлістратов називав адміністративним примусом (*Verwaltungszwang*) можливість для адміністрації вдаватися до примусових заходів за власною ініціативою, без попередньої судової постанови, що встановлювала би законність даної вимоги та відповідно критикував таку практику [92, с. 303–315].

Адміністративний примус став відображенням багатоманітності державного управління. Спричинивши його правове регулювання на основі правоохоронної складової, цей метод виявився необхідним засобом і з удосконалення адміністративно-правової галузі. Т. О. Коломоєць відзначає «помилковість віднесення адміністративного (поліцейського, «негативного») примусу до пережитків абсолютизму, визначення його як легалізованого самоуправства, що залишилося у спадок правовій державі від держави поліцейської», та зрештою визнає, що він існує доки функціонує виконавча влада [148, с. 14, 15]. Через це примусові заходи, які уповноважені вживати органи виконавчої влади отримали більш широке призначення, аніж притягнення до відповідальності винних у вчиненні протиправних діянь.

Виникли багатоеlementні класифікації з різним ступенем деталізації правових заходів, які визначали покарання (стягнення) лише як окремий вид загального явища примусу [293, с. 242, 243]. У теорії адміністративного права найбільшу підтримку здобула позиція М. І. Єропкина, відповідно до якої адміністративний примус поділяється на три види заходів: а) заходи припинення; б) адміністративно-попереджувальні заходи; в) адміністративні стягнення [93, с. 60–67]. Критерії такого поділу найрізноманітніші, але основним, на нашу думку, є мета застосування примусових акцій адміністративно-правового характеру.

Такий теоретичний підхід використано О. В. Кузьменко для характеристики організаційно-правових способів протидії нелегальній міграції, й відповідно вона виділяє попередження, припинення й адміністративну відповідальність в механізмі такої діяльності [182, с. 14–16]. Досліджуючи адміністративний примус у діяльності Держприкордонслужби України, В. В. Половніков, крім вказаних видів заходів, умовно виділяє ще четверту групу – заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки. Крім цього, адміністративно-запобіжні заходи цей автор поділяє на заходи, що застосовуються для забезпечення оперативно-службової діяльності прикордонної служби, і заходи, що застосовуються для виконання функцій контролю. На його думку, «окремі заходи можуть мати чітко визначену мету застосування, подвійну мету та багатоцільове призначення» [313, с. 69, 253, 254].

Більш ускладнений варіант класифікаційного розподілу зовнішніх форм прояву адміністративного примусу в публічному праві України з використанням кількох критеріїв у кілька етапів запропонувала Т. О. Коломoeць, відповідно до якого, перш за все, залежно від фактичних підстав застосування виділяються дві підсистеми однорідних заходів: заходи, пов'язані із протиправними діями, і заходи, застосування яких не пов'язане із такими діями [148, с. 17, 18]. Серед вчених, які досліджували особливості застосування адміністративного примусу в міграційній сфері, подібної думки

дотримується Є. Г. Зубова. Однак, крім груп заходів, що застосовуються на деліктній і неделіктній основі, вона виділяє групу заходів змішаного характеру. Критерій такої класифікації також змішаний – фактичні підстави і безпосередня мета застосування [108, с. 23, 31].

Кожний із різновидів заходів адміністративного примусу має своє призначення, специфіку і одночасно загальні риси, що походять від державно-владного характеру управлінських функцій. У визначенні адміністративно-примусових заходів, що застосовуються органами Держприкордонслужби України у протидії нелегальній міграції, потрібно враховувати наступні методологічні засади.

Спосіб впливу вважається примусовим, якщо є обов'язковим для виконання. Не можна вважати заходами примусу дії, коли особи, до яких їх нібито застосовують, можуть ухилитися від них без будь-яких наслідків. З цього приводу А. Т. Комзюк у визначенні основних властивостей адміністративного примусу акцент робить саме на примусовому характері заходів, які застосовуються незалежно від волі і бажання правозобов'язаних суб'єктів [153, с. 25].

У міграційній сфері державного управління простежується необхідність поєднання гуманістичних підходів та примусових заходів, що можуть застосовуватися до нелегальних мігрантів. Юридична природа окремих дій органів публічної адміністрації для врегулювання міграційних потоків викликає неоднозначне розуміння. Так, реєстрація іноземців та осіб без громадянства є яскравим прикладом протиріч, характерних для цього процесу. Пов'язано це з особливістю відносин у випадку перетинання державних кордонів. Як зазначає Ю. Б. Курилюк, «виникаючи як відносини, що спрямовані на задоволення життєво важливої потреби щодо вільного пересування людини, прикордонні правовідносини характеризуються умовною свободою, яка обумовлена відсутністю вибору» [191, с. 137–138]. Зважаючи на поліфункціональність, реєстрація отримала широке застосування саме для адміністративно-правового регулювання міграційних потоків. Згідно ч. 2 ст. 16 Закону України «Про

правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 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» [397]. Саме ці положення стали правовою гарантією свободи пересування для іммігрантів. Зареєструвавшись одного разу під час перетинання кордону в'їжджаючи в країну їм не потрібно це робити знову і вони таким чином 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. 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 (*очевидно йдеться про службових осіб підрозділу охорони державного кордону – А. М.*) інформації про перетинання ними державного кордону на виїзд з України [344].

Натомість, Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який покликаний був вирішити питання ліквідації інституту прописки, а також гарантувати основні міграційні свободи відповідно до міжнародних зобов'язань України, став лише законною підставою можливого обмеження свободи пересування і вільного вибору місця проживання в межах держави. Частина перша ст. 6 цього Закону передбачає, що іноземець чи особа без громадянства (так як і громадяни України), які постійно або тимчасово проживають в Україні, «зобов'язані протягом тридцяти календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання» [402]. На проблеми застосування таких нормативних положень звернуто увагу в літературі з адміністративного права, зокрема на те, що «відсутність реєстрації місця проживання чи місця перебування особи не може бути підставою для обмеження прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи

міжнародними договорами України» [3, с. 494–495]. В. В. Кончаковська, аналізуючи вказаний законодавчий акт, пише, що «як при прописці, так і при реєстрації вносяться відомості до паспортного документа про місце проживання або місце перебування із зазначенням адреси житла особи. Тобто принципово нового нічого не з'явилося. Однак розширилися межі, за яких особі не потрібно реєструвати своє місце проживання (наприклад, відрядження, відпочинок, лікування, короткочасний переїзд), що було обов'язковим при прописці» [168, с. 216–217].

Стосовно іноземців та осіб без громадянства постає також питання про використання терміну «реєстрація» у подвійному значенні – за Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Відповідно до другого із згаданих законів реєстрація – це «внесення інформації до реєстру територіальної громади, документів, до яких вносяться відомості про місце проживання/перебування особи, із зазначенням адреси житла/місця перебування із подальшим внесенням відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру в установленому Кабінетом Міністрів України порядку» [402]. І якщо на реєстрацію іноземців за місцем їхнього проживання громадяни України ще можуть вплинути, наприклад, шляхом надання згоди на таку реєстрацію (пп. 4 п. 18 Правил реєстрації місця проживання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 207) [353], то на реєстрацію в пункті пропуску через державний кордон такий вплив уявити важко.

Законодавець застосовує термін «реєстрація» для конструкції значної кількості юридичних складів адміністративних проступків. Звичайно сама реєстраційна діяльність не є конструктивною ознакою, але порушення порядку, пов'язаного з її здійсненням, впливає на кваліфікацію таких правопорушень. У цьому випадку простежується характерний для законодавства про адміністративну відповідальність підхід, відповідно до якого об'єктивна сторона правопорушення формулюється як порушення тих чи інших правил,

норм, стандартів, а реєстрація може розглядатися як їх сукупність.

У ч. 2 ст. 203, статтях 204, 205 та 206 КУпАП реєстрація використовується в описі порушень правил перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства [144]. Практика притягнення таких осіб до відповідальності за недодержання ними встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування свідчить, що переважно вони своєчасно не виїжджають за межі території України. Лише в окремих випадках дії іноземців кваліфікуються як порушення порядку реєстрації. Так, 1 січня 2017 року в пункті пропуску для повітряного сполучення «Харків» прикордонним нарядом «Перевірка документів» під час здійснення прикордонного контролю рейсу «Харків – Тель-Авів» було виявлено громадянина Ізраїлю, який надав для контролю ізраїльський паспортний документ та посвідку на тимчасове проживання. Цей іноземець після прибуття до нового місця проживання не зареєстрував протягом 30 днів своє місце проживання, про що свідчить відсутність штампу реєстрації. Начальник відділення інспекторів прикордонної служби ВПС «Харків–аеропорт» наклав на цього іноземця штраф у розмірі 850 грн за ч. 2 ст. 203 КУпАП, обґрунтувавши своє рішення положеннями ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [483, а. с. 5]. Отже, у правоохоронному аспекті реєстрація характеризується ще одним важливим завданням – вона моделює правомірну поведінку, що і дає можливість законодавцю використовувати її для опису порушень.

Проте положення нормативних актів, які по-різному визначають зміст реєстрації не здобули свого відображення у правоохоронній регламентації. Очевидно, що застосування терміну «реєстрація» в законодавстві про адміністративну відповідальність повинно бути диференційовано залежно від виду правопорушення. І законодавець повинен безальтернативно визначити, про який вид реєстрації йдеться, коли встановлюється відповідальність за порушення її порядку в конкретній нормі Особливої частини розд. II КУпАП.

У випадку встановлення відповідальності за порушення порядку

працевлаштування, прийняття на навчання іноземців та осіб без громадянства, надання їм житла, а також інші порушення, якщо вони спрямовані на їх незаконну реєстрацію, а також невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства у приватних справах і надали їм жилу площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їх своєчасної реєстрації або сприяння їх незаконній реєстрації мова повинна йти лише про реєстрацію місця проживання чи перебування. Оскільки 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 проводиться в пункті пропуску через державний кордон, порушення порядку реєстрації, яку становлять вказані дії, може бути проявом адміністративного делікту за ч. 2 ст. 203 КУпАП. Подібними правопорушеннями можуть бути ухилення від заповнення імміграційної картки у випадках, коли вона повинна заповнюватися або внесення до неї недостовірних даних. Це матиме значення також для забезпечення здійснення прикордонного контролю, який включає реєстрацію іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон. З цього приводу Р. М. Ляшук небезпідставно зазначає, що такий вид реєстрації може використовуватися органами Держприкордонслужби України як повноваження з протидії незаконній міграції [204, с. 330]. О. В. Адамчук і О. Л. Войцехівський також висловили думку про те, що «здійснення реєстрації іноземців у пункті пропуску через державний кордон не повинно бути тільки констатацією факту перетинання осіб. Дані щодо реєстрації необхідно використовувати для прогнозування ймовірної кількості незаконних мігрантів, які використовують легальні канали для протиправної діяльності» [2, с. 73].

Запропонований підхід забезпечить уникнення однакового розуміння понять, які позначаються терміном «реєстрація». На перший погляд це є нелогічним, зважаючи на те, що такий термін використовується в одному нормативно-правовому акті – КУпАП і згідно правил законодавчої техніки

повинен мати однакове тлумачення. Проте зміст його різниться як за суб'єктами порушення порядку реєстрації, так і самим порядком її здійснення. Саме тому, в статтях 204, 205 та 206 КУпАП повинен вживатися термін «реєстрація місця проживання чи перебування», а в ч. 2 ст. 203 цього Кодексу – «реєстрація іноземців, осіб без громадянства та їх паспортних документів, місця проживання чи перебування» [259, с. 294].

Приклад поняття «реєстрація» є основою для розуміння дозвоільно-примусових повноважень. Лише одна відсутність дозволу викликає примусовість і здатна вплинути на становище мігранта. Негативні наслідки для України спричинив навіть нелегальний в'їзд морським транспортом іноземців, які намагалися уникнути небезпеки та здобути притулок і примус стосовно яких став суто запобіжним. Європейський суд з прав людини у справі «Кебе та інші проти України» зазначив, що «...працівники прикордонної служби не забезпечили заявнику можливості звернутися із заявою про визнання біженцем, поки він перебував на борту судна». Не зважаючи на те, що 18 січня 2012 року заявник таємно потрапив на вантажне судно, яке того ж місяця прибуло до Миколаївського морського торговельного порту, судом вказано, що «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» [452].

Виходячи з міркувань захисту прав та свобод людини і громадянина, правомірність застосування примусового заходу обумовлює не лише певна (зазвичай, адміністративно-правова) регламентація, але й публічний інтерес. Характеризуючи австро-німецьку концепцію «вільного розсуду» в діяльності адміністративних органів, Г. Й. Ткач вказує, що «де немає законодавчого обмеження, адміністрація має свободу дії як особа», однак її орган «...повинен діяти, як велить йому службовий обов'язок, згідно з публічним інтересом» [42, с. 280]. У широкому смислі адміністративний примус покликаний забезпечити

виконання правил поведінки, що виражені в адміністративно-правових нормах [14, с. 276]. Поряд з цим, діяльність Держприкордонслужби України характеризують, виходячи «із необхідності забезпечення охорони та захисту державного кордону України та дотримання загально-правового принципу справедливості» [471], а застосування адміністративного примусу залежно «від правового статусу державного кордону з метою охорони встановленого на державному кордоні правопорядку» [313, с. 56]. Нормативно-правове регулювання та практика оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України дає підстави вважати, що адміністративний примус цього правоохоронного органу охоплює: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення; адміністративно-відновлювальні заходи; адміністративно-процесуальні заходи.

Застосування примусу не є домінуючим методом для регулювання та захисту міграційних правовідносин. Крім того, адміністративне законодавство встановлює альтернативи примусовим заходам: добровільне повернення [397]; право запрошувати осіб до підрозділів Держприкордонслужби України для з'ясування обставин правопорушень [372]. Однак ефективність адміністративного примусу підтверджується у процесі реакції на протиправний стан, спричинений нелегальною міграцією. Серед військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності переважає думка (75,5 %) про те, що найбільш ефективним заходом з повернення нелегальних мігрантів, є примусове видворення. Лише 15,6 % опитаних цієї категорії вважає таким заходом добровільне повернення. Більшою частка, що надає перевагу добровільному поверненню є серед офіцерів підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження (36,8 %) і курсантів, які навчаються за офіцерською програмою (33,3 %). Примусове повернення розцінює як найбільш ефективний захід 28,8 % військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-

службової діяльності та 50 % курсантів, які навчаються за офіцерською програмою. Власним варіантом відповіді 1,4 % опитаних вказали поєднання примусових заходів з видалення нелегальних мігрантів із заборонаю повернення (в'їзду) їх на територію України (*додаток Д*).

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 й 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, припинювальний, відновлювальний чи процесуальний ефект (результат). Вони також можуть вживатися у зв'язку з правопорушенням та безвідносно до цього.

Адміністративний примус, спрямований на безпосередню протидію нелегальній міграції, перебуває під впливом одного з ключових завдань, характерних для реалізації міграційної політики – усунення можливості перебування на території держави небажаної особи. Досягнення такого результату є критерієм виділення в цій групі, по-перше, заходів примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта) та, по-друге, заходів, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо).

Заходи примусового недопущення на територію країни потенційного нелегального мігранта характеризуються вираженою попереджувальною спрямованістю. З цією метою органи та підрозділи охорони державного кордону уповноважені застосовувати: заборону в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну (ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»); повернення іноземців та осіб без громадянства

(ст. 14, 14-1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства») [397]; відмову іноземцю або особі без громадянства, які не відповідають одній чи кільком умовам в'їзду в Україну в перетинанні державного кордону України (ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль») [398]; скасування оформленої іноземцю або особі без громадянства візи (ст. 12 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; ч. 4 ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль») [397; 398]; наказ перевізникові вивести іноземців, осіб без громадянства за межі території України (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»; п. 1 ч. 5 ст. 14 Закону України «Про прикордонний контроль») [362; 398].

Примусове видалення з країни іноземця чи апатрида має за мету не стільки припинення правопорушення (нелегальне перебування на території країни), скільки відновлення порушеного стану. Припинити правопорушення здатні інші заходи, що застосовуються посадовими особами Держприкордонслужби України в першочерговому порядку (наприклад, затримання). Зокрема, з приводу видворення нелегального мігранта І. К. Василенко робить висновок, що цей захід не є позбавленням прав або обмеженням їх, оскільки право перебувати в Україні незаконно привласнено. Отже, вважає цей науковець, «адміністративне видворення є як заходом припинення, так і заходом відновлювання. Видворення незаконного мігранта – це відновлення законного порядку речей, коли дана особа не повинна перебувати в Україні» [40, с. 17].

Особливістю правовідновлювальних заходів примусу в міграційній сфері є також 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 відшкодувати витрати, завдані

державі внаслідок видворення зазначених іноземців [126; 397]. Серед опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували оперативно-службові завдання 28 % вказали, що витрати з повернення нелегальних мігрантів слід покласти на державу, 33,7 % – на перевізників, 41,2 % – на організаторів нелегальної міграції, 44,3 % – на самих нелегальних мігрантів (*додаток Д*).

У міжнародно-правових документах назва заходів з видалення мігранта відрізняється, проте адміністративному праву вони стали відомі задовго до міжнародно-правової регламентації. На початку минулого століття В. М. Гессен писав, що за загальним правилом майже у всіх законодавствах держав Західної Європи – принаймні, континентальних – допускається на розсуд центральної або прикордонної місцевої влади вислання іноземців. І навіть в цих державах, – підсумовує він, – де адміністративне вислання визнається в принципі допустимим, його застосування – попереджувальне за своєю метою, але репресивне за своїм характером – вводиться законом в певні, порівняно тісні, межі та обставляється гарантіями, що забезпечують, до певної міри, особу від адміністративного розсуду і свавілля [49, с. 23, 24, 27].

Нелегальний мігрант може бути видалений з країни за рішенням або ініціативою органів охорони державного кордону шляхом примусового повернення або примусового видворення. Незалежно від спрямованості цих заходів на однаковий результат відрізняє їх процесуальний порядок реалізації, що у взаємозв'язку із повноваженнями вказаних органів буде розглянуто нижче. У сукупності з іншими заходами, спрямованими на усунення можливості перебування на території держави небажаної особи, їх характеризує виражена міграційна спрямованість – примусове переміщення такої особи за межі держави або недопущення її в'їзду в державу. Саме це відрізняє їх серед інших заходів адміністративного примусу і дає підстави вживати термін «адміністративно-міграційний примус». У системі адміністративно-примусових заходів місце міграційного примусу може бути визначено у наступній схематичній послідовності (*рисунок 3.1*):



Рисунок 3.1 – Місце міграційного примусу в системі примусових заходів, що застосовуються Держприкордонслужбою України

Основні засоби міграційного примусу попереджувального і відновлювального впливу зосередженні в компетенції органів міграційного контролю (ДМС і Держприкордонслужба України), а також СБУ за необхідності їх використання для забезпечення національної безпеки. Такий захід міграційного примусу як скорочення строку перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів (п. 35 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»), на що уповноважена Держприкордонслужба України, є заходом припинення, не зважаючи на його регламентацію в розділі Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» з назвою «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства». Припиненню підлягає не стільки правопорушення, скільки неврегульований стан, в якому перебуває особа на території України і не є її громадянином. Застосування цього заходу до неї передбачається у разі, коли нема установлених ч. 4–12 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» підстав для тимчасового проживання або тимчасового перебування на території України [343], а тому про повернення до попереднього стану (відновлення його) мова не йде.

Адміністративний характер примусових заходів у міграційній сфері обумовлений галузевою нормативно-правовою регламентацією, а не переважним позасудовим порядком їх застосування. Місцеві загальні суди як

адміністративні суди за позовами вказаних державних органів уповноважені приймати рішення про такий захід цієї групи як примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України (п. 9 ч. 2 ст. 245 КАСУ) [141], однак і така процесуальна регламентація підтверджує адміністративно-правовий зміст правовідносин, що складаються через застосування заходів міграційного примусу.

Вищевикладене дає підстави для теоретичного висновку про відокремленість групи заходів міграційного примусу, перш за все, від адміністративних стягнень. Адміністративна відповідальність належить до заходів, що не впливають на перебування на території держави 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). Попередження як адміністративне стягнення носить моральний характер, та, залежно від правосвідомості особи, щодо якої його застосовують, може забезпечувати профілактичний вплив.

Посадові особи Держприкордонслужби України уповноважені оголошувати попередження та накладати штраф. Попередження розглядається як альтернативне штрафу стягнення відповідно до ст. 203 КУпАП і на практиці застосовується за таких обставин: вчинення правопорушення вперше [482, а. с. 6]; щире розкаяння правопорушника [486, а. с. 6]; тяжкі особисті обставини [484, а. с. 6], незначний термін, який перевищив іноземець і лікування на території України [477, а. с. 8]; інше поєднання кількох обставин, що пом'якшують відповідальність (вчинення правопорушення вперше і щире розкаяння правопорушника) [480, а. с. 5; 481, а. с. 5]. Іноземці та особи без громадянства попереджаються також у випадках неможливості забезпечити сплату штрафу, коли вони виїжджають за межі території України, що є хронічною проблемою для пострадянського законодавства про адміністративну

відповідальність.

Для накладення адміністративних стягнень у ст. 33 КУпАП встановлені правила, засновані на принципах законності та індивідуалізації стягнення, що зобов'язує органи і посадових осіб враховувати межі, установлені цим Кодексом та іншими законами України, а також характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність [144]. Сформовані таким чином правові норми є основою для відповідних адміністративно-юрисдикційних повноважень органів охорони державного кордону. Остаточне визначення адміністративного стягнення (попередження чи штраф, розмір штрафу) є елементом розсуду уповноваженого прикордонника, заснованого на своєчасному, всебічному, повному і об'єктивному з'ясуванні обставин кожної справи, а тому може бути лише предметом окремих рекомендацій (*додаток II*).

Посадові особи Держприкордонслужби України уповноважені застосовувати заходи відповідальності не тільки до нелегальних мігрантів, але й до осіб, які надають послуги міжнародних пасажирських перевезень. Крім того, що перевізники можуть бути притягнуті до відповідальності у вигляді штрафу, за наказом уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону України вони зобов'язуються вивезти пасажира, якому через відсутність необхідних документів відмовлено у в'їзді в Україну, до держави, з якої пасажира було привезено, або до держави, яка видала йому паспортний документ, або знайти інший спосіб вивезення такого пасажира за межі території України [362].

Персонал Держприкордонслужби України, який виконував завдання з оперативно-службової діяльності переважно висловив думку про необхідність поєднання заходів відповідальності із заходами міграційного примусу. 54 % опитаних цієї категорії вважають, що нелегальних мігрантів, які намагаються в'їхати на територію країни, потрібно притягнути до відповідальності та відмовити у в'їзді. Дотримуються такої думки ще більше опитаних (83,3 %) серед курсантів, які навчаються за офіцерською програмою. Менше половини

всіх опитаних (30 %) вважають за доцільне відмовити нелегальному мігранту у в'їзді без притягнення до відповідальності.

Щодо виду відповідальності (адміністративної чи кримінальної) позиції військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності, розділилися. 46,3 % опитаних вважає, що за незаконний в'їзд на територію країни нелегальні мігранти повинні притягуватися до адміністративної відповідальності, 45,1 % – до кримінальної відповідальності. Серед курсантів, які навчаються за офіцерською програмою, співвідношення відповідей подібне: 50 % цієї категорії опитаних надають перевагу адміністративній відповідальності, 41,7 % – кримінальній (*додаток Д*).

Встановлення різних видів юридичної відповідальності використовується з метою забезпечення ефективної боротьби з певними видами правопорушень. На сучасному етапі реформування правоохоронного законодавства сформована нормативно-правова регламентація протидії правопорушенням, що пов'язані з дією особливого правового режиму перетину меж тимчасово окупованої території (Кримський півострів та пов'язані з ним несухопутні території). Саме це зумовлює встановлення кримінальної та окремо адміністративної відповідальності за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. Розмежування у разі вчинення такого порушення здійснюється на підставі встановлення суб'єктивної ознаки – мети заподіяння шкоди інтересам держави. За ст. 332-1 ККУ мета виступає скоріше як розмежувальна ознака між злочином і адміністративним правопорушенням. Її наявність якби засвідчує суспільну небезпеку відповідного діяння, за яке в такому разі не може бути передбачено адміністративну відповідальність [260, с. 179]. Порівняно з відповідним адміністративним правопорушенням (ст. 204-1 КУпАП) встановлення кримінальної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону (ст. 332 ККУ) пов'язано із використанням додаткової розмежувальної ознаки – суб'єкта: особа, якій заборонено в'їзд на територію України; представники підрозділів збройних сил чи інших силових відомств

держави-агресора [100].

Першочергову реакцію на факт нелегальної міграції забезпечує адміністративне затримання. Його застосуванням досягається визначений результат – припинення протиправної міграційної діяльності. Дослідники заходів адміністративного припинення, як правило, зосереджували свою увагу на підставах застосування затримання, визначених національним законодавством та допустимості його застосування відповідно до норм міжнародного права [134; 153, с. 17–19]. Слід визнати переконливою позицію В. В. Половнікова, який на основі аналізу законодавства про адміністративну відповідальність та охорону державного кордону вважає, що здійснення адміністративного затримання може передбачати, в одному випадку, затримання фактичне (фізичне захоплення) і юридичне за наявності можливості складання протоколу про правопорушення на місці його вчинення, в іншому випадку, – передбачати виконання трьох окремих процедур: затримання фактичне (фізичне захоплення), доставлення і юридичне затримання (тримання) [313, с. 56].

Вказане тлумачення адміністративного затримання має додатковий зміст, сутність якого не є юридично обґрунтованою. Водночас, існує низка особливостей, що характеризують затримання як захід адміністративного примусу, спрямований на безпосередню протидію нелегальній міграції. По-перше, органи Держприкордонслужби України уповноважені затримувати нелегальних мігрантів відповідно до міжнародних зобов'язань України. Двосторонні договори України з Республікою Польща і Словацькою Республікою про правовий режим державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань зобов'язують органи, призначені для охорони державного кордону, негайно після отримання інформації про нелегальний перехід державного кордону вжити всіх заходів до затримання особи, яка його порушила. Про результат повинен бути поінформований Прикордонний Уповноважений іншої Договірної Сторони [78; 80]. Згідно ст. 29 Договору між Україною та Румунією про режим українсько-румунського

державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань 2003 року прикордонний уповноважений однієї Договірної Сторони після отримання інформації про порушення режиму державного кордону від прикордонного уповноваженого іншої Договірної Сторони зобов'язаний вжити негайних заходів для припинення цього порушення. Про ці заходи та їхні результати прикордонні уповноважені Договірних Сторін постійно інформують один одного [83]. Подібні домовленості з Угорською Республікою не передбачають зобов'язувальних норм для сторін щодо затримання нелегальних мігрантів. Проте встановлено, що «передача і приймання осіб, затриманих за протизаконне перетинання державного кордону, відбуваються на підставі окремої Угоди» [82]. Статтею 17 Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Білорусь про діяльність прикордонних уповноважених 2015 року визначено обов'язок прикордонних уповноважених вживати заходів щодо запобігання незаконним перетинам державного кордону та іншим діям, що завдають шкоди суміжній державі, й інформувати один одного про вжиття таких заходів. Особа, яка незаконно перетнула державний кордон і затримана на підставі рішення органів охорони державного кордону держави однієї Сторони, передається відповідним органам охорони державного кордону держави іншої Сторони [508]. За ст. 8 Угоди між Україною і Російською Федерацією про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань 1994 року Сторони зобов'язуються вживати «заходів до того, щоб їх прикордонні війська, у взаємодії з компетентними органами України і РФ, здійснювали узгоджені заходи на державних кордонах для припинення ...незаконного в'їзду на території сторін і виїзду за їх межі» [522]. Протидія нелегальній міграції та пов'язаній з цим злочинності, а також виявлення і затримання осіб, які розшукуються правоохоронними органами України або Республіки Молдова, що перетнули або намагалися перетнути кордон з порушенням правил, підозрюються у незаконному перетинанні кордону або організують незаконне перетинання кордону є завданнями, з метою реалізації яких здійснюється спільне патрулювання. Компетентними органами,

уповноваженими на його здійснення визначено прикордонні служби обох держав [510].

По-друге, затримання набуло розповсюдження в адміністративному судочинстві у справах, пов'язаних із перебуванням іноземних громадян і апатридів на території України. Воно може бути здійснено з поміщенням до ПТПШ за рішенням суду щодо осіб, які: підлягають примусовому видворенню; підлягають передаванню відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію; вчинили порушення законодавства з прикордонних питань або про правовий статус іноземців та не мають документів, що дають їм право на виїзд з України (ч. 1 і 2 ст. 289 КАСУ) [141].

Затримання нелегальних мігрантів у судовому порядку виявилось необхідним заходом примусу тривалого строкового характеру, оскільки, адміністративно-правове регулювання застосування затримання фізичних осіб у провадженні у справах про адміністративні правопорушення зазнало суттєвої переоцінки. Посадові особи органів Держприкордонслужби України втратили можливість затримувати іноземців та осіб без громадянства, які порушили правила перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України, а також осіб, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України до розгляду справи (положення ч. 4 ст. 263 КУпАП визнані неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду № 10-рп/2011 від 11 жовтня 2011 року [455]). Відповідно адміністративне затримання розглядається, у першу чергу, як примусовий захід, що здатен обмежувати права і свободи людини. Через це на адміністративно-правову регламентацію затримання суттєво впливає праворозуміння відповідних положень Конституції України, а також зобов'язань України у сфері міжнародного гуманітарного права [233, с. 177]. Сучасна нормативно-правова база допускає затримання іноземців та осіб без громадянства в ПТПШ строком на шість місяців. «За наявності умов, за яких неможливо ідентифікувати іноземця або особу без громадянства, забезпечити примусове видворення чи реадмісію особи у зазначений строк або прийняти рішення за заявою про

визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, цей строк може бути продовжений, але не більш як на вісімнадцять місяців» (ч. 11 ст. 289 КАСУ) [141].

Слід зазначити, що у зв'язку із тривалими строками, затримання нелегальних мігрантів стало альтернативним заходом примусу, який застосовується в адміністративному судочинстві. Зважаючи на «міграційні» підстави можливого ув'язнення особи, в європейській судовій практиці було визнано, що воно є виправданим лише протягом часу здійснення провадження щодо екстрадиції [579]. Тривалий час перебування мігрантів у місцях несвободи, а також неналежні умови їх утримання спонукали правозахисників запропонувати альтернативи затриманню – вимога регулярно відмічатися, звільнення під заставу, перебування у відкритих центрах або у визначеному місці [595, р. 18].

Персонал Держприкордонслужби України, який виконував завдання з оперативно-службової діяльності переважно з недовірою ставиться до застосування альтернативних затриманню заходів, що можуть застосовуватися до нелегальних мігрантів. 27,9 % опитаних цієї категорії не вважають за доцільне застосовувати жоден із запропонованих альтернативних заходів. Ще більша частка таких осіб (33,3 %) серед курсантів, які навчаються за офіцерською програмою. Проте такої думки дотримується лише 10 % персоналу підрозділів тримання, на який покладено обов'язки із забезпечення режиму утримання нелегальних мігрантів під час строку їх затримання. 26 % опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності вважають доцільним як альтернативний захід заставу, 21,5 % – заборону перебування на визначеній території, 19,7 % – вимогу регулярно відмічатися, 18 % – заходи електронного контролю, 13,1 % – проживання за визначеною адресою, 12,4 % – реєстрацію та (або) передачу документів на зберігання, 4,9 % – взяття на поруки, 3,8 % – нагляд місцевої громади (додаток Д).

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами, у

тому числі органів охорони державного кордону, з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства визначені ст. 289 КАСУ, відповідно до ч. 1 якої встановлено дві альтернативи затриманню – взяття особи на поруки підприємства, установи чи організації та зобов'язання іноземця або особи без громадянства внести заставу [141].

Взяття особи на поруки полягає у наданні уповноваженими особами підприємств, установ чи організацій, які суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителями), письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього» додаткових обов'язків «і зобов'язуються за потреби доставити його до суду чи органу (підрозділу), який подав позов» (ч. 5 ст. 289 КАСУ) [141]. Такі нормативні положення лише в загальних рисах окреслюють коло можливих суб'єктів правопорушення «невиконання поручителем зобов'язань» за ч. 4 ст. 185-3 КУпАП. Зрозуміло, що відповідальності підлягатиме фізична, а не юридична особа, у порядку так званої субсидіарної відповідальності. Відповідно уповноважені особи підприємств, установ чи організацій, яким передано на поруки іноземця або особу без громадянства можуть стати суб'єктами розглядуваного правопорушення у двох його проявах: а) такі працівники можуть відповідати у випадках невиконання визначених адміністративно-процесуальним законодавством обов'язків іншими особами (чужі дії чи бездіяльність); б) уповноважені особи поручителя відповідатимуть за невиконання власних зобов'язань – доставити за потреби іноземця або особу без громадянства. Така законодавча конструкція, очевидно, не є надто вдалою та потребуватиме наступних змін. Зокрема, можливо запропонувати передачу на поруки іноземця або особи без громадянства, які підлягають видворенню колективному поручителю (організаційному утворенню) за його згодою, або окремим громадянам на їх прохання. Добровільний підхід гарантуватиме не лише можливість залучити поручителів, але й моральну основу притягнення їх до відповідальності [252, с. 120, 121].

Відповідно до ч. 6 ст. 289 КАСУ «внесення застави полягає у внесенні

іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавцем) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок» [141]. Вказаний рахунок для зарахування застави є депозитним (небюджетним) рахунком, який відкривається (закривається) в органах Казначейства для територіального управління Державної судової адміністрації України, яке здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності суду, що ухвалив рішення про застосування застави, або апеляційного суду, який за результатами апеляційного перегляду ухвалив рішення про застосування застави [338].

Особливість адміністративно-примусових заходів, що забезпечують протидію нелегальній міграції полягає в тому, що їх безпосередньою метою є інший, так би мовити, проміжний результат у спеціальній міграційній правоохоронній діяльності. Зважаючи на це, об'єктом впливу стає не тільки протиправна поведінка (стан) мігранта. Так, суб'єктами відповідальності можуть бути особи, які вчинили правопорушення за ч. 4 ст. 185-3, статтями 204, 205, 206, 206-1 КУпАП, ст. 332 ККУ і ч. 1 ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», що сприяли нелегальній міграції. Адміністративна відповідальність у вказаних випадках має на меті негативні наслідки для особи, яка вчинила правопорушення, її виховання, загальну та спеціальну превенцію (ст. 23 КУпАП) [144] (безпосередня мета), а також усунення умов, що сприяють нелегальній міграції (мета, яка досягається опосередковано).

Адміністративно-примусова діяльність забезпечувального змісту спрямовується також на нелегального мігранта (нелегальних мігрантів). Примусові заходи цієї групи можуть мати загальний та екстраординарний характер. Застосування загальних заходів примусу переслідує досягнення процесуальних та службових завдань і не передбачає впливу на фізичну недоторканість особи. Група заходів процесуального призначення охоплює заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (за КУпАП) і заходи процесуального примусу (за КАСУ).

Виконання службових завдань примусовими методами досягається шляхом реалізації переважно контрольної компетенції посадовими особами Держприкордонслужби України (проведення з іноземцями співбесіди, перевірка документів, огляд транспортних засобів і вантажів), регламентується у статусному законі [372] та (або) законодавчих актах про окремі функції [398] чи повноваження [114; 342].

До способів адміністративного примусу належить застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї [153, с. 20]. За ч. 1 ст. 21 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» військовослужбовці і працівники Держприкордонслужби України, крім вказаних заходів, мають право також використовувати службових собак [372]. В їх назві було передбачено узагальнений термін «застосування сили». Як наслідок, Р. М. Ляшук вживає поняття «силові заходи», під якими розуміє «комплекс виняткових засобів безпосередньої дії, які застосовуються для припинення правопорушень та спрямовані на фізичну сторону об'єкта» [203, с. 24]. Їх відмінність у системі заходів адміністративного примусу характеризує позиція О. С. Фролова, який із загального масиву заходів адміністративного припинення виокремлює заходи силового вирішення ситуації «завдяки винятковим – екстраординарним – умовам застосування, що підкреслює їх спеціальне призначення» [545, с. 7].

Звертає на себе увагу не лише бланкетний характер регулювання таких виняткових повноважень Держприкордонслужби України з посиланням на закони України «Про державний кордон України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про Національну поліцію», військові статuti Збройних Сил України та інші нормативно-правові акти [372], а й також доцільність додаткового унормування підстав застосування силових заходів. Як зазначає В. В. Половніков, основним відомчим нормативним актом, який регламентує порядок застосування силових заходів посадовими особами органів і підрозділів охорони державного кордону є Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і

вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України 2003 року. На його думку, такий порядок повинен бути визначений на законодавчому рівні. Скоріше за все на основі положень спеціальної норми статусного закону вказаний автор обмежує випадки застосування зброї, спеціальних засобів та засобів фізичного впливу виконанням завдань: з охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; під час виконання службових обов'язків у складі гарнізонного наряду, в т. ч. варт, патрулів тощо; у позаслужбовий час [313, с. 118].

Аналіз нормативно-правових актів різної юридичної сили дає підстави вважати, що силові заходи можуть не пов'язуватися з охороною державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи виконанням обов'язків військової служби і мати щодо нелегальних мігрантів також забезпечувальне призначення. Відповідно до п. 17 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» охорона, конвоювання та тримання затриманих осіб і плавзасобів до моменту їх передачі органам прикордонної охорони або іншим уповноваженим органам суміжної держави, іншим правоохоронним органам України або суду є обов'язками Держприкордонслужби України [372]. Згідно пп. 2.4.1 вказаної вище Інструкції спеціальні засоби (наручники, засоби зв'язування, гумові кийки, сльозоточиві речовини, інші спеціальні засоби) застосовуються підготовленими прикордонниками в тому разі, якщо використані і не дали бажаних результатів інші форми попереднього впливу на порушників, зокрема, для затримання і доставки в підрозділ або інше службове приміщення Держприкордонслужби України осіб, які вчинили правопорушення, а також для конвоювання і тримання осіб, затриманих і взятих під варту, якщо зазначені вище особи чинять опір прикордонникам або якщо є підстави вважати, що вони можуть учинити втечу чи завдати шкоди оточенню або собі [120]. Крім того, відповідно до абз. 1 п. 28 розд. VIII Інструкції про порядок тримання затриманих осіб в

органах (підрозділах) охорони державного кордону під час виведення затриманих осіб за межі МТГ до них можуть бути застосовані засоби зв'язування рук або наручники [125]. І нарешті, абз. 5 п. 3 розд. VII Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства передбачає екіпірування спеціальними засобами складу супроводу органу охорони державного кордону, призначеного для забезпечення виконання постанови адміністративного суду про примусове видворення іноземця, апатрида чи їх групи [126].

Термінологія, яка використовується у зазначених нормативно-правових актах, а також підстави застосування силових заходів мають отримати уніфіковане законодавче закріплення. Оскільки нормативно передбачаються випадки відмови іноземця від виконання постанови про примусове видворення, а також те, що він ухилятиметься від виконання такого рішення (агресивна та/або неадекватна поведінка тощо) [126], його видворення повинно здійснюватися із залученням конвою, а не супроводу. Конвой – це озброєний загін, що супроводжує кого- чи що-небудь для охорони або запобіганню втечі [282, с. 290]. Цей термін більш вдало передає призначення відповідної примусової діяльності та викликає заперечення тільки в зв'язку з озброєністю складу персоналу, який може конвоювати іноземця безпосередньо до країни походження або третьої країни. Однак Закон України «Про Національну поліцію» (п. «в» ч. 3 ст. 45) допускає застосування спеціальних засобів (кайданки та інші засоби обмеження рухомості) під час конвоювання (доставляння) затриманого або заарештованого. Застосування вогнепальної зброї можливо у виняткових випадках, зокрема, для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною і конвої [385].

Зважаючи на таку універсальну правоохоронну регламентацію силових заходів, а також встановлення кримінальної відповідальності за небезпечні прояви незаконного перетинання державного кордону є допустимим використання термінів «конвой» та «конвоювання» в міграційному законодавстві. Водночас, повноваження посадових осіб Держприкордонслужби

України щодо застосування спеціальних заходів міграційного призначення повинні узгоджуватися з підставами, визначеними Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Вищезазначені нормативні положення та тенденції законодавчої діяльності підтверджують призначення заходів відповідальності для покарання порушників міграційного законодавства. Натомість, використання міграційного примусу, навіть за умов негативних наслідків для нелегальних мігрантів, спрямовано на досягнення іншого результату. Сформульована таким чином теоретична зумовленість двох груп заходів адміністративного примусу повинна стати основою їх використання для протидії нелегальній міграції та удосконалення чинного законодавства, що регулює правоохоронну діяльність. Адміністративні стягнення повинні бути передбачені в кодифікованому нормативно-правовому акті за юридичною силою на рівні закону – Кодексі про адміністративні проступки. Норми його Особливої частини формують юридичні склади міграційних правопорушень та визначають заходи адміністративної відповідальності за їх вчинення. Заходи міграційного примусу доцільно зосередити в систематизованому міграційному законодавстві, окремою частиною якого повинен стати розділ з відповідною назвою [250].

3.2 Здійснення органами Державної прикордонної служби України провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів

Адміністративно-процесуальна форма залишається пріоритетною для діяльності Держприкордонслужби України в протидії нелегальній міграції. З моменту наділення посадових осіб ПВУ повноваженнями із складання протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення в 1999 році зберігається тенденція збільшення обсягу процесуальної компетенції органів охорони державного кордону. Навіть в умовах особливого періоду серед правопорушень, яким протидіє Держприкордонслужба України переважну

більшість складають адміністративні делікти. В 2017 році за результатами діяльності цього правоохоронного органу спеціального призначення складено 98 280 протоколів про адміністративні правопорушення, збільшення в порівнянні з попереднім роком на 34 % (2016 рік – 73 141, 2015 рік – 54 498), з них за ст. 204-1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України» – 49 531, збільшення – на 28 % (2016 рік – 38 693, 2015 рік – 21 409). Протягом 1999 – 2017 років посадовими особами органів охорони державного кордону складено 807,9 тис. протоколів про адміністративні правопорушення, з них за: незаконне перетинання, спробу незаконного перетинання державного кордону – 191,8 тис.; порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду або виїзду – 313,4 тис.; недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні (виявлені в пунктах пропуску) – 239,9 тис. Притягнуто до адміністративної відповідальності 983,99 тис. осіб та накладено штрафів на суму 280,88 млн грн [291, с. 4].

Зазначені статистичні дані, що відображають стан оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України засвідчують актуальність та необхідність прикладних наукових досліджень провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, у межах якого досягаються основні результати охорони державного кордону.

Протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів є однією з основних функцій Держприкордонслужби України. Процесуальною формою її реалізації зокрема визначено обов'язок здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення [372]. Особливості такої діяльності потребують ґрунтовного теоретичного і прикладного осмислення, що є важливим також з огляду на нові завдання, пов'язані з діяльністю органів охорони державного кордону щодо забезпечення прикордонної безпеки.

Правила провадження у справах про адміністративні правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, передбачені у кількох нормативно-правових актах, призначення яких є різним. Безумовно основним серед них є КУпАП (розділи IV і V). Окремо у цьому Кодексі визначаються його завдання (ст. 1) і завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 245) [144]. Їх досягнення складає уявлення про завершеність аналізованої процесуальної діяльності, що не може бути нескінченною та безрезультатною.

Процесуальні дії з нелегальними мігрантами, регламентовані КУпАП підпорядковуються виконанню загальних для законодавства про адміністративну відповідальність завдань. У науковій літературі з цього приводу зазвичай вказують лише на певні особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення. До прикладу, О. І. Савченком з'ясовано, що «провадження у справах про адміністративні делікти у сфері міграції є складовою частиною провадження про адміністративні делікти, але має свій специфічний предмет регулювання і характеризується чітко визначеним колом суб'єктів, які беруть участь у адміністративно-процесуальних відносинах» [463, с. 15]. Досліджуючи матеріальні норми адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, різні автори також переважно намагаються з'ясувати процесуальні особливості реалізації такого виду відповідальності [16, с. 68–70; 149; 195, с. 50–53]. Зрештою, у працях О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, Н. П. Тиндик сформована наукова позиція, відповідно до якої специфічні заходи адміністративного примусу, зокрема видворення, повинні застосовуватися в провадженні у справах про адміністративні правопорушення [182, с. 15, 16; 286, с. 95–97; 500, с. 24].

Вироблений таким чином у вітчизняній доктрині адміністративного права підхід зумовлює теоретичний висновок про загальну послідовність процесуальної діяльності у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів. Щоправда, існують різні думки про кількість та назву стадій відповідного адміністративно-деліктного провадження, що зумовлено

неоднозначним правовим регулюванням початкових процесуальних дій. Масштабне дослідження структури провадження у справах про адміністративні проступки, що відображає позицію багатьох вчених щодо суті цієї проблеми, здійснив С. С. Гнатюк, який загалом виділяє чотири стадії, першу з яких іменує порушення та адміністративне розслідування у справі. Оригінальність його позиції полягає в тому, що він пропонує використовувати поняття «дізнання» для характеристики окремих процесуальних дій на першій стадії [50, с. 24]. На думку В. І. Курила і Є. В. Фурманчук, «існування великої чи меншої кількості стадій не мають принципового значення, оскільки вони все-таки відображають повно й точно саму процедуру провадження, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм» [188, с. 103]. Підсумувала дискусію з цього приводу О. В. Кузьменко, яка визнаючи право на існування різних точок зору, відзначає той факт, «що всі вони охоплюють однаковий перелік процесуальних дій, а отже є практично тотожними за внутрішнім змістом. Тому незгодженість поглядів на кількість стадій провадження в справах про адміністративні проступки не може здійснювати принципового впливу на розуміння суті цього явища в цілому» [184, с. 205]. Для кращого розуміння послідовності процесуальної діяльності, здійснюваної органами та підрозділами Держприкордонслужби України, доцільно використовувати запропоновану цією вченою систему провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка передбачає такі стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи; 3) перегляд постанови; 4) виконання постанови [184, с. 205]. Загалом кожна з них (хіба що, крім першої) має нормативне підтвердження за КУпАП. Адміністративне розслідування як стадія, яка не має нормативного найменування, передбачає комплекс процесуальних дій, спрямованих на складення протоколу про адміністративне правопорушення, призначеного для фіксації, первинної юридичної оцінки та доказової інформації стосовно вчиненого діяння, що підпадає під ознаки юридичного складу, визначеного законодавчим актом про адміністративну відповідальність. Також на цій стадії відбувається

застосування більшості заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Логічний поділ цього провадження також має значення для розмежування компетенції різних юрисдикційних органів та їх посадових осіб, уповноважених на здійснення тієї чи іншої процесуальні дії.

Оскільки «нелегальність» міграції визначається передусім законодавством про адміністративну відповідальність, основним кодифікованим актом, який регулює здійснення органами та підрозділами охорони державного кордону провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, залишається КУпАП. Структура цього Кодексу відображає характерну рису подібного законодавства, яке містить матеріальні та процесуальні норми. Саме процесуальні норми КУпАП визначають підвідомчість Держприкордонслужбі України справ про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 221-1 КУпАП) [144], передбачених ч. 2 ст. 203, ст. 203-1 (лише щодо порушень, виявлених у пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України, контрольному пункті в'їзду-виїзду або контрольованому прикордонному районі), ст. 204-2 КУпАП, ст. 204-4 КУпАП.

Таким чином «легітимізується» можливість посадових осіб органів та підрозділів охорони державного кордону України розглядати таку категорію справ і як можливий наслідок застосовувати заходи адміністративної відповідальності – попередження і штраф.

Крім того, для посадових осіб органів охорони державного кордону України передбачено комплекс повноважень щодо застосування заходів процесуального забезпечення у справах про адміністративні правопорушення – доставлення порушника (ст. 259 КУпАП), адміністративне затримання (ст. 262 КУпАП), особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП) [144]. Ці заходи мають примусовий характер і за своєю метою, в першу чергу, є забезпечувальними.

І нарешті, стосовно значної кількості правопорушень за статтями КУпАП посадові особи Держприкордонслужби України вправі скласти протоколи про

адміністративні правопорушення. Відносно правил перебування іноземців та осіб без громадянства на території країни, їх в'їзду на певну територію і виїзду з неї такі правопорушення передбачаються у десятиох статтях КУпАП (ст. ст. 185-3, 203, 203-1, 204 – 204-2, 204-4, 205, 206, 206-1) [144].

Зміст процесуальних актів, які передбачають участь прикордонної служби в протидії нелегальній міграції зазнає постійних змін, що характеризують дві тенденції останніх років, безпосередньо пов'язані з діяльністю Держприкордонслужби України. По-перше, відзначається суттєвий взаємозв'язок двох видів адміністративних проваджень – адміністративного судочинства та провадження в справах про адміністративні правопорушення. По-друге, законодавець і надалі розглядає адміністративне законодавство як інструмент впливу на міграційну ситуацію.

Підтвердженням такого висновку, сформульованого раніше [583], стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших законів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» від 27 лютого 2018 року. Відповідно до його положень визначено як адміністративне правопорушення умисне невиконання іноземцем або особою без громадянства рішення уповноваженого державного органу про заборону в'їзду в Україну (ст. 203-1 КУпАП), підстави та порядок застосування якої встановлені міграційним законодавством. Крім того, строк притягнення до адміністративної відповідальності за статтями 204-1 та 204-2 КУпАП збільшено з трьох місяців до одного року, а в разі вчинення таких правопорушень іноземцями або особами без громадянства, стосовно яких прийнято рішення про примусове повернення чи примусове видворення, – до строку, визначеного для виконання цих рішень, але не пізніше строку, визначеного законом для виїзду цих осіб з України чи забезпечення їх примусового видворення з України. Строк давності для накладення адміністративного стягнення в таких випадках обраховується з дня вчинення правопорушення [369].

Очевидно, простежується забезпечувальне призначення провадження у

справах про адміністративні правопорушення. Порівнюючи його з адміністративною юрисдикцією, С. Т. Гончарук зауважує, «що таке провадження являє собою перш за все урегульовану нормами права специфічну процесуальну діяльність компетентних суб'єктів, у той час як адміністративна юрисдикція ототожнюється передусім з повноваженнями цих суб'єктів на здійснення такої діяльності в певних сферах і кордонах...» [54, с. 10–11]. Так, 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. У деяких випадках навіть відбувається конфлікт у застосуванні різних примусових заходів, оскільки притягнення іноземця (апатрида) до відповідальності зумовлює необхідність перебування його в країні. Показовим є порушення, виявлене в діяльності посадових осіб Чернівецького прикордонного загону щодо застосування до громадянина Румунії А. примусового повернення. Постановою Герцаївського районного суду 19 серпня 2015 року його було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204-1 КУпАП, і накладено адміністративний арешт строком на дві доби. У цей же день прийнято рішення прикордонного загону про примусове повернення А. в країну походження до 21 серпня 2015 року. Відповідно до протоколу прикордонно-представницької зустрічі від 19 серпня 2015 року цього іноземця передано румунській стороні о 20 год. 30 хв. Через вчинення вказаних дій посадовими особами Держприкордонслужби України громадянин Румунії А. уникнув невідбуту частину призначеного йому судом стягнення – адміністративного арешту строком на одну добу, що унеможливило виконання працівниками

Національної поліції постанови суду [46, с. 4].

Більше половини (56,7 %) опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності висловили думку про об'єднання провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративно-позовного провадження в справах нелегальних мігрантів. Найбільшою частка осіб, які дотримуються такої думки (65 %) виявилася серед персоналу підрозділів тримання. Не вважають потрібним об'єднувати адміністративні провадження у справах нелегальних мігрантів 30,7 % опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України і 33,3 % опитаних курсантів, які навчаються за офіцерською програмою.

Нормативно визначити можливість тримання нелегальних мігрантів підданих судом адміністративному арешту в місцях відомчої системи Держприкордонслужби України підтримали 47,7 % опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності. 46,8 % опитаних цієї категорії і 58,3 % курсантів, які навчаються за офіцерською програмою проти такої пропозиції (*додаток Д*).

Організаційно-правове забезпечення та стан МТТ, оснащених у системі Держприкордонслужби України, дає підстави вважати, що застосовані судами адміністративні арешти нелегальних мігрантів, затриманих органами та підрозділами охорони державного кордону, доцільно їм і виконувати. Така регламентація виглядає логічною і послідовною з наступних причин. Осіб, які є порушниками законодавства України про державний кордон та правовий статус іноземців (апатридів) і були затримані в контрольованих прикордонних районах під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону не передають органам внутрішніх справ України для їх утримання та видворення за межі держави з 2004 року [122]. Для цього відповідно до положень міграційного законодавства та за фінансової допомоги ЄС створено систему тримання нелегальних мігрантів у підрозділах (органах) охорони державного

кордону України. Строк адміністративного затримання, що застосовується посадовими особами Держприкордонслужби України зараховується до строку адміністративного арешту, що виконується органам Національної поліції (ч. 1 і 2 ст. 327 КУпАП) [144]. Переміщення нелегальних мігрантів для виконання постанов про накладення на них адміністративного арешту до підрозділів Національної поліції вимагає додаткових витрат на їх транспортування. Однак регулювати адміністративні провадження у справах нелегальних мігрантів одним нормативним актом (об'єднувати їх) не доцільно, оскільки, вони забезпечують досягнення різних завдань – покарання правопорушника і судовий контроль у процесі його видалення із держави.

Крім законодавства про адміністративну відповідальність, норми, що мають значення для провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, містяться в інших документах. Можливо виділити такі групи нормативно-правових актів, що регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, протидія яким належить до компетенції органів Держприкордонслужби України: концептуальні акти; нормативно-правові акти, що регламентують статус прикордонної служби та її окремих структурних елементів; процесуальні акти, які передбачають участь прикордонної служби в протидії правопорушенням.

Концептуальні документи програмного змісту не містять безпосередніх правил провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, проте вони спонукають, перш за все, визначені органи виконавчої влади до встановлених показників. Зокрема, частка сплачених правопорушниками штрафів, накладених у вигляді адміністративних стягнень органами та підрозділами охорони державного кордону, у відсотковому відношенні на близьку перспективу (вже в 2017 році) повинна була становити 82 %. На середню перспективу (2020 рік) такий показник зростає до 90 % [494].

Так, у 2017 році органами і підрозділами охорони кордону накладено штрафів на суму 41,14 млн грн у 2016 році – 29 млн грн (збільшення на 42 %).

Відповідно зросла кількість протоколів про адміністративні правопорушення, у справах в яких уповноважені здійснювати розгляд посадові особи Держприкордонслужби України. За ст. 203 КУпАП (Порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування на території України) складено 36 986 протоколів (у 2016 році – 23 425), за ст. 202 КУпАП (Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду або виїзду) складено 8 054 протоколів (у 2016 році – 7 513) [291, с. 3, 30, 31].

Нормативно-правові акти, що регламентують статус прикордонної служби та її окремих структурних елементів є різними за юридичною силою. Основоположним актом став Закон України «Про Державну прикордонну службу України», який не лише визначає правові основи організації та діяльності Держприкордонслужби України, її загальну структуру, чисельність, функції та повноваження, але й містить правила, що безпосередньо стосуються провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема, нелегальних мігрантів. Так, органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам Держприкордонслужби України, які відповідно до їх службових обов'язків можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, для виконання покладених завдань надається право: «здійснювати адміністративне затримання осіб на підставах і на строки, визначені законами, у тому числі іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перетнули державний кордон України, стосовно яких прийнято в установленому порядку рішення про передачу їх прикордонним органам суміжної держави, на час, необхідний для такої передачі» (п. 14 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»); «тримати осіб, затриманих в адміністративному порядку, в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях» (п. 16 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»); «запрошувати осіб до підрозділів... для з'ясування обставин незаконного перетинання державного кордону України, порушення режиму державного кордону, прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через

державний кордон України, контрольних пунктах в'їзду–виїзду, порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї, а також інших правопорушень, розгляд яких належить до компетенції» Держприкордонслужби України (п. 34 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [372]. Важливість цих законодавчих положень ще й у тому, що подібних правил не містить законодавство про адміністративну відповідальність.

На рівні підзаконних нормативно-правових актів закріплено правила, що регламентують статус окремих структурних елементів Держприкордонслужби України – органів та підрозділів охорони державного кордону. В Положенні про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затвердженому наказом МВС України № 311 від 15 квітня 2016 року вказано право начальника ВПС «розглядати справи про адміністративні правопорушення, розгляд яких законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби, накладати стягнення або передавати справи про адміністративні правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів» (пп. 4 п. 7 розд. III цього Положення) [322]. Така регламентація мала важливе значення, оскільки деталізувала положення процесуального законодавства, яке лише містить вказівку про те, що від імені органів Держприкордонслужби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право начальники органів охорони державного кордону і Морської охорони та їх заступники [144]. Розуміння того, що є органом охорони державного кордону більшою мірою однозначне та отримало відповідне правове регулювання [372; 327], а повноваження їх керівництва (начальники та їх заступники) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення безпосередньо передбачено в КУпАП. Перелік інших посадових осіб з такими повноваженнями визначається керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України (ч. 2 ст. 221-1 КУпАП) [144] і відповідно поняття «інші посадові

особи» у значенні ч. 2 ст. 221-1 КУпАП охоплює не лише начальників ВПС.

Також до групи процесуальних актів слід зараховувати окремі закони, які не включені у встановленому порядку до КУпАП і застосовуються безпосередньо. Одним з правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією є невиконання обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявність у пасажирів документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, що призвело до перевезення чи спроби перевезення пасажирів через державний кордон України без необхідних документів (ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»). Відповідно Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» визначає коло уповноважених осіб органів охорони державного на розгляд справ, застосування штрафів та складення протоколів про такі правопорушення [362].

Значною мірою процесуальні норми, які передбачають участь посадових осіб Держприкордонслужби України в протидії правопорушенням зосереджені в підзаконних нормативно-правових актах. Якщо у випадку регламентації повноважень з розгляду справ про адміністративні правопорушення законодавцем визначаються загальні ознаки деяких посад (ч. 2 ст. 221-1 КУпАП), з якими такі повноваження пов'язуються, то у випадку регламентації повноважень із складення протоколів про адміністративні правопорушення вживається лише термін «уповноважені на те посадові особи» (п. 1 ч. 1, абз. 1 ч. 2, п. 16 ч. 2 ст. 255 КУпАП). Очевидно, і в першому, і в другому випадках потребують деталізації ці законодавчі положення, що здійснюється на підставі окремого регулювання. Тому важливим є з'ясування організаційно-правових аспектів, що залишилися нерегульованими законодавцем і здобули або повинні здобути відомче нормативне закріплення.

Так, після прийняття Закону України «Про Державну прикордонну службу України» Адміністрацією Держприкордонслужби було прийнято наказ № 148 від 13 лютого 2004 року «Про здійснення в Державній прикордонній

службі України провадження у справах про адміністративні правопорушення», яким оголошено перелік посадових осіб, які від імені цього правоохоронного органу спеціального призначення мали право здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення (додаток 1 до цього наказу). На сьогодні діє Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена наказом МВС України № 898 від 18 вересня 2013 року, яка деталізує положення ст. 222-1 КУпАП щодо повноважень посадових осіб органів та підрозділів охорони державного кордону [118]. Їх перелік підтверджує намагання наблизити повноваження з розгляду справ та накладення стягнень до місця вчинення адміністративного проступку, а також розширити коло посадових осіб підрозділів охорони державного кордону з такими повноваженнями, які раніше були лише у компетенції начальника ВПС [389, с. 2, 3].

Положення Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення 2013 року зберігають своє значення для з'ясування категорії персоналу органів та підрозділів охорони державного кордону, уповноваженої на здійснення інших процесуальних дій у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: доставлення, затримання осіб, які вчинили правопорушення, а також складення протоколів про затримання та адміністративне правопорушення. Щоправда цей документ не встановлює перелік посад, зайняття яких передбачає такі повноваження, а пов'язує їх із здійсненням певної оперативно-службової діяльності [118]. Для аналізованої Інструкції характерна детальна регламентація правил оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: процесуальних та супровідних документів з обліку в справах про адміністративні правопорушення. Її безумовною перевагою є нормативне закріплення бланків (форм) основних документів, складення яких передбачається правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, що значно спрощує відповідну

процесуальну діяльність, яка здійснюється паралельно із виконанням інших службових завдань [118].

Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення становить особливу цінність як акт консолідації, що систематизує норми, які визначають порядок оформлення, розгляду й обліку матеріалів про адміністративні правопорушення [110, с. 292]. За її допомогою адаптовано до умов оперативно-службової діяльності органів охорони державного кордону вимоги КУпАП та інших нормативно-правових актів, що відображають особливості здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів [118].

Документом подібного призначення є наказ Адміністрації Держприкордонслужби № 203 від 4 квітня 2011 року «Про застосування Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень». Додатками до наказу визначено зразки основних процесуальних документів, що складаються в провадженні у справах про правопорушення, пов'язані зі здійсненням перевізником міжнародних пасажирських перевезень. У ньому містяться також положення, що відображають порядок ведення діловодства в такій категорії справ. Однак цей документ не містить консолідованих положень, хоча деталізує і дещо по-іншому визначає положення Закону, для реалізації якого він прийнятий. Відповідно до його положень порівняно із Законом обмежено коло посадових осіб, уповноважених розглядати справи про правопорушення та накладати штрафи. Крім начальників органів охорони державного кордону України, таке право надано лише їх першим заступникам (п. 1 наказу), а не будь-яким заступникам. Складати протоколи про правопорушення уповноважені начальники ВПС та їх перші заступники, начальники відділень інспекторів прикордонної служби, начальники інспекторських постів, начальники контролерських постів, старші інспектори прикордонної служби, інспектори прикордонної служби 1 категорії під час виконання ними обов'язків у

прикордонних нарядах, старшого зміни прикордонних нарядів, помічника старшого зміни прикордонних нарядів (п. 2 наказу). До процесуальної діяльності на стадії розгляду справ про правопорушення, пов'язаних зі здійсненням перевізниками міжнародних пасажирських перевезень, залучено начальників підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабу органу охорони державного кордону, на ділянці якого було виявлено правопорушення. На них покладено обов'язок з підготовки справ до розгляду. Посадові особи вказаних підрозділів, а також підрозділів правового забезпечення уповноважені на захист у суді інтересів органу охорони державного кордону у випадку оскарження постанов в цій категорії справ (п. 6 вказаного наказу) [376]. Стадія перегляду за таких умов регламентована правилами адміністративно-позовного провадження, оскільки юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах і щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» (п. 12 ч. 1 ст. 19 КАСУ) [141].

У змісті усіх проаналізованих нормативно-правових актів провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, що здійснюється органами (підрозділами) охорони державного кордону відрізняється суттєвими особливостями та неоднозначним цільовим призначенням. Спираючись на дослідження Д. М. Лук'янця, провадження у справах про адміністративні правопорушення, які уповноважені розглядати посадові особи Держприкордонслужби України характеризується як таке, що базується на принципах деліктного процесу розшукового типу, зокрема, відбувається в межах повноважень одного органу [200, с. 26]. Крім того, адміністративне провадження у справах про правопорушення за ст. 202, ч. 2 ст. 203, статтями 203-1, 204-2 та 204-4 КУпАП максимально спрощене. Якщо такі правопорушення виявлені в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон чи контрольних пунктах в'їзду–виїзду в разі згоди та

визнання особою правопорушення, провадження обмежується винесенням постанови (ч. 1 ст. 258 КУпАП) [144].

Зобов'язує до пришвидшення процесуальної діяльності незначний час для з'ясування обставин правопорушення, який обмежується прикордонним контролем. Нормативно визначено, що «контроль другої лінії здійснюється у терміни, необхідні для проведення перевірки виконання іноземцем умов в'їзду в Україну, але які не перевищують часу стоянки транспортних засобів закордонного прямування, передбаченого розкладом руху, а в разі прямування особистим транспортом або в пішому порядку – не більше 3 годин з моменту прийняття посадовою особою рішення про проведення контролю другої лінії» [342]. Як наслідок, з моменту виявлення правопорушення до моменту притягнення іноземця до адміністративної відповідальності минає незначний час. Наприклад, 24 березня 2018 року о 22 год. прикордонний наряд «Перевірка документів» у пункті пропуску «Грем'яч» виявив громадянку Росії К., яка перевищила строк перебування на території України на 24 доби. Начальник відділення інспекторів прикордонної служби ВПС «Грем'яч» Чернігівського прикордонного загону на цю іноземну громадянку наклав штраф у розмірі 510 грн, який був сплачений тієї ж доби [478, а. с. 7]. У справі про адміністративне правопорушення, вчинене громадянином Румунії А., відповідальність за яке передбачено ч. 2 ст. 203 КУпАП, з моменту виявлення прикордонним нарядом «Перевірка документів» порушника у пункті пропуску «Порубне» до моменту сплати ним штрафу минула 1 год. 5 хв. [479].

Вказують на домінування розшукової спрямованості провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів також результати анкетування військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності. Лише 17,8 % з них вважають, що найбільші складнощі у справах нелегальних мігрантів існують під час винесення рішення. Приблизно такий самий результат (16,7 %) встановлено у відповідях опитаних курсантів, які навчаються за офіцерською програмою. Натомість, більш складним етапами

процесуальної діяльності, на думку опитаних з досвідом оперативно-службової діяльності, є збір доказової інформації (71,3 %) і виконання рішення (24,2 %). Власним варіантом відповідей того, що ускладнює відповідну процесуальну діяльність, наведено проблемність залучення перекладачів, здійснення ідентифікації та встановлення особи (*додаток Д*).

Розгляд у судах справ про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, виявлених органами і підрозділами Держприкордонслужби України обмежується у зв'язку з нетривалими термінами адміністративного затримання та необхідністю оперативного вирішення питання про перебування іноземця на території України. Так, 27 грудня 2016 року прикордонний наряд «Прикордонний патруль» затримав на околиці м. Устилуг громадянина Росії О., який намагався перетнути державний кордон з України в Республіку Польща поза пунктами пропуску в напрямку 902 прикордонного знаку. Постановою Володимир-Волинського суду від 29 грудня того ж року цей іноземець визнаний винним у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 204-1 і ст. 204-2 КУпАП та до нього застосовано адміністративний арешт строком на 15 діб [347]. За таких обставин провадженню у справах про адміністративні правопорушення не властивий принцип змагальності, притаманний правосуддю [200, с. 26], а офіцери підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження органів охорони державного кордону намагаються якомога швидше трансформувати провадження у справах про адміністративні правопорушення в адміністративно-позовне провадження, в межах якого строки затримання набагато більші.

Простежується також намагання використати спеціальні, поряд із загальними (протокол про адміністративні правопорушення, пояснення), засоби доведення вини нелегальних мігрантів для пришвидшення процесу реалізації притягнення до адміністративної відповідальності. Опитані військовослужбовці і працівники Держприкордонслужби України, які виконували завдання з охорони державного кордону надають перевагу джерелам інформації, якими можливо скористатися в оперативно-службовій діяльності: витягам з

інформаційних баз даних – 53,2 %; даним тепловізійної техніки – 47,4 %. Бази даних є ефективними засобами встановлення факту повторності вчиненого нелегальним мігрантом правопорушення, на думку 93,8 % опитаних цієї категорії, і лише 19 % вважають, що таким засобом є пояснення мігранта. Опитані курсанти, які навчаються за офіцерською програмою переважно вважають (75 %), що як джерело доказової інформації слід додатково нормативно визначити у справах нелегальних мігрантів протокол огляду місця незаконного перетинання кордону. Для встановлення факту повторності вчиненого нелегальним мігрантом правопорушення ефективними засобами вважають інформацію із баз даних 91,7 % опитаних курсантів, а пояснення нелегального мігранта – 16,7 % (додаток Д). Тобто, персонал Держприкордонслужби України зосереджений на виявленні правопорушника і обставин вчинення правопорушення, а також розраховує на додаткові, поряд із традиційними (наприклад, рапорт службової особи із складу прикордонного наряду) джерела доказів.

Вважаємо, що джерела доказів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення повинні співвідноситися з повноваженнями органів і підрозділів охорони державного кордону з використання:

– банків даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України, осіб, які вчинили правопорушення, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України, недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон;

– засобів автоматичної фото- і відеотехніки, що закріплюється на форменому одязі, службовому транспорті. Інформація здобута за допомогою таких засобів повинна отримати доказове значення за КУпАП.

Процесуальна діяльність органів Держприкордонслужби України за Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» характеризується як автономне адміністративне провадження [200, с. 27], тривалий строк перебування якого може

бути пов'язаний із стадіями перегляду і виконання постанови про накладення штрафу. Автономність провадження у справах про відповідальність перевізників забезпечується самостійними повноваженнями органів охорони державного кордону на стадіях адміністративного розслідування і розгляду справи. Незалежно від кількості іноземців чи апатридів, перевезених одним рейсом, складається один протокол про правопорушення, і виноситься одна постанова про накладення стягнення, тривалість часу між цими діями не суттєва, хоча локалізація уповноважених посадових осіб може не співпадати. Так, 17 липня 2018 року авіарейсом сполученням «Лондон – Львів» перевезено в пункт пропуску «Львів» без належних документів для в'їзду в Україну трьох іноземних громадян. Цього ж дня стосовно кожного з них начальник відділення інспекторів прикордонної служби ВПС «Львів–аеропорт» прийняв рішення про відмову у пропуску в Україну і склав протокол про вчинення правопорушення авіакомпанією. 20 липня 2018 року начальник Львівського прикордонного загону виніс постанову і на перевізника був накладений штраф [345].

Реалізація штрафних санкцій, застосованих до перевізників має свої особливості порівняно із провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Звертає на себе увагу особливий порядок виконання рішень про притягнення до відповідальності перевізників. Згідно із ч. 3 ст. 14 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» для сплати штрафу перевізнику надається більш тривалий строк (протягом одного місяця з дня накладення штрафу, а в разі оскарження рішення про його накладення – протягом місяця з дня відмови суду в задоволенні скарги) [362], ніж передбачено ч. 1 ст. 307 КУпАП (не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня вручення порушнику постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження такої постанови – не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення) [144].

Зумовлює таку регламентацію, на наш погляд, можливість притягнення юридичних осіб до відповідальності за Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень».

Очевидно, їх структурно-організаційна побудова передбачає більш тривалий час для проходження інформації між різними працівниками (організаційними ланками) – тими, яким стало відомо про накладення штрафу (було вручено постанову про накладення штрафу) і тими, які повинні забезпечити сплату штрафу.

Відрізняється і момент початку аналізованого строку для сплати штрафу. За Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» цей строк розпочинається з дня накладення штрафу [362], а за КУпАП – з дня вручення порушнику постанови про накладення штрафу [144].

Безумовно впливає на тривалість процесу притягнення до відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень оскарження винесених щодо них постанов про накладення штрафу. Якщо раніше практика застосування Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» засвідчила проблемність реалізації його положень на стадії виконання рішень про притягнення до відповідальності, то на сьогодні спостерігається зловживання процесуальним правом перевізника на звернення до суду. Не сприяє уніфікованому здійсненню перегляду постанов, винесених посадовими особами органів охорони державного кордону в цій категорії справ недосконале правове регулювання, що призводить до різного розуміння матеріальних і процесуальних норм. Прикладом може бути справа за адміністративним позовом Публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» до Львівського прикордонного загону про скасування постанови № 1 від 17 січня 2018 року, винесеної начальником цього загону. Рішенням Львівського окружного адміністративного суду від 12 березня 2018 року в задоволенні позову відмовлено. Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 16 травня 2018 року це рішення скасовано, а справу направлено до Личаківського районного суду м. Львова для розгляду за встановленою законом предметною підсудністю. Суд апеляційної інстанції звернув увагу на те, що п. 1

ч. 1 ст. 20 КАСУ визначено місцеві загальні суди як адміністративні суди, яким підсудні адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Водночас у постановках від 4 листопада 2015 року (21-3549a15), 1 листопада 2016 року (21-142a16) колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що спір з приводу оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу за порушення, передбачене Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», предметно підсудний місцевому загальному суду як адміністративному суду за місцезнаходженням відповідача [348].

Практика притягнення до відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень, а також здійснення правосуддя у справах щодо оскарження таких рішень дає підстави вважати необхідним забезпечити виконання постанов про накладення штрафів, а також узгодити положення Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» з кодифікованими нормативно-правовими актами, що містять процесуальні норми. Стаття 13 вказаного Закону повинна передбачати можливість оскарження до місцевого суду як адміністративного суду постанови про накладення штрафу, що прийнята посадовою особою органу охорони державного кордону в порядку, визначеному КАСУ для адміністративних справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності [141]. У ст. 14 Закону доцільно встановити правило, аналогічне тому, що містить ч. 2 ст. 308 КУпАП – у порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті та зазначеного у постанові про стягнення штрафу та витрати на облік зазначених правопорушень [144]. Запропонований механізм стягнення штрафу в подвійному розмірі сприятиме

усвідомленню перевізниками своїх обов'язків, у тому числі й з виконання рішень про притягнення до відповідальності [41, с. 252].

Отже, особливості здійснення органами Держприкордонслужби України провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, пов'язано із дією: концептуальних актів; нормативно-правових актів, що регламентують статус прикордонної служби та її окремих структурних елементів; процесуальних актів, які передбачають участь прикордонної служби в протидії правопорушенням. Окрім спеціально визначених нормативних основ, його характеризує розшукова спрямованість, спрощеність та пришвидшення процесуальної діяльності.

3.3 Порядок та умови застосування примусового повернення і примусового видворення іноземців (осіб без громадянства) органами Державної прикордонної служби України

Адміністративне законодавство диференціює підстави, компетенцію, процесуальне оформлення та порядок взаємодії судових і правоохоронних органів у використанні засобів впливу на нелегальних мігрантів. Відновлення органами Держприкордонслужби України порушеного нелегальною міграцією стану відбувається в процесі застосування примусового повернення або примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Група повноважень, спрямованих на реалізацію цих заходів адміністративного примусу визначена в межах двох різновидів адміністративних проваджень, правове регулювання та здійснення яких вирізняються суттєвими особливостями.

Провадження щодо застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців (апатридів) об'єднує й характеризує адміністративно-юрисдикційний зміст процесуальної діяльності. Більшою мірою це стосується примусового видворення відповідно до наявної нормативно-правової регламентації. Процесуальний порядок застосування і

здійснення примусового повернення є маловивченим, зважаючи на його неоднозначну юридичну природу.

У статусному законі повноваження Держприкордонслужби України щодо прийняття в установленому порядку рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства визначені як обов'язок (п. 15 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»), на відміну від інших повноважень, які традиційно розцінюються як юрисдикційні (розгляд справ про правопорушення, накладення стягнень або передача матеріалів про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів) та регламентовані як права цього органу (п. 13 ст. 20 вказаного Закону) [372]. Простежується певна колізія цих положень із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 2011 року, на підставі якого встановлені основні матеріальні та процесуальні засади примусового повернення. Згідно ч. 1 ст. 26 цього Закону іноземець або особа без громадянства можуть бути (*підкреслення наше – А. М.*) примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням 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 [397]. У такій регламентації примусове повернення розглядається як альтернатива примусовому видворенню іноземця чи апатрида. З цього приводу О. В. Кузьменко висловила думку про те, «що законодавець шукав вихід, яким чином спростити процедуру примусового видворення і запропонував інститут примусового повернення, який не потребує судового розгляду справи, має менш складну процедуру, та фінансові затрати» [183, с. 154].

В Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства у редакції наказу МВС України і СБУ № 38/77 від 22 січня 2018 року повноваження щодо застосування примусового повернення пов'язуються з трактуванням випадків, коли цей захід може застосовуватися як підстава для прийняття відповідного рішення. Це вольовий акт і документ, що готується у двох примірниках посадовою особою органу охорони державного кордону, затверджується начальником (заступником начальника) цього органу або особою, яка виконує його обов'язки, за наявності визначених підстав [126].

Така конструкція зобов'язує посадових осіб органу охорони державного кордону відреагувати стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України шляхом визначення строку, протягом якого вони повинні виїхати з України. Іноземець чи особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення, який не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття цього рішення [397].

Практика примусового повернення іноземців (апатридів) органами Держприкордонслужби України виявила недосконалість нормативно-правового регулювання їх повноважень та, як наслідок, неоднозначне розуміння підстав для застосування такого заходу. За результатами прокурорського нагляду під час вивчення рішень про примусове повернення, прийнятих уповноваженими посадовими особами Чернігівського прикордонного загону виявлено, що в обґрунтуванні їх законності вказувалося вчинення незаконного перетину державного кордону, відповідальність за яке передбачено ст. 204-1 КУпАП. На думку прокурорських працівників, такі дії не слід вважати підставою для примусового повернення, а в матеріалах щодо його застосування повинні бути відображені «відомості щодо порушень законодавства про правовий статус іноземців тощо» [395, с. 3, 4]. М. В. Буроменський і Т. В. Скиба звертають увагу на те, що законодавчо не розкрито змісту терміну «дії, що грубо

порушують законодавство» про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. «Ймовірно, – з точки зору цих науковців, – під такими діями можуть розумітися правопорушення, що містять кваліфікуючі ознаки, наприклад, ч. 2 ст. 204-1 КУпАП, – вчинення правопорушення групою осіб або особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню» [101, с. 238].

Застосування примусового повернення органами охорони державного кордону в разі порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203 КУпАП) як одного з проявів нелегальної міграції за Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не тільки суперечить закону, але й є недоцільним. Розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 203 КУпАП віднесено до компетенції ДМС України. Посадові особи Держприкордонслужби України уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення лише за ч. 2 ст. 203 КУпАП, які характеризуються обов'язковою ознакою об'єктивної сторони, що не використовується законодавцем для опису інших адміністративних проступків та відображає місце здійснення оперативно-службової діяльності органів і підрозділів Держприкордонслужби України – пункти пропуску (пункти контролю) через державний кордон України або контрольні пункти в'їзду–виїзду.

Під час здійснення стандартної перевірки документів іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон прикордонники повинні додатково перевіряти виконання вимог щодо дотримання встановлених законодавством правил і строків перебування на території України [114]. Перевірка інформації здійснюється автоматично за базою даних «Відомості про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні» «з використанням автоматизованих робочих місць «Інспектор» (стаціонарних, портативних, кишенькових) програмно-технічних комплексів автоматизації прикордонного контролю інформаційно-

телекомунікаційної системи «Гарт-1» під час уведення інформації до Баз даних осіб посадовими особами підрозділів органів охорони державного кордону..., які в установленому порядку призначені та несуть службу в прикордонному наряді «Перевірка документів», шляхом асоціативного пошуку» за визначеними реквізитами. «У разі збігу даних за цими реквізитами з даними, що зберігаються в Базі даних, на екрані АРМ «Інспектор» ПТК АПК ІТС «Гарт-1» з'являється відповідне інформаційне повідомлення з відображенням даних про особу із зазначенням коду ознаки інформації «ПТР» (перевищення іноземцем або особою без громадянства терміну реєстрації паспортного документа) [318].

Механізм виявлення правопорушення за ч. 2 ст. 203 КУпАП та положення законодавчих актів дають підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за його вчинення лише у випадку їх виїзду з території України. Відповідно до Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду, затвердженого наказом МВС України № 884 від 20 липня 2015 року під час в'їзду іноземця на територію України обчислення дозволеного йому строку перебування здійснює посадова особа Держприкордонслужби в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України шляхом відрахування від дня фактичного в'їзду 180 днів назад. Під час виїзду іноземця з території України посадова особа Держприкордонслужби перевіряє чи не перевищив він строк перебування на території України шляхом відрахування від дня фактичного виїзду 180 днів назад. В обох випадках іноземець не порушив зазначений строк, якщо в межах цього 180-денного періоду він перебував на території України не більше 90 днів. Проте у першому випадку (під час в'їзду), якщо у процесі «здійснення прикордонного контролю було виявлено перевищення іноземцем дозволеного йому строку перебування, приймається рішення про відмову в перетинанні державного кордону України на в'їзд в Україну в порядку, встановленому частиною першою статті 14 Закону України «Про прикордонний контроль»

(абз. 2 п. 3 вказаного Порядку). В іншому випадку (під час виїзду) у «разі виявлення перевищення іноземцем дозволеного йому строку перебування на території України посадова особа Держприкордонслужби» повинна оформляти матеріали справи про адміністративне правопорушення (абз. 2 п. 5 вказаного Порядку) [340].

Такі положення українського законодавства відповідають регламентації діяльності з охорони державного кордону за нормами Шенгенського права. Уніфікований формуляр відмови у в'їзді на кордоні (частина В додатку V до Регламенту (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 року про Кодекс Шенгенських кордонів) серед підстав для такої відмови передбачає обставину, за якою громадянин третьої країни перебував на території держав-членів ЄС 90 днів упродовж періоду в 180 днів [590]. Тобто основним у такому випадку є те, щоб небажана особа не потрапила на територію відповідної держави, а не була притягнута до відповідальності. Єдине застереження пов'язане з тим, що відповідна регламентація в Україні повинна бути закріплена на рівні закону («Про прикордонний контроль» або/та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»), а не в підзаконних нормативно-правових актах [253].

В оперативно-службовій діяльності органів охорони державного кордону України рішення про примусове повернення приймається за обставин, що можуть бути об'єднані у дві групи:

– по-перше, стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України;

– по-друге, стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані за таких самих обставин для забезпечення подання позову до адміністративного суду про їх примусове видворення з України.

У першій групі ситуацій примусове повернення може бути здійснено та проведено 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. Так, 28 лютого 2018 року представниками Прикордонної охорони Республіки Польща був затриманий громадянин Туреччини С., який вчинив незаконне, поза пунктом пропуску, перетинання державного кордону на ділянці ВПС «Грушів», у районі 594 прикордонного знаку. 1 березня він був переданий на територію України в порядку реадмісії та 2 березня цього ж року Яворівським районним судом Львівської області визнаний винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204-1 КУпАП. Оскільки у вказаного іноземного громадянина був документ, що посвідчує особу (ідентифікаційна картка) та необхідні кошти, посадовими особами Львівського прикордонного загону прийнято рішення про його примусове повернення до країни походження. Цей іноземець вилетів з України через міжнародний пункт пропуску для повітряного сполучення «Львів» [456]. У даному разі виявилось достатнім (без примусового видворення) лише рішення про примусове повернення, яке також прийнято у зв'язку з тим, що між урядами України та Турецької Республіки укладено угоду про реадмісію осіб.

Застосування органами охорони державного кордону примусового повернення іноземців або осіб без громадянства в таких випадках є адміністративним провадженням юрисдикційного характеру з окремими елементами контрольно-наглядової діяльності. Законодавчо адміністративна юрисдикція пов'язується із діяльністю адміністративних судів. Так, ч. 1 ст. 19 КАСУ (передбачена гл. 2 «Адміністративна юрисдикція») визначає категорії справ у публічно-правових спорах, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. При чому компетенція адміністративних судів не поширюється на справи про накладення адміністративних стягнень (п. 3 ч. 2 ст. 19 КАСУ) [141]. Відповідна законодавча позиція була започаткована на підставі ч. 4 ст. 22 Закону України «Про судоустрій» 2002 року, згідно якої місцеві адміністративні суди уповноважувалися розглядати адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління (справи

адміністративної юрисдикції) [405].

Разом з тим, адміністративно-юрисдикційна діяльність розглядається як складова адміністративної діяльності правоохоронних органів [4, с. 10; 54, с. 6]. За даного розуміння адміністративна юрисдикція пов'язана з функціонуванням інституту адміністративної відповідальності. На це вказували ще у працях радянської доби, ототожнюючи адміністративну юрисдикцію з діяльністю щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесенню в них відповідних постанов у встановлених законом формах і порядку [555, с. 9]. Серед вчених, які досліджували адміністративно-юрисдикційну діяльність органів Держприкордонслужби України такий зміст у неї вкладають Л. В. Серватюк і В. О. Хома [466, с. 23–31; 548, с. 93–100]. Деякі автори вживають термін «адміністративно-каральна юрисдикція» [28, с. 104].

У науковій літературі також висловлена й обґрунтована позиція, відповідно до якої не лише провадження у справах про адміністративні правопорушення належить до групи адміністративно-юрисдикційних проваджень. Наприклад, І. Л. Бородін вважає, що такими є також дисциплінарне провадження і провадження за скаргами громадян [36, с. 42–45]. Дотримується цієї ж позиції В. Л. Зьолка, який сформулював «уточнене визначення поняття «адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Держприкордонслужби України» як системи врегульованих нормами адміністративного права спеціальних дій, що полягають у виявленні, фіксації фактів адміністративних правопорушень, зборі й оцінці матеріалів і доказів, подальшому їх розгляді з метою вирішення по суті або передачею матеріалів про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів, а також здійсненні дисциплінарного (службового) провадження та провадження за скаргами громадян, іноземців та осіб без громадянства [110, с. 307]. В основу цих поглядів покладено теоретичну конструкцію про необхідність вирішення адміністративних спорів між суб'єктами адміністративних правовідносин, а не лише застосування заходів адміністративного примусу. Тому вважається, що джерелом адміністративного

процесу в юрисдикційному смислі є суперечки між сторонами врегульованих адміністративно-правовими нормами управлінських суспільних відносин [14, с. 322, 323]. Зважаючи на те, що однією із складних форм суперечки (спору) є конфлікт, О. В. Кузьменко запропонувала виділяти конфліктні види адміністративних проваджень, у межах яких «необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються» [184, с. 193, 194].

Дослідники процесуальних аспектів застосування до іноземців (апатридів) заходів адміністративного примусу, як правило, окремо не з'ясовували повноваження тих чи інших суб'єктів із примусового повернення. В. В. Зуй та О. В. Кузьменко проаналізували порядок цього заходу у співставленні з примусовим видворенням [109, с. 77–81; 183, с. 153]. В. Л. Зьолка процедурні питання щодо прийняття рішення про примусове повернення органами Держприкордонслужби України наводить у дослідженні механізму їх участі в адміністративному судочинстві, зокрема як відповідача або за необхідності звернення до адміністративного суду з позовом про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства [110, с. 310–319]. Натомість, враховуючи послідовність дій посадових осіб органів охорони державного кордону, Н. П. Демчик розмежовує адміністративні провадження у справах про примусове повернення та у справах про примусове видворення, відповідно кожне з яких характеризується різними стадіями [64, с. 209].

В окремих дисертаціях зроблено спробу дослідити юридичну природу процесуальної діяльності, спрямованої на застосування та реалізацію спеціальних адміністративно-примусових заходів, що обумовлюють неможливість подальшого перебування на території держави іноземців чи апатридів. Щоправда такі дослідження переважно стосуються видворення (адміністративного або примусового). Так, В. І. Палько дійшов висновку «про те, що провадження у справах про адміністративне видворення іноземців та осіб без громадянства не слід розглядати як самостійний вид юрисдикційних проваджень, а лише як сукупність двох процесуальних проваджень, які існують у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення і

провадження по застосуванню заходів попередження та припинення» [297, с. 12]. На думку І. В. Гули «адміністративне провадження по виконанню рішення про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства відноситься до адміністративно-деліктних проваджень» [57, с. 145].

На юрисдикційний характер повноважень з примусового повернення нелегальних мігрантів вказує те, що посадові особи органів охорони державного кордону повинні прийняти про це рішення, яке встановленим чином повинно бути оформлено, а також може бути оскаржено. Концептуальний зміст юрисдикційних повноважень полягає в обов'язку нести відповідальність за їх наслідки [162, с. 31]. Наявність чи відсутність спору (суперечки), а інколи і вчинення адміністративного делікту (наприклад, якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України) вирішального значення для примусового повернення іноземців та осіб без громадянства не матимуть. Юрисдикційними ці повноваження є в силу державно-владної специфіки (юрисдикційний захист суспільних відносин становить, перш за все, прерогативу компетентних державних органів), підзаконності (вони завжди здійснюються в чітко регламентованих законом процесуальних межах), правозастосовного та правоохоронного характеру (у процесі їх здійснення не установлюються нові норми права, а лише застосовуються відповідні діючі норми, характерні своїм правоохоронним спрямуванням) [5, с. 39].

Повноваження щодо прийняття рішення про примусове повернення реалізуються шляхом виконання низки процесуальних і процедурних дій: підготовка рішення у двох примірниках згідно встановленої форми; затвердження цього рішення; його оголошення іноземцю протягом 72 годин з дати ухвалення, за винятком випадків, коли місцезнаходження іноземця не встановлено, у присутності перекладача та/або законного представника (на вимогу особи) під підпис; облік прийнятого рішення [126]. Кожна з цих дій віднесена до компетенції різних посадових осіб, процесуальний статус яких визначений лише в загальних рисах, а деякі дії здійснюються на основі

існуючої практики. Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено лише управлінський рівень у системно-структурній побудові Держприкордонслужби України, – орган охорони державного кордону, – на якому зосереджено вказану компетенцію [397]. Тому основоположним юрисдикційним повноваженням, яке тягне за собою юридичні наслідки з примусового повернення є затвердження рішення про це, що покладається, як вже вказувалося вище, на начальника (заступника начальника) органу охорони державного кордону або особу, яка виконує його обов'язки. Хоча, очевидно, що ухвалення рішення відповідно до Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства передбачає також його підготовку (оформлення), до чого повинна залучатися інша посадова особа органу охорони державного кордону [126]. За змістом Положення про відділ (відділення, групу) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабу органу охорони державного кордону Державної прикордонної служби України особовий склад цих підрозділів здійснює контроль і забезпечує прийняття відповідно до законодавства рішень про примусове повернення, тобто, і є посадовими особами, які готують такі рішення. Зокрема для цього на офіцерські посади у підрозділи по роботі з іноземцями та адміністративного провадження органів Держприкордонслужби України призначаються особи, які мають повну або базову вищу юридичну освіту [320, с. 1, 2]. Вони ж на практиці оголошують іноземцю прийняте рішення та обліковують його у відповідному журналі.

Контрольні повноваження органу охорони державного кордону в адміністративному провадженні з примусового повернення іноземців або осіб без громадянства пов'язані з можливістю супроводу таких осіб територією України. Зважаючи на те, що іноземець зобов'язаний самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення, супроводження його здійснюється до пункту пропуску (пункту контролю) через державний кордон України, через який він запланував виїзд [126].

Прийняття рішень 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, для забезпечення подання позову до адміністративного суду про їх примусове видворення з України зумовлено тлумаченням законодавства та судовою практикою, яка склалася в результаті дії та застосування положень постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 1 від 25 червня 2009 року. У чинній редакції цього документа сформульовано правило, відповідно до якого примусовому видворенню іноземця чи особи без громадянства передують дві обставини: 1) прийняття рішення відповідним компетентним органом про примусове видворення; 2) ухилення від виїзду після прийняття рішення про повернення або наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення. Тобто обов'язковим є попереднє прийняття вказаними органами рішення про примусове повернення [403]. Зважаючи на таку правову позицію вищого спеціалізованого суду, який діяв у системі адміністративних судів, посадові особи органів Держприкордонслужби України приймають рішення про примусове повернення як проміжний етап у процесі примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України. Відповідно кількість таких рішень у середньому вдвічі перевищує кількість судових рішень про примусове видворення. Збільшення випадків використання адміністративними судами цих повноважень не гарантує результат – збільшення кількості нелегальних мігрантів, які виїхали з України (*рисунок 3.2*).

Тому діяльність адміністративних судів з розгляду адміністративних позовів щодо примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України зосереджена на дослідженні рішень про примусове повернення. Причинами відмов у задоволенні позовів органів охорони державного кордону в цій категорії справ стають такі обставини:

– рішення про примусове повернення не приймалося [454], або приймалося, проте для повернення визначався надто короткий строк [350], або такий строк не визначався взагалі [349];

– не з'ясовується намір мігранта оскаржити рішення про примусове повернення [350], текст рішення не містить інформацію про роз'яснення порядку оскарження [349];

– не надані докази вручення примірника рішення про примусове повернення у перекладі на мову, якою володіє відповідач-іноземець [349; 350].

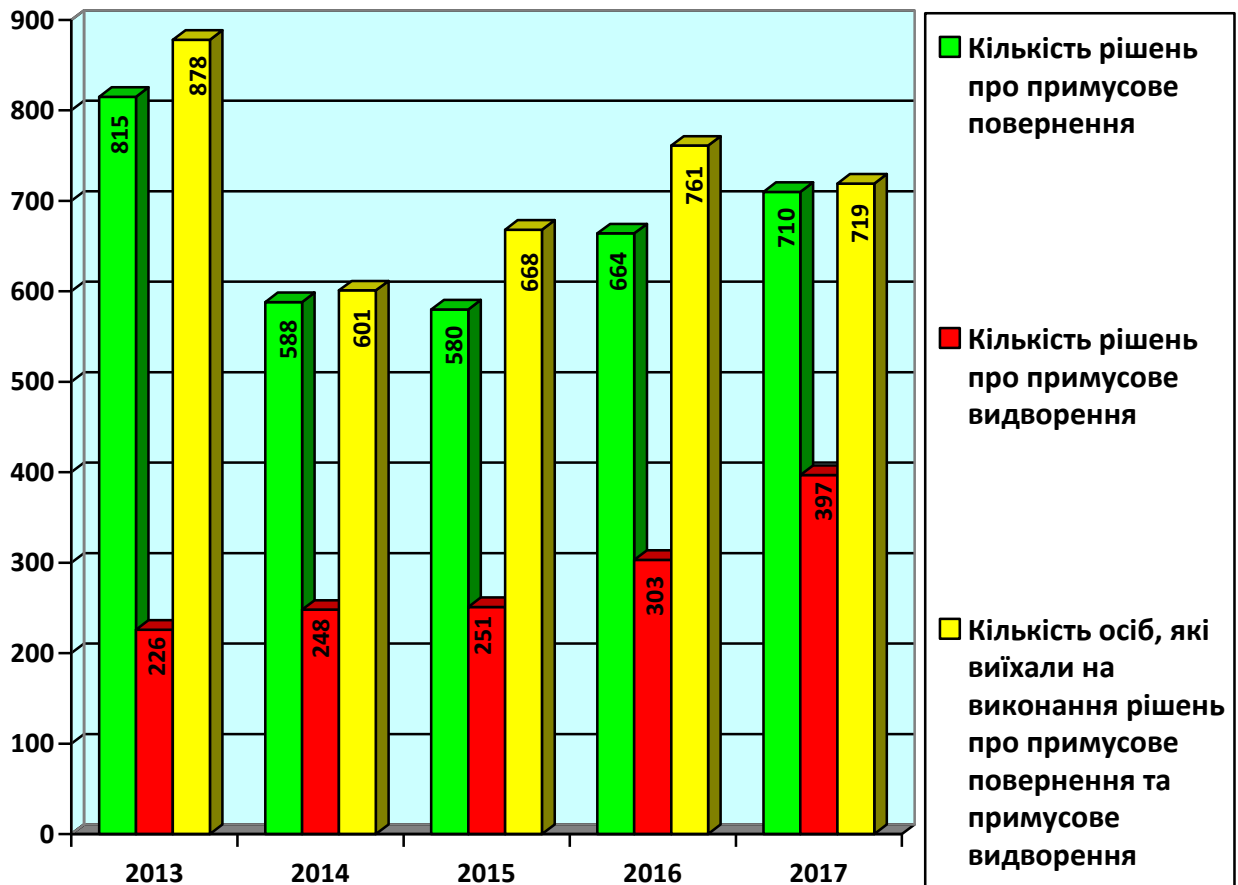


Рисунок 3.2 – Співвідношення кількості рішень про примусове повернення та примусове видворення, а також кількості осіб, які виїхали на виконання цих рішень

Практика прийняття рішення про примусове повернення, що передуює зверненню до адміністративного суду про його примусове 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. Так, 13 липня 2018 року о 9 год. 20 хв. нарядом ВПС «Середина Буда» на території Старо-Гутської сільської ради Середино-Будського району Сумської області в 10 км від державного кордону було затримано громадянина Республіки Бангладеш Т., який здійснив незаконний перетин державного кордону України поза встановленими пунктами пропуску через державний кордон з території Російської Федерації в Україну в складі групи осіб. Відповідно до постанови Середино-Будського районного суду Сумської області від 16 липня цього ж року Т. визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 204-1 КУпАП та застосовано до нього адміністративний арешт строком на три доби. 13 липня начальником Сумського прикордонного загону відносно вказаного іноземного громадянина затверджено рішення про примусове повернення. Однак виконати його неможливо через відсутність документів, необхідних для здійснення перетину державного кордону, та коштів для придбання квитків до країни походження. Такі дані були відомі вже на момент прийняття рішення та визнані Т. у судовому засіданні під час розгляду адміністративного позову Сумського прикордонного загону про його примусове видворення [453].

На основі тлумачення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» В. Л. Зьолка заперечує описану практику, 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» [110, с. 318]. Підтримуючи цю позицію загалом, потрібно визнати, що унормувати та удосконалити практику прийняття рішень органами Держприкордонслужби України про примусове повернення у співвідношенні з їх повноваженнями щодо подання позовів до адміністративних судів про примусове видворення з України нелегальних мігрантів можливо шляхом законодавчих змін відповідно до проекту Закону України № 5344 від 2 листопада 2016 року. Згідно його

положень запропоновано доповнити ч. 1 ст. 26 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» правилом про те, що примусове повернення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, стосовно яких є обґрунтовані підстави вважати, що вони не зможуть виконати таке рішення або ухилятимуться від його виконання. Стосовно таких іноземців та осіб без громадянства ініціюється процедура примусового видворення або затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення [408].

Відповідним чином слід скерувати практику адміністративних судів. На противагу постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 1 від 25 червня 2009 року, положення якої і зараз застосовують адміністративні суди в розгляді справ за позовами органів охорони державного кордону до іноземців та осіб без громадянства про їх примусове видворення з України, існує необхідність узагальнення судової практики і роз'яснень Пленумом Верховного Суду згідно пп. 10-1 і 10-2 ч. 2 ст. 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року [404]. Оскільки вирішення питання про застосування примусового видворення належить до компетенції адміністративних судів, рекомендаціями для них повинно бути прийняття рішень у такій категорії справ на основі оцінки правомірності перебування мігранта на території країни, а не тільки виключно оцінки дій суб'єкта владних повноважень, який ініціює таке видворення.

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.

Призначення адміністративного суду в процедурі примусового видворення іноземців (апатридів) є неоднозначним та дискусійним, проте на сьогодні нормативно визначеним. 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 (п. 5 ч. 1

ст. 19 КАСУ) [141]. Відповідно до ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» 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) 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 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 [397].

Характеризуючи таку категорію адміністративних справ, М. І. Смокович відзначає, що адміністративний суд превентивно захищає права та інтереси відповідача (*тобто іноземця або особи без громадянства – А. М.*), якщо позовні вимоги безпідставні, хоча, на перший погляд, застосування до фізичних осіб примусових заходів не кореспондується із завданнями адміністративного судочинства [470, с. 78, 79]. З цього приводу К. Мінаєва слушно зауважила, «що доти, доки існують судові рішення про відмову в задоволенні позовних вимог суб'єктів владних повноважень, передчасно говорити про недоцільність закріплення їх повноважень на звернення до суду. А обмеження органів державної влади на звернення до суду з адміністративним позовом встановленими законом випадками стане на сьогоднішньому етапі державного розвитку цілком обґрунтованим» [226, с. 128].

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. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАСУ, у межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного

захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9 КАСУ) [141]. У разі виявлення підстав, передбачених ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» органи охорони державного кордону залежно від обставин виявлення (затримання) іноземця, невідкладно готують позовну заяву до адміністративного суду. За наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець, стосовно якого подано адміністративний позов про примусове видворення, ухилятиметься від виконання рішення про його примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення чи реадмісії відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію, або за наявності ризику його втечі, а так само у разі відсутності в іноземця, що вчинив порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, документа, що дає право на виїзд з України, орган охорони державного кордону подають до адміністративного суду за місцезнаходженням цих органів (підрозділів) або за місцезнаходженням ПТІІ позовну заяву відповідно до ч. 1 ст. 289 КАСУ [126].

Відповідні повноваження органів охорони державного кордону засновані не стільки на принципі диспозитивності, скільки характеризуються як дискреційні, що відповідає європейській практиці вигнання іноземця зі своєї території [451]. Термін «судовий захист», що використано законодавцем у ч. 3 ст. 9 КАСУ та гарантує кожній особі розпоряджатися своїми вимогами на власний розсуд, не відповідає суті процесуальної діяльності адміністративних судів з розгляду справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень про примусове повернення. Очевидним є застосування стандарту репресивного правового захисту, який є наступним за своєю природою. Захист надається шляхом перевірки законності вже прийнятих (можливо і вчинених) адміністративних актів, а тому відбувається судовий контроль адміністративних дій, який здійснюється одночасно з адміністративним розглядом [474, с. 102]. Згідно доктринальних основ, вироблених вітчизняною

правовою наукою, до критеріїв судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень належать: «критерії перевірки діяльності публічної адміністрації, встановлені Кодексом адміністративного судочинства України, зокрема, мета, з якою дискреційне повноваження надано, об'єктивність дослідження доказів у справі, принцип рівності перед законом, безсторонність; публічний інтерес, задля якого дискреційне повноваження реалізується; зміст конституційних прав та свобод особи; якість викладення у дискреційному рішенні доводів, мотивів його прийняття» [299].

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. Юридична особа, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника (ч. 3 ст. 55 КАСУ) [141]. Нормативно це не урегульовано, але практично позовні заяви підписують, тобто, звертаються з адміністративними позовами про примусове видворення іноземця чи апатрида керівники органів охорони державного кордону (зокрема, начальники прикордонних загонів) або особи, які виконують їх обов'язки. На участь у судовому засіданні під час розгляду справ за такими позовами уповноважуються офіцери по роботі з іноземцями та адміністративного

провадження штабів органів охорони державного кордону. Судді адміністративних судів ухвалюють рішення про залишення позовних заяв без руху, якщо повноваження вказаних посадових осіб Держприкордонслужби України не підтверджені документами щодо посади особи, яка підписала позов [537] або оригіналом довіреності, відповідно до якої посадова особа повинна представляти інтереси та вести справи органу охорони державного кордону в судових установах [538].

Значно більше посадових осіб органів і підрозділів Держприкордонслужби України залучається для виконання рішень адміністративних судів про примусове видворення нелегальних мігрантів. На цій стадії прикордонники виконують дві групи завдань: організація та здійснення примусового видворення відповідно до рішення адміністративного суду, прийнятого за позовом органу охорони державного кордону; забезпечення перетинання державного кордону іноземцем чи особою без громадянства, підданого примусовому видворенню за ініціативою органу охорони державного кордону, а також інших державних органів, уповноважених звертатися до адміністративних судів із відповідними позовами. Фактичне виконання примусового видворення забезпечується супроводом нелегального мігранта чи їх групи. Склад супроводу має забезпечити надійну охорону іноземців під час їх примусового видворення за межі України та формується з розрахунку: для супроводження групи до 4 осіб – 3–4 особи; для супроводження групи до 8 осіб – 4–6 осіб. Такі дії щодо видворення двох і більше іноземців (апатридів) навіть одночасно не вважаються колективним висланням у значенні ст. 4 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1963 року, оскільки проводяться після процесуального розгляду, під час якого кожному надано можливість подати власні аргументи проти його вислання, і ці аргументи належним чином розглянуті [598].

У складі супроводу мають бути співробітники однієї статі з іноземцями, яких примусово видворяють. Як вказувалося попередньо, нелегальні мігранти в

оперативно-службовій діяльності Держприкордонслужби України переважно є чоловіками. Однак, навіть незначна кількість нелегальних мігрантів жіночої статі і дітей (такі категорії вказали 14,3 % і 7,2 % опитаних військовослужбовців і працівників з практичним досвідом (*додаток Д*)) вимагає комплектування посад у прикордонних підрозділах, залучених до супроводу військовослужбовцями-жінками. Начальник органу охорони державного кордону може збільшити кількість особового складу супроводу з урахуванням особливостей категорії осіб, яких видворяють, та інших ризиків [126]. Їх виявом переважно ставала втеча іноземців від супроводу з метою повторного незаконного перетинання державного кордону [280, с. 33]. Серед опитаних військовослужбовців та працівників Держприкордонслужби України, які виконували оперативні завдання, 68,6 % вважає, що найбільш схильні до повторного вчинення правопорушень нелегальні мігранти з країн Південно-Східної Азії. Менше половини цих опитаних таку схильність відзначають у нелегальних мігрантів з країн Африки і СНД. В окремих відповідях (5,8 %) вказано всі запропоновані варіанти, або вихідців з окремих регіонів (Близький Схід, арабські країни, країни з військовими конфліктами) (*додаток Д*).

Повноваження супроводу можуть поширюватися на територію іншої країни у разі відмови іноземця від виконання постанови про примусове видворення та наявності обґрунтованих підстав вважати, що він ухилятиметься від виконання такого рішення (агресивна та (або) неадекватна поведінка тощо). Його супроводження в цьому випадку здійснюється безпосередньо до країни походження або третьої країни [126]. Прийнятними формами стримування вважаються дії персоналу супроводу, пропорційні фактичному або обґрунтовано передбачуваному опору іноземця для забезпечення контролю його поведінки. Не повинні застосовуватися способи та примусові заходи, які частково або цілком перекривають дихальні шляхи людини, у результаті чого виникає ризик асфіксії [602].

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. Приймання органами охорони державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон України іноземців для подальшого примусового видворення від представників органів ДМС, органів охорони державного кордону здійснює старший прикордонних нарядів за рішенням начальника органу охорони кордону чи його заступника. Відповідні дії проводяться у визначеному місці або службовому приміщенні підрозділу охорони державного кордону, у пункті пропуску через державний кордон якого здійснюватиметься примусове видворення після перевірки наявності дійсних документів на право перетинання державного кордону, рішення адміністративного суду про примусове видворення та квитків за маршрутом прямування за актом приймання-передавання іноземця або особи без громадянства встановленого зразка, який оформлює сторона, що передає таку особу [126].

Отже, повноваження Держприкордонслужби України в адміністративних провадженнях щодо застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства є юрисдикційними за своєю процесуальною природою та взаємопов'язаними відповідно до правового регулювання. Посадові особи органів охорони державного кордону повинні отримати повноваження вирішувати застосовувати примусове повернення чи звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про примусове видворення нелегального мігранта. Відповідним чином повинна скеровуватися діяльність адміністративних судів з прийняття рішень у такій категорії справ на основі оцінки правомірності перебування мігранта на території країни [237]. Це не виключає можливості судового контролю за здійсненням органами охорони державного кордону своїх дискреційних повноважень у процесі адміністративного судочинства із застосування стандарту репресивного правового захисту.

3.4 Реалізація органами Державної прикордонної служби України міжнародних угод про реадмісію (приймання–передавання) осіб

Діяльність правоохоронних органів у сучасних умовах не може бути ефективною без міжнародного співробітництва. Зумовлюється це транскордонним характером багатьох негативних явищ, зокрема нелегальної міграції, яка залишається актуальною проблемою для України. У 2018 році рівень ризиків, пов'язаних із показниками кількості іноземців та осіб без громадянства, затриманих за незаконне перетинання кордону, виявлених мігрантів із невизначеним статусом, фактів торгівлі людьми, осіб, переданих під час реадмісії, існування маршрутів неконтрольованої міграції оцінюється як такий, що насторожує [104].

Зважаючи на стан міграційної ситуації, передавання громадян третіх країн та осіб без громадянства і приймання своїх громадян залишається пріоритетним завданням з протидії міграційним правопорушенням. Міжнародне, зокрема прикордонне співробітництво здійснюється на основі міжнародних домовленостей, які можуть стосуватися окремих механізмів протидії протиправним діям, пов'язаних з перетинанням державного кордону. В сучасному міжнародно-правовому регулюванні досягнення означеного результату передбачено шляхом реадмісії.

Реадмісія – це «приймання державою особи (свого громадянина, громадянина третьої країни або особи без громадянства)» [223, с. 37]. Міжнародно-правове визначення цього поняття міститься, зокрема, у п. «а» ст. 1 Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про реадмісію, відповідно до якого це «передача компетентними органами держави запитуючої Сторони і приймання компетентними органами держави запитуваної Сторони в порядку, на умовах і з метою, передбаченими цією Угодою, осіб, які в'їхали або перебувають на території держави запитуючої Сторони з порушенням законодавства даної держави з питань в'їзду, виїзду і перебування іноземних громадян та осіб без громадянства» [512].

Початковим етапом створення реадмісійного простору стало укладання угод із західними країнами, з якими Україні найшвидше вдалося делімітувати кордон. Ще в 1993 році була укладені угоди з Польщею, Словаччиною¹ та Угорщиною про передачу і приймання осіб через спільний державний кордон, що врегулювали значний обсяг питань у процедурі, яку зараз прийнято називати «реадмісією» [529; 530]. З польським урядом фактично одночасно (25 травня 1993 року) було підписано Протокол про виконання такої Угоди, що містить низку положень про відповідальних за її виконання органів, докази належності особи до громадянства однієї із сторін або постійного проживання громадян третіх держав і осіб без громадянства на території держав Сторін. Прикордонні уповноважені обох держав зобов'язані на виконання процедури передачі та приймання осіб. Визначено перелік пунктів пропуску, де такі дії можуть здійснюватися [434]. З Угорщиною в 1994 році аналогічною за змістом було підписано Домовленість [89].

Угода з Європейським Співтовариством про реадмісію осіб – це сучасний етап міграційної політики України. Набрання чинності цією Угодою призвело до переведення діяльності з приймання–передавання нелегальних мігрантів з прикордонного на регіональний міжнародний рівень. Її положення мають перевагу над двосторонніми угодами стосовно реадмісії осіб. Як зазначає О. А. Малиновська, в документах ЄС поряд із заходами правоохоронного характеру щодо запобігання нелегальній міграції «дедалі частіше робиться наголос на необхідності комплексного підходу до цієї проблеми, що передбачає не лише укріплення кордону та посилення контрольних санкцій, а й урахування міграційної ситуації, що складається об'єктивно, співпрацю з сусідніми країнами, країнами походження та транзиту мігрантів». «Одним із інструментів реалізації такого підходу, – продовжує вона, – є угоди про реадмісію, що найчастіше укладаються одночасно з угодами про лібералізацію візового режиму, співпрацю у сфері міжнародної мобільності» [210, с. 149].

¹Угоду між Урядом України і Урядом Словацької Республіки про передавання і приймання осіб через спільний державний кордон від 14 жовтня 1993 року денонсовано постановою КМУ № 1513 від 4 жовтня 2000 року.

Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб 2007 року регламентує окремі положення по-іншому, ніж це визначено двосторонніми документами. Так, відповідно до ст. 8 Угоди запит стосовно здійснення реадмісії повинен бути поданий компетентному органіві Запитуваної держави протягом не більш ніж одного року після того, як компетентному органіві Запитуючої сторони стало відомо про те, що громадянин третьої країни чи особа без громадянства не виконують чинних умов для в'їзду, перебування або проживання або перестали виконувати такі умови [524]. Саме такий тривалий термін викликав занепокоєння в окремих представників українського суспільства. Адже та ж Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон 1993 року встановлювала зобов'язання держав приймати таких осіб, якщо одна із сторін звертається із заявою про передачу не пізніше 90 днів з дня нелегального перетину цією особою спільного державного кордону [529].

Не зважаючи на це, Українська держава із 2010 року почала активно впроваджувати в практику прикордонного співробітництва саме положення Угоди з Європейським Співтовариством про реадмісію. За вісім років, що минули з моменту набрання цією Угодою чинності (у повному обсязі – з 1 січня 2010 року), органами Держприкордонслужби України прийнято в порядку її реалізації понад 4,5 тисячі осіб. Із України до країн-членів ЄС передано 441 особу (*рисунок 3.3*).

Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб 2007 року стала самостійним юридичним інструментом двосторонніх відносин між Україною та державами, територія яких увійшла в Шенгенську зону. Наприклад, на підставі Угоди без додаткових документів вдалося налагодити польсько-українські взаємовідносини у створенні простору, на якому гарантується безпека подорожуючим, дотримання прав особи, незалежно від легальності її становища та ефективність державного управління в міграційній сфері [582]. Міжнародні домовленості відповідно до цього

документа набули якісно нового значення, оскільки спрямовані не лише на протидію нелегальній міграції та прикордонне співробітництво, але й мають суто правозахисний характер. Забезпечення дотримання прав і свобод людини в процесі реадмісії гарантується положеннями Угоди про використання персональної інформації, ідентифікацію осіб та використання визначених засобів доведення. В Угоді передбачена можливість відмови Запитуваної держави у транзитному проїзді, якщо громадянину третьої країни чи особі без громадянства в державі призначення або іншій транзитній державі дійсно загрожує катування, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання, смертна кара або стати жертвою переслідування за ознаками раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи або політичних переконань у країні призначення або іншій транзитній державі [524].

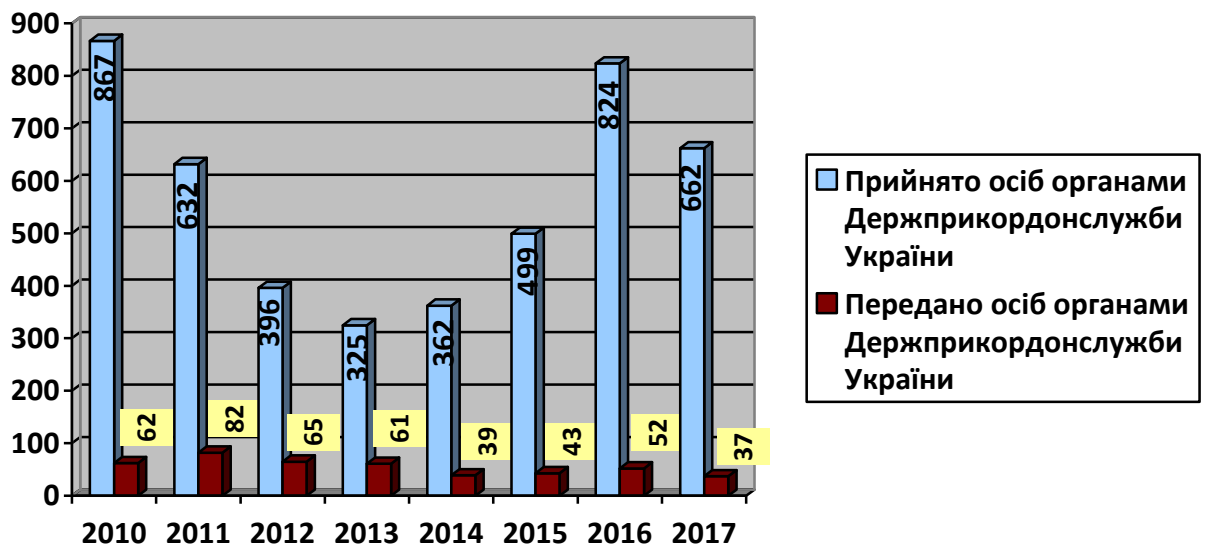


Рисунок 3.3 – Співвідношення кількості прийнятих і переданих осіб за Угодою між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію 2007 року

Загалом, Україні вдалося сформувати реадмісійний простір довкола своїх кордонів. Уперше серед пострадянських держав укладено Угоду про реадмісію з РФ. З 2013 року діє міжурядова російсько-українська Угода про реадмісію

[512], відповідно до якої чисельність переданих осіб є незначною. Упродовж 2017 року органами Держприкордонслужби України на реалізацію положень цієї Угоди прийнято одного громадянина Молдови, передано двох громадян Індії, одного громадянина Пакистану і одного громадянина Білорусі. У 2016 році не прийнято жодної особи, передано трьох громадян Марокко, одного громадянина Казахстану і одного громадянина Киргизстану. З республіками Білорусь і Молдова угоди про реадмісію підписано в 2018 і 2017 роках відповідно [534; 509].

Існують також домовленості про передавання осіб (реадмісію) з окремими державами походження і транзитного руху нелегальних мігрантів: В'єтнамом [519], Грузією [507], Туреччиною [520], Туркменістаном [521], Узбекистаном [515].

Держави як суб'єкти міжнародного права є сторонами, відповідальними за виконання домовленостей про реадмісію. Виходячи з положень, укладених Україною угод про реадмісію, їх реалізація передбачає залучення компетентних органів держав-сторін. Серед таких органів передбачено ті, які мають своїм безпосереднім завданням забезпечити недоторканність державного кордону. Взаємодія під час охорони державного кордону України з відповідними органами іноземних держав у порядку, який устанавлюється міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визначено як обов'язок Держприкордонслужби України (п. 26 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [372].

В Угоді між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб визначено лише загальне поняття «компетентний орган», яким вважається будь-який національний орган України або однієї з держав-членів, якому доручено імплементацію цієї Угоди [524]. Імплементативні протоколи, які можуть укладатися Україною з державами-членами Європейського Співтовариства для встановлення правил виконання Угоди, компетентними органами встановлюють центральні органи виконавчої влади. Але такі протоколи прийняті не з усіма державами і вони не можуть регламентувати

повноваження державних органів України на основі їх системно-структурної побудови із врахуванням важливих аспектів щодо взаємодії та розмежування компетенції між ними.

Тому постає потреба додаткової, крім міжнародно-правової, регламентації, яка би визначала компетентні органи держав-сторін угод про реадмісію та встановлювала їх повноваження в цьому процесі. Подібно до норм права ЄС норми міжнародного публічного права, які містяться у таких угодах, можуть бути впроваджені тільки за допомогою правових механізмів держав-учасниць [355, с. 49]. Провідним у цьому механізмі є адміністративно-правове регулювання, яке в силу свого універсалізму застосовується до регламентації широкого кола суспільних відносин, пов'язаних з організацією і здійсненням прикордонного контролю, міграційної політики, протидії нелегальній міграції.

В Україні порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами положень міжнародних договорів про реадмісію визначається відомчою нормативною базою. Ще у 2010 році наказом МВС України затверджено Інструкцію, яка регламентувала діяльність українських органів влади щодо практичного застосування Угоди з Європейським Співтовариством про реадмісію. На сьогодні діє Інструкція про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб 2015 року, яка враховує вже сучасні особливості державного управління в міграційній сфері. Зокрема, цією Інструкцією центральним компетентним органом, відповідальним за реалізацію міжнародних угод про реадмісію, визначено ДМС України. Органи Держприкордонслужби України також визначені як компетентні і уповноважені на реалізацію таких угод та здійснюють свою діяльність у взаємодії з міграційною службою [124].

Цією Інструкцією встановлено повноваження органів охорони державного кордону із здійснення реадмісії осіб за прискореною процедурою, а також безпосереднє сприяння (за умови проведення взаємних консультацій) у здійсненні транзитного перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України повітряним та морським видами транспорту за відповідним

запитом договірної держави [124].

Прискорена процедура реадмісії 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 запитованої договірної держави [124]. Сформульоване таким чином розуміння прикордонного району загалом відповідає Угоді з Європейським Співтовариством про реадмісію, відповідно до п. «l» ст. 1 якої це територія, що знаходиться в межах 30 км від спільного сухопутного кордону між Україною та державою-членом ЄС, а також територія морських портів, зокрема митні зони, та міжнародні аеропорти [524]. Угодою між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію поняття «пункт пропуску через державний кордон» наведено окремо і в регламентації прискореної процедури реадмісії не використовується [512]. Величина смуги прикордонного району в різних реадмісійних угодах також регламентована неоднаково. За Угодою між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про реадмісію осіб прикордонний район – це територія шириною 10 км, встановлена вздовж ділянок суші та прикордонних вод вглиб від державного кордону між двома державами для забезпечення нагляду за кордоном та прикордонного контролю [509].

Транзитне перевезення передбачає транспортування громадян третіх держав або осіб без громадянства територією запитованої договірної держави під час прямування з території запитуючої договірної держави до держави призначення [124]. Принциповим для такого виду реадмісії є те, що запитована держава дозволяє здійснювати транзитний проїзд громадян третіх країн чи осіб без громадянства, якщо забезпечується дальше транспортування таких осіб до можливих інших транзитних держав та гарантується реадмісія державою призначення [524]. Відповідно до угод з Молдовою та РФ транзитна реадмісія територією договірних Сторін можлива за умови письмової гарантії держави

запитуючої Сторони того, що реадмісованим особам надається безперешкодний в'їзд на територію третьої держави, незалежно від того, чи є вона державою транзитного перевезення, чи державою кінцевого призначення. Пріоритет у транзитному перевезенні громадян третіх країн та осіб без громадянства надається повітряному транспорту [509; 512].

Аналіз міжнародних та національних нормативно-правових документів у частині «реалізації міжнародних угод» є найбільш сприятливим для характеристики повноважень органів Держприкордонслужби України в описаних процедурах реадмісії. Інші подібні терміни, що використовуються в нормотворчій техніці та науковій літературі, за своїм смисловим значенням відображають інші особливості співвідношення міжнародного права з національною правовою системою, а також практикою діяльності державних органів.

Чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства [160; 383]. Частиною першою ст. 16 Закону України «Про міжнародні договори України» передбачено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи державної влади, до відання яких належать питання, що регулюються міжнародними договорами України, забезпечують дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України, стежать за здійсненням прав, які випливають з таких договорів для України, і за виконанням іншими сторонами міжнародних договорів України їхніх зобов'язань [383]. Таку регламентацію в теорії міжнародного права іменують приматом міжнародного права [213, с. 58, 59], в силу чого його положення використовують для формулювання внутрішньодержавних правил або застосовують безпосередньо (переважно в судовій практиці). Зовнішнє запозичення більш досконалих норм до систем держав, менш розвинутих у правовому розумінні, позначають терміном «рецепція права», що характерний для досліджень відродження римського

права [56, с. 42–49]. Впровадження міжнародних норм і стандартів у зміст актів внутрішнього законодавства передбачає використання таких термінів, як «адаптація» [459], «імплементация» [269] та «інкорпорація» [213, с. 64]. Безпосереднє значення міжнародних правил для здійснення правозастосувальної діяльності характеризує переважно судову і правоохоронну практику [135; 360]. В аспекті здійснення реадмісії неординарним підходом є її розуміння як допуск на свою територію нелегальних мігрантів, як для їх утримання, так і для передачі в третю державу, що цілком може розцінюватися як відновлення попереднього стану (виїзд, транзитний проїзд нелегального мігранта), а тому може бути визнано міжнародно-правовою відповідальністю, наприклад, у формі ресторації або реституції [139, с. 98].

Одним із значень поняття «реалізація» (ср.-лат. *realis* – речовий) є здійснення чого-небудь, втілення у життя якого-небудь плану, проекту, ідеї тощо [173, с. 331]. Реалізація правових норм передбачає здійснення їх приписів у практичних діях (діяннях) суб'єктів. Її соціальна сутність полягає у «задоволенні учасниками суспільного життя своїх потреб соціально прийнятними (допустимими) способами, засобами, які змодельовані, «сконструйовані» державою» [442, с. 108]. Реалізуючи угоди про реадмісію, державні органи використовують юридичні норми, виконують їх і дотримуються.

Практичне втілення реадмісійної діяльності реалізується органами (підрозділами) Держприкордонслужби України та їх посадовими особами шляхом здійснення повноважень щодо взаємодії, юрисдикційних і забезпечувальних повноважень.

Відповідно до п. 4 і 6 розд. I Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб Адміністрацію Держприкордонслужби визначено компетентним органом України, відповідальним за реалізацію міжнародних угод про реадмісію та уповноваженим на безпосередню взаємодію з ДМС України, а

також з компетентними органами інших договірних держав. Центральний орган управління Держприкордонслужби України визначає свої структурні підрозділи, на які покладаються завдання з організації практичного виконання міжнародних угод про реадмісію та координації діяльності уповноважених органів України в цій сфері.

Уповноваженими органами України, що беруть участь у реалізації міжнародних угод про реадмісію, визначено органи охорони державного кордону України (п. 5 розд. I вказаної Інструкції) [124]. За прискореною процедурою реадмісія осіб здійснюється органами охорони державного кордону за рішенням їх начальника чи особи, яка виконує його обов'язки, прийнятим за результатами:

– розгляду запиту про реадмісію за прискореною процедурою щодо громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що надійшли від договірних держав;

– розгляду запитів про транзитне перевезення повітряними та морськими видами транспорту іноземців та осіб без громадянства, що надійшли від договірних держав;

– погодження договірними державами запитів про реадмісію за прискореною процедурою іноземців та осіб без громадянства на їх територію;

– погодження Україною запитів договірних держав про реадмісію за прискореною процедурою громадян України, іноземців та осіб без громадянства на територію України (п. 6 розд. II вказаної Інструкції) [124].

У разі виявлення на території України осіб, які підлягають прискореній реадмісії, компетентний (уповноважений) орган Держприкордонслужби України в строк протягом двох днів після затримання таких осіб надсилає відповідний запит компетентному (уповноваженому) органу договірної держави [509; 512; 524; 124].

Оперативно-службовою формою безпосереднього виконання реадмісії є прикордонно-представницька діяльність органів охорони державного кордону, що отримала в першу чергу міжнародно-правову регламентацію, оскільки

йдеться про взаємини держав – основних суб'єктів міжнародного права. Діяльність прикордонно-представницького апарату України з такими державами, як Республіка Польща, Румунія, Угорська і Словацька республіки визначено договорами про режим державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань [78; 82; 80; 83]. Прикордонно-представницьку діяльність на білорусько-українському кордоні регламентовано спеціальною Угодою [508], на молдовсько-українському кордоні – Протоколом [416].

Для оперативного врегулювання питань, що виникають на державному кордоні РФ і Україна призначають прикордонних представників (уповноважених) [522]. Передача осіб, які підлягають реадмісії за прискореною процедурою, здійснюється на українсько-російському державному кордоні прикордонними представниками держав Сторін або їх заступниками чи помічниками [43].

Зазначені міжнародні документи закладають основу нормативної регламентації діяльності прикордонних представників (уповноважених). Зокрема, на міжнародному рівні регламентовано склад прикордонних представників, їх повноваження і деякі процедурні питання їх діяльності, наприклад, їх право на перетин кордону. Однак значна частина положень прикордонно-представницької діяльності врегулюється державою одноосібно, а не на підставі двосторонніх домовленостей. Частиною першою ст. 21 Закону України «Про державний кордон України» передбачається, що для вирішення питань, пов'язаних з дотриманням режиму державного кордону України, виконання міжнародних договорів з цього питання, створення умов для мирного розв'язання прикордонних конфліктів та інцидентів на певній ділянці державного кордону України з особового складу Держприкордонслужби України призначаються прикордонні представники України, а також їх заступники [371]. Відповідно на цей правоохоронний орган покладається обов'язок із здійснення прикордонно-представницької роботи і участь прикордонних представників у роботі спільних міжнародних комісій з розгляду

прикордонних суперечок, інцидентів, конфліктів [372].

У підзаконних актах передбачена деталізація положень міжнародних договорів і законів, що регламентують прикордонно-представницьку діяльність. Саме на цьому рівні чітко проглядається необхідність адміністративно-правового регулювання, оскільки воно забезпечує необхідні правові умови для роботи прикордонних представників. З огляду на те, що вони є службовими особами державного органу, вони зобов'язані діяти на основі відповідних норм права. Так, Положення про Прикордонних представників України та їх апарат встановлює структуру прикордонно-представницького апарату Держприкордонслужби України, його основні завдання, права та обов'язки. Також наказом Адміністрації Держприкордонслужби України визначено склад прикордонно-представницького апарату відповідно до посади. На державному кордоні з Республікою Білорусь діють Представники Держприкордонслужби України, з РФ і Республікою Молдова – Прикордонні Представники України, на кордонах з Республікою Польща, Словацькою Республікою, Угорською Республікою та Румунією діє апарат Прикордонних уповноважених [329].

Крім того, на відомчому рівні визначені окремі рекомендації з організації прикордонно-представницької діяльності. Відповідний методичний посібник встановлює форми діяльності Прикордонних Представників, до яких належать: контроль дотримання режиму державного кордону; листування з Прикордонними Представниками суміжної держави; прикордонно-представницькі зустрічі; спільне засідання; розслідування прикордонних інцидентів і випадків на державному кордоні; діяльність у надзвичайних ситуаціях. Такі зовнішні прояви міжнародної службової діяльності в окремих випадках отримали регламентацію як відповідний алгоритм дій (наприклад, проведення прикордонно-представницьких зустрічей) або навіть процесуальну регламентацію (наприклад, розслідування прикордонних інцидентів і випадків на державному кордоні, реалізація завдань щодо реадмісії (приймання–передавання осіб)) [215].

Приймання або передавання осіб, які підлягають реадмісії, здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон на території запитуючої або запитуваної договірної держави або на іншій погодженій між компетентними або уповноваженими органами сторін території (місці) під час прикордонно-представницьких зустрічей. За результатами проведення такої зустрічі складається протокол, який може долучатися до особової справи реадмісованої особи [124].

Очевидним адміністративним аспектом регламентації прикордонно-представницької діяльності є також те, що як додатки до методичного посібника відпрацьовані бланки окремих документів – запрошення (лист) Прикордонному Представнику суміжної держави, програма і проект протоколу прикордонно-представницької зустрічі, акт приймання–передавання окремої особи в разі реадмісії і протокол за її результатами. Це дає можливість спростити роботу прикордонно-представницького апарату і свідчить про організаційно-розпорядницький аспект нормативного регулювання.

Слід також враховувати, що «виконання угод про реадмісію можливе лише за умови здійснення ряду заходів, що пов'язані з адміністративно-юрисдикційною діяльністю правоохоронного характеру» [444, с. 26]. Зокрема, особи, які прийняті від договірної держави в порядку реадмісії після проходження прикордонного та інших видів державного контролю, можуть бути затримані в адміністративному порядку, після чого прийнята особа поміщається до місця тимчасового тримання органу охорони державного кордону. Іноземці та особи без громадянства, які не мають документів на право перебування на території України, підлягають реадмісії до іншої договірної держави або примусовому видворенню в порядку адміністративного судочинства [124]. 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 цих органів або за місцезнаходженням ПТПП, позовна заява про застосування судом до іноземця або особи без громадянства затримання або альтернативних заходів, передбачених ч. 1 ст. 289 КАСУ [141].

Оскільки приймання або передавання осіб, які підлягають реадмісії, здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон на території запитуючої або запитуваної договірної держави уповноважені особи, які безпосередньо здійснюють реадмісію, після прибуття до визначеного пункту пропуску через державний кордон повинні уточнити взаємодію з начальником ВПС щодо забезпечення режимних заходів під час здійснення реадмісії, а також здійснення прикордонного й інших видів контролю щодо осіб, які підлягають реадмісії. Органи охорони державного кордону здійснюють пропуск осіб, які підлягають реадмісії, через державний кордон та супроводжуваних осіб [124]. Такі повноваження посадових осіб, які здійснюють прикордонний контроль, забезпечують діяльність уповноважених на здійснення реадмісії компетентних органів як Держприкордонслужби, так і ДМС України.

Висновки до розділу 3

Реєстрація є одночасно основою для розуміння дозвільно-примусових повноважень і необхідним елементом опису адміністративних проступків у міграційній сфері. Норми, які визначають порушення правил перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства можуть бути переглянуті на основі різного розуміння поняття «реєстрація», що застосовується під час перетинання державного кордону та на території країни як аналог прописки.

Система адміністративного примусу в діяльності Держприкордонслужби

України розрахована на забезпечення недоторканності державного кордону, подолання нелегальної міграції шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги й захисту особам, які постраждали у процесі міграційних правопорушень. Виходячи із цього суспільного призначення, вона передбачає заходи, спрямовані на безпосередню протидію нелегальній міграції і заходи, що забезпечують таку правоохоронну діяльність. У кожному з цих системних груп можуть бути віднесені способи примусового впливу, що мають попереджувальний, припинювальний, відновлювальний чи процесуальний ефект (результат).

Адміністративний примус, спрямований на безпосередню протидію нелегальній міграції охоплює, по-перше, заходи, примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта) та, по-друге, заходи, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо). Заходи усунення можливості перебування на території держави небажаної особи характеризує виражена міграційна спрямованість – примусове переміщення такої особи за межі держави або недопущення її в'їзду в державу. Саме це відрізняє їх серед інших заходів адміністративного примусу і дає підстави вживати термін «адміністративно-міграційний примус».

Затримання як захід адміністративного примусу спрямований на безпосередню протидію нелегальній міграції характеризує: міжнародно-правова регламентація обов'язку його застосування органами Держприкордонслужби України; поширення в адміністративному судочинстві у справах, пов'язаних із перебуванням іноземних громадян і апатридів на території України; встановлення альтернативності застосування у зв'язку із тривалими строками затримання нелегальних мігрантів.

Особливість адміністративно-примусових заходів, що забезпечують протидію нелегальній міграції полягає в тому, що їх безпосередньою метою є проміжний результат у спеціальній міграційній правоохоронній діяльності. Примусові заходи цієї групи можуть мати загальний та екстраординарний

характер. Застосування загальних заходів примусу переслідує досягнення процесуальних та службових завдань і не передбачає впливу на фізичну недоторканість особи. Екстраординарність, винятковість характерна для силових заходів Держприкордонслужби України щодо нелегальних мігрантів, які можуть мати також забезпечувальне призначення і не пов'язуватися з охороною державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні чи виконанням обов'язків військової служби.

Процесуальні норми КУпАП визначають підвідомчість Держприкордонслужбі України справ про адміністративні правопорушення, повноваження її посадових осіб щодо застосування заходів забезпечення у таких справах і складення протоколів про адміністративні правопорушення. Законодавча практика, що безпосередньо пов'язана з процесуальною діяльністю Держприкордонслужби України в протидії нелегальній міграції характеризується двома основними тенденціями. По-перше, відзначається суттєвий взаємозв'язок двох видів адміністративних проваджень – адміністративного судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення. По-друге, законодавець і надалі розглядає адміністративне законодавство як інструмент впливу на міграційну ситуацію.

Норми, зосереджені в підзаконних нормативно-правових актах мають значення для з'ясування категорій особового складу Держприкордонслужби України, уповноваженого на здійснення процесуальних дій у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, ведення діловодства в такій категорії справ, встановлюють зразки основних процесуальних документів. За їх допомогою адаптовано до умов оперативно-службової діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону вимоги КУпАП та інших законів про адміністративну відповідальність. Удосконалення відомчого нормативно-правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів передбачає усунення суперечностей змісту різних документів, визначення можливих суб'єктів такої процесуальної діяльності із врахуванням умов охорони державного кордону та повноважень

підрозділів, призначених для цього.

Повноваження Держприкордонслужби України в адміністративних провадженнях щодо застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства є юрисдикційними за своєю процесуальною природою та взаємообумовленими відповідно до правового регулювання. Рішення про примусове повернення приймається з метою забезпечення подання позову до адміністративного суду про примусове видворення з України, а не лише в результаті наявності матеріальних підстав, визначених законом, які не пов'язані з наявністю спору (суперечки). Посадові особи органів охорони державного кордону повинні отримати повноваження вирішувати застосовувати примусове повернення чи звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про примусове видворення нелегального мігранта. Відповідним чином повинна скеровуватися діяльність адміністративних судів з прийняття рішень у такій категорії справ на основі оцінки правомірності перебування мігранта на території країни.

На стадії виконання рішень про примусове видворення військовослужбовці Держприкордонслужби України вирішують загальні завдання, що характерні для цього адміністративного провадження, та специфічні, спрямовані на забезпечення перетинання державного кордону іноземцем чи особою без громадянства, підданого примусовому видворенню. Загальні завдання покладаються на супровід, персонал якого не входить до складу прикордонних нарядів, а призначений для охорони іноземців і може діяти на території іншої держави для запобігання ухиленню від виконання рішення в процесі примусового видворення. Специфічні завдання виконує прикордонний наряд, призначений для охорони державного кордону в пункті пропуску, через який заплановано примусове видворення.

В Україні сформована нормативно-правова база діяльності органів Держприкордонслужби України щодо здійснення реадмісії, яка характеризується певною дуалістичністю правової регламентації. Її основу складають двосторонні міжнародні угоди про реадмісію (приймання—

передавання) осіб. Імплементация їх положень здійснюється в актах адміністративного законодавства – законах і підзаконних, у тому числі, відомчих нормативних актах. Регулювання діяльності стосовно практичного втілення угод про реадмісію має виражений адміністративно-правовий характер, що зумовлено необхідністю визначення повноважень компетентних державних органів та застосуванням заходів адміністративного примусу. Поняття «реалізація міжнародних угод» найбільш зрозуміло й повно характеризує діяльність органів Держприкордонслужби України у процедурах реадмісії (прискореної, транзитної), що передбачає здійснення взаємодії, юрисдикційних і забезпечувальних повноважень.

РОЗДІЛ 4

ПРОФІЛАКТИКА НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

4.1 Причини та умови нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України

4.1.1 Загальна характеристика детермінації нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України

Запорукою успіху в протидії протиправним явищам є виявлення причин та умов, які призводять до їх появи. Це стосується адміністративної деліктності загалом та окремих її проявів зокрема. Нелегальна міграція, яка трансформувалася в систему взаємопов'язаних між собою правопорушень, має глибоку соціальну основу та детермінується комплексом різноманітних чинників. Усвідомлення їх змісту та механізму впливу на протиправну поведінку дає можливість попередити, запобігти негативним проявам. Тим паче це важливо, зважаючи на необхідність забезпечення прав і свобод нелегальних мігрантів, що призводить до нівелювання карального впливу заходів відповідальності. Значна частина іноземців у пошуках кращих умов життя готова не лише на незаконне перетинання кордону, але й понести покарання за такі дії.

Традиційно детермінанти досліджуються в кримінології як «різноманітні події, явища, процеси, стани природи і суспільства, що відображаються свідомістю і становлять передумови, підстави для інших, похідних від них явищ, процесів, станів свідомості, форм діяльності, типів відносин» [180, с. 69]. Основою таких уявлень є «детермінізм (від лат. *determine* – визначаю, обмежую) – філософське вчення про визначений (недовільний) характер буття

явищ». Центральним у цьому вченні «є принцип причинності, згідно з яким не існує нічим не зумовлених подій, кожне явище породжується іншими явищами» [543, с. 152].

Відповідно до кримінологічних підходів нелегальна міграція розглядається як детермінуючий чинник злочинності. Так О. Є. Михайлов, А. В. Горбань та В. В. Міщук вказують, що «особливу тривогу викликає зростання злочинності маргінальних прошарків», зокрема, «...біженців та незаконних емігрантів з інших країн. Багато хто з них уже нині добре освоїв кримінальні уроки нецивілізованого ринку» [179, с. 207]. Слід погодитися з Б. М. Головкіним, який характеризує, наприклад, нелегальну трудову міграцію як фонове для злочинності явище. Відповідно фоновими називаються асоціальні за змістом явища, що «виражаються у формі соціальних відхилень від встановлених норм і цінностей, несуть загрозу дестабілізації суспільних відносин» [180, с. 80–81]. Однак нелегальній міграції притаманні не лише загальні, але й спеціальні фонові характеристики. Вона, так як і інші спеціальні фонові явища (наркотизм, тіньова економіка, корупція), є соціальною базою для поширення злочинів, пов'язаних із сприянням нелегальним мігрантам. За даними Інтерполу, «90 % людей, які прибувають до Європи потрапляють туди через систему нелегальних перевезень, що складається з безлічі нежорстко пов'язаних кримінальних угруповань. У цій діяльності підозрюються злочинці більше ніж зі ста країн» [63].

Серед персоналу прикордонних підрозділів, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності 79,9 % опитаних вважають, що нелегальна міграція пов'язана із незаконним переправленням осіб через кордон, 67,9 % – з підробленням документів та їх використанням, 41,6 % – з торгівлею людьми. Про домінуючий взаємозв'язок нелегальної міграції з переправленням осіб через кордон відповіли переважно (93,6 %) офіцери оперативно-розшукових підрозділів. Переважає така ж думка серед курсантів, які навчаються за офіцерською програмою (91,7 %). З числа національних діаспор, що існують на території України та сприяють нелегальній міграції, 17,1 %

військовослужбовців (працівників) з практичним досвідом назвали сирійську, 14,3 % – афганську, 7,2 % – в'єтнамську, 3,8 % – сомалійську і турецьку, 2,7 % – азербайджанську, вірменську, грузинську, індійську і узбецьку (*додаток Д*).

Взаємна детермінація між нелегальною міграцією, яка полягає в незаконному перетинанні державного кордону (або спробі такого перетинання) та супутніми злочинами, є доволі стійкою та відображає суттєвий причинно-наслідковий вплив і суспільну небезпеку міграційних правопорушень. Співвідношення випадків в'їзду нелегальних мігрантів в Україну, припинених посадовими особами Держприкордонслужби, до кількості кримінальних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією становить двадцять три до одного і протягом останніх років спостерігається доволі значна кількість таких злочинів порівняно з обсягами незаконного перетинання державного кордону чи спроб в'їхати на територію України (*рисунок 4.1*).

Нелегальна міграція також не виникає безпричинно. Як складний суспільний процес вона не тільки може призводити до певних результатів чи сприяти їм, але й зумовлюватися тими чи іншими детермінантами. Їхня характеристика заснована на загальних деліктологічних уявленнях, відповідно до яких виділяються причини, умови і кореляти [293, с. 50, 51].

Також потрібно враховувати юридичну природу цього негативного явища, однозначні погляди на яку не сформовано дотепер. Такі вчені як О. А. Бінковський, В. В. Залож, В. І. Довгань та І. І. Серова звертають увагу на те, що нелегальне переправлення мігрантів є лише частиною більш загального процесу нелегальної міграції. До того ж вони вказують на таку її рису, як можливість використання мігрантом для незаконного перетинання кордону підроблених документів [30, с. 16; 468, с. 344]. Тобто нелегальність (незаконність) міграції пов'язується з діяннями, які не лише є адміністративно-караними (статті 203 та 204-1 КУпАП), але й отримали кримінально-правову заборону (ст. 331 та ч. 4 ст. 358 ККУ). Характеризуючи нелегальну міграцію та її детермінацію, слід аналізувати комплекс протиправних діянь різних за

ступенем суспільної небезпеки та колом суб'єктів, які їх можуть вчиняти, проте пов'язаних або з незаконним перетинанням державного кордону або перебуванням на території України.

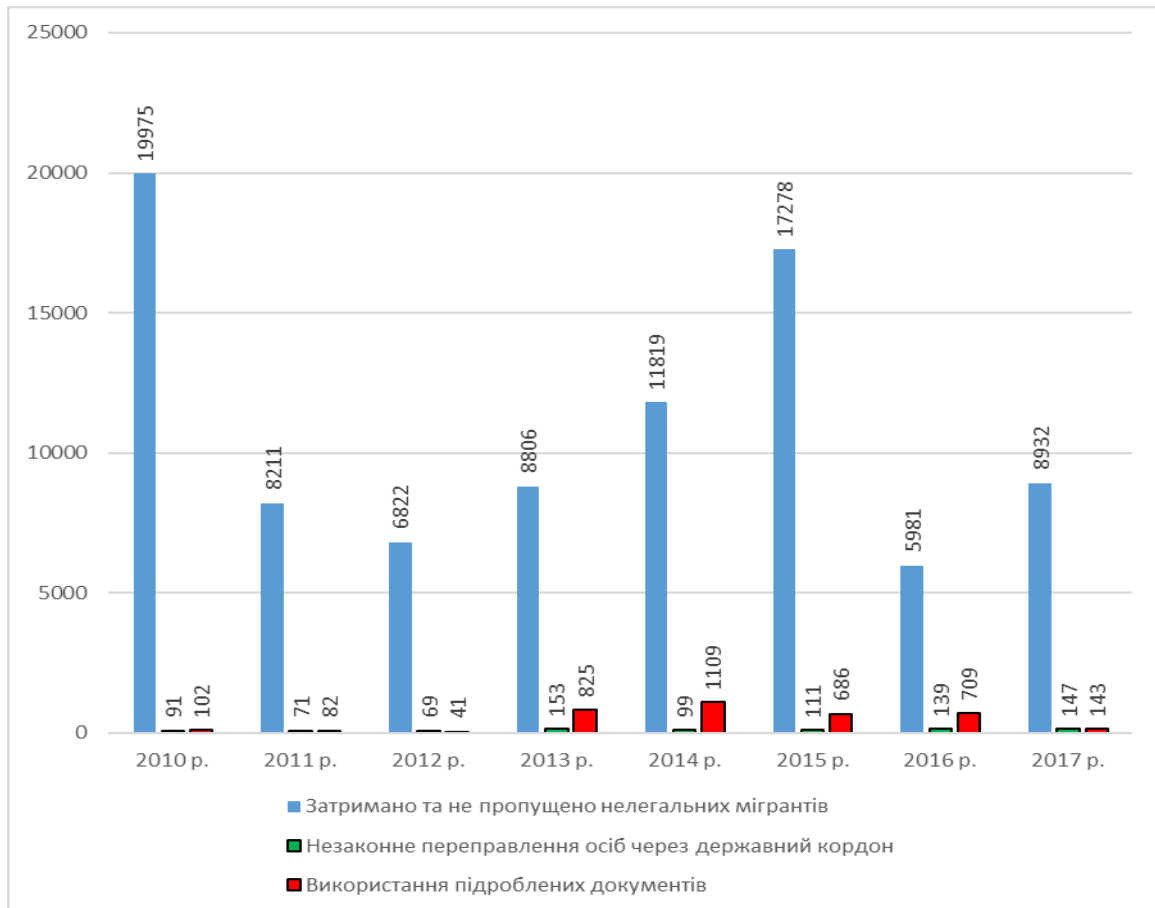


Рисунок 4.1 – Співвідношення кількості затриманих та непропущених нелегальних мігрантів із кількістю виявлених органами Держприкордонслужби України злочинів (незаконне переправлення осіб через державний кордон та використання підроблених документів)

Зважаючи на це, детермінанти нелегальної міграції можуть також перебувати в кримінологічній площині. Тобто, до вчинення правопорушень, які пов'язані з незаконним в'їздом на територію країни та протиправним перебуванням іноземців чи осіб без громадянства, призводять характерні для злочинності загалом причини та умови.

Проте проблему нелегальної міграції слід розглядати в контексті

міжнародної міграції як глобального явища. У багатьох випадках детермінація як легальної, так і нелегальної міграції однакова. Не можуть міграційні процеси відбуватися поза загальними процесами переміщення населення, навіть якщо вони деліктного змісту. Тому потрібно враховувати причини та умови, які детермінують нелегальне перетинання людьми кордонів між державами, маючи при цьому різну мотивацію.

Окремі детермінанти можуть вважатися визначальними. Зокрема у доповіді Всесвітньої продовольчої програми ООН зазначається, що голод є основною причиною міграції. Автори доповіді стверджують, що зниження рівня продовольчої безпеки на 1 % призводить до зростання числа міжнародних мігрантів на 1,9 % [606].

Безумовно, що міграційні причини мають демографічну основу. Як вказує Н. П. Тиндик, до 2050 року на Землі передбачається, що буде проживати 9,4 млрд осіб, а це спричинить різке «збільшення навантаження на земну екосистему, призведе до її додаткового руйнування та виснаження і, як наслідок, змусить великі маси людей мігрувати до відносно кращих в екологічному та економічному аспектах регіонів земної кулі» [502, с. 204].

До того ж сьогодні кордони між державами перестали виконувати лише бар'єрну функцію, як це було характерно для Радянського Союзу. Зростання кількості подорожуючих призводить до зростання кількості тих осіб, які намагаються незаконно потрапити в країну. «Так, якщо у 1991 р. Прикордонними військами України було пропущено через державний кордон 14,5 млн громадян і 1,87 млн одиниць транспортних засобів, затримано 885 порушників кордону, з яких 148 незаконних мігрантів..., то вже у 1994 р. ПВУ було пропущено через державний кордон 86,4 млн громадян і 15 млн одиниць транспортних засобів, затримано 20 529 порушників кордону, з яких 11 444 незаконних мігранти...» [132, с. 9].

Вести мову про яку-небудь одну обставину або окреслити коло можливих обставин, що призводять до міграції, неможливо. Існують цілі групи детермінуючих чинників міграції, зокрема нелегальної. Їх специфічність

полягає в тому, що вони призводять саме до міграційних порушень, а не будь-яких інших. Відповідно, це чинники, що «спонукають до міграції», тобто стимулюють або змушують людей залишити місце свого постійного проживання або чинники, що «притягують міграцію», тобто стимулюють та заохочують людей мігрувати до іншої країни. До першої групи належать: бідність, безробіття, відсутність можливостей, насильство, збройний конфлікт, етнічні чистки, порушення прав людини, природні та штучно спричинені катастрофи і погане управління. Друга група включає: економічні можливості та можливості працевлаштування, кращу соціальну та політичну ситуацію, стабільнішу обстановку у галузях освіти, економіки та прав людини, а також кращу екологічну ситуацію в країнах призначення [447, с. 7].

Вказані обставини, що «спонукають до міграції», або «притягують міграцію», приблизно однаково впливають на поведінку мігрантів. Серед опитаних військовослужбовців та працівників підрозділів, безпосередньо залучених до виконання оперативно-службових завдань, більшість (88,4 %) вказали причиною нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, пошук мігрантами кращих умов життя. Проте, у своїх відповідях вони не надають суттєву перевагу чинникам, що підштовхують до міграції у співвідношенні з чинниками, що притягують міграцію: 69,6 % опитаних цієї категорії вважають причинами нелегальної міграції воєнні конфлікти і незадовільні умови проживання в країнах нелегальних мігрантів; 67 % – бажання заробити і пошук кращих умов життя. Відповіді курсантів, які навчалися за офіцерською програмою розподілилися так: 83,3 % вважають причинами нелегальної міграції пошук кращих умов життя, 66,7 % – незадовільні умови проживання в країнах нелегальних мігрантів, 58,3 % – бажання заробити і 50 % – воєнні конфлікти (додаток Д).

Подібна міграційна ситуація складається в суміжних з Україною країнах ЄС. Зокрема, нелегальна міграція в Словаччину має «змішаний характер» – кількість добровільних економічних мігрантів дорівнює кількості осіб, які втікають від війни та насилля [572, р. 12]. Така ситуація відображає

різноманітність видів міграції до Європи і країн походження мігрантів, які за причинами чи характером переміщень населення можуть належати до будь-якої з категорій: вимушеної, сімейної, трудової, інтелектуальної та навчальної міграції [210, с. 27, 123].

Описані вище детермінанти характеризують нелегальну міграцію як явище асоціальної дійсності. Як окремий поведінковий акт те чи інше діяння, яке може бути розцінене як міграційне правопорушення, зумовлюється морально-психологічними особливостями окремої людини. Рафал Лізут наводячи чотири групи причин тероризму, сепаратизму, екстремізму або нелегальної міграції, характеризує людей, які вдаються до таких вчинків. Він пише, що «в одній групі нелегальних іммігрантів ми можемо мати цілком різні причини дій і задумані наслідки для досягнення» [580, р. 53–54].

Більшість (87,6 %) серед виявлених органами та підрозділами охорони державного кордону адміністративних правопорушень становлять діяння, передбачені ч. 2 ст. 203 та ст. 204-1 КУпАП, 8,2 % – це правопорушення, передбачені ст. 202 КУпАП, а решта (4,2 %) – це інші правопорушення. Як зазначає Л. В. Серватюк, «причинність правопорушень на державному кордоні безпосередньо пов'язана з нелегальною міграцією, тобто за статистикою більшість правопорушень припадає на «шукачів кращої долі» [466, с. 118]. Звичайно така ситуація пов'язана з комплексом об'єктивних причин, серед яких має значення географічне розташування та становище, в якому опинилася наша держава. Однак до вчинення окремого правопорушення призводить внутрішня позиція окремої людини. Особа, яка вирішила здійснити переміщення незаконним шляхом, робить дуже рішучий крок у житті. Людина усвідомлює, що на неї чекають великі труднощі і негаразди, але спокуса кращого життя, вирішення багатьох життєвих проблем змушує її не замислюватися над своїми діями, які є грубим порушенням законодавства тієї країни, до якої вони потрапляють незаконним шляхом [185, с. 306, 307].

Це підтверджується соціологічними даними. За оцінками представників Міжнародної організації з міграції, які в 2015 – 2016 рр. взяли інтерв'ю та

провели опитування 65 громадян третіх країн, реадмісованих з країн ЄС в Україну, лише 40 % мігрантів, які хочуть повернутися на батьківщину і потребують допомоги у цьому (*додаток Ж*).

Натомість недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні переважно зумовлена незнанням цими особами відповідних законодавчих положень, що засвідчує аналіз матеріалів справ про адміністративні правопорушення, які перебували в провадженні підрозділів охорони державного кордону. Зокрема 25 грудня 2016 року прикордонним нарядом ВПС «Львів–аеропорт» було виявлено, що громадянин Великої Британії перебував на території України більше ніж 90 днів (169 днів) протягом 180 днів. Цей іноземець пояснив, що не знав скільки днів він може перебувати в Україні [433]. В окремих випадках іноземці перевищення терміну перебування в Україні пояснюють сімейними обставинами. Наприклад, 10 жовтня 2016 року прикордонним нарядом у міжнародному пункті пропуску для автомобільного сполучення «Вилок» було виявлено перевищення громадянином Угорщини терміну перебування в Україні на 46 днів. Він пояснив, що вчасно не зміг виїхати через невідкладне лікування дитини, яка проживає на території України з його дружиною [485, а. с. 5].

В умовах конфлікту в східних районах України з'явилися нові прояви нелегальної міграції, детерміністична інформація про яку має яскраво виражене ідеологічне, політичне, економічне і соціальне забарвлення. Суттєве збільшення кількості виявлених органами Держприкордонслужби України правопорушень, перш за все, відбулося за рахунок фіксації численних фактів вчинення як громадянами України, так й іноземцями незаконних перетинань державного кордону України через тимчасово неконтрольовану українсько-російську ділянку, що виявляються у діючих пунктах пропуску через державний кордон України. Якщо в 2015 році частка адміністративних правопорушень за ст. 204-1 КУпАП, припинених персоналом підрозділів Східного регіонального управління Держприкордонслужби України, складала

85 %, то у 2016 році вона зросла до 93 %. Такі незаконні перетинання державного кордону вчиняються переважно з метою отримання соціальних виплат, закупівлі продуктів харчування тощо, рідше через зловживання статусом переміщеної особи. Проте в окремих випадках порушують порядок в'їзду на територію тимчасово окупованої АР Крим та до окремих районів Донецької і Луганської областей через закриті урядом України пункти пропуску російські громадяни – культурні діячі, журналісти та особи, які мають намір взяти участь у бойових діях [47, с. 13].

З'ясування причин та умов різних за змістом міграційних правопорушень позитивно впливає на організацію різнопланової, предметної та ефективної охорони державного кордону. Практичне значення для органів Держприкордонслужби України та їх посадових осіб матиме профілактичне застосування детермінуючих характеристик нелегальної міграції в інформаційно-аналітичній та оперативно-розшуковій діяльності, а також організації служби в прикордонних нарядах.

4.1.2 Віктимність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України

Оскільки нелегальна міграція існує тривалий час та здатна призводити до загострення ситуації, що засвідчує досвід ЄС, виникає потреба в обґрунтованих підходах до розуміння механізму поведінки нелегальних мігрантів та інших осіб, які їм сприяють або використовують їх. Схильність такої категорії іноземців та осіб без громадянства до порушень вимог прикордонного та міграційного законодавства в багатьох випадках перетворює їх на жертв. Встановлення віктимних особливостей міграційних правопорушень розглядається як частина наукового супроводу організації охорони державного кордону, що повинна відповідати сучасним тенденціям реалізації політики у сфері прикордонної безпеки.

Предметом наукових досліджень у середині ХХ сторіччя стали, насамперед, особливості поведінки тих чи інших осіб, які постраждали в результаті вчинення злочинів. Уже на той час вчені-кримінологи звернули увагу на проблему міграції. Один з основоположників віктимології Х. Хентіг вважав іммігрантів типовими жертвами. Він писав: «Імміграція означає більше, ніж зміну країни або континенту. Це тимчасове зниження до крайнього ступеня безпорадності у життєвих людських відносинах. За винятком лінгвістичних труднощів, всі психологічні зв'язки, які з'єднують людину з іншими людьми та захищають її від них, зазнають переорієнтації» [576, р. 415].

Згодом дослідження про жертву сформували окремий науковий напрям, який вивчає не лише наслідки впливу злочинів на особу і схильність її до цього, але й причини віктимної поведінки в результаті усіх можливих соціальних та природних явищ. Наукові праці О. В. Кузьменко, О. А. Малиновської, О. І. Піскуна, О. І. Савченка, Ю. І. Римаренка, Н. П. Тиндик та деяких інших авторів сформували теоретичне підґрунтя розуміння причин та місця особи в міграційних процесах. У силу правової оцінки нелегальної міграції набувають значення дослідження, проведені такими вченими, як Є. В. Додін, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, що стосуються процесуального статусу потерпілих у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, віктимності та моральності в адміністративній деліктології.

Це підтверджує комплексний характер наукових уявлень про віктимність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, що мають враховувати досягнення у сфері адміністративної деліктології, кримінології, міграційного права та деяких інших суспільних наук.

Ключовим поняттям віктомологічних досліджень є «жертва». Відповідно віктимність (від лат. *victima* – жертва) розглядається як «підвищена вірогідність за тих чи інших обставин стати жертвою правопорушення» [561, с. 472].

На міжнародному рівні закріплено кримінологічне розуміння «жертв» як осіб, «яким індивідуально або колективно було завдано шкоди, включаючи тілесні ушкодження або моральні збитки, емоційні страждання, матеріальні

збитки, або суттєве обмеження їх основних прав у результаті дії або бездіяльності, що порушує чинні національні кримінальні закони держав-членів, включаючи закони, що забороняють злочинне зловживання владою» [60]. Однак навіть вчені-кримінологи зазначають, що жертвами стають не лише в результаті вчинення злочину. А. П. Закалюк з цього приводу зауважив, що віктимність почала розглядатися і як здатність стати жертвою «інших соціальних (війна, голод) та природних явищ (землетрус, повінь тощо)» [98, с. 14]. О. М. Джужа в зв'язку з цим пропонує звузити «дуже широке значення терміна «віктимологія», тобто вчення про жертву взагалі». Ним вводиться визначення «кримінальна віктимологія, тобто галузь знань», яка вивчає потерпілих (жертв) злочинних посягань, а не жертв природних економічних катаклізмів і не постраждалих від будь-яких правопорушень (адміністративних, цивільних, трудових тощо)» [74, с. 138].

Запропонована Б. Мендельсоном концептуальна позиція про широке розуміння віктимології надзвичайно важлива для характеристики нелегальної міграції. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» нелегальний мігрант – це адміністративний правопорушник. Досліджуючи феноменологію адміністративної деліктології, О. І. Остапенко вказує на «існування адміністративної віктимології як складової частини віктимології, враховуючи її міждисциплінарний характер». «Такий підхід, – пише він, – буде обґрунтованим, тому що адміністративне право – це самостійна галузь права й предметом її вивчення, крім усіх інших суспільних відносин, є також і жертва адміністративно-правових відносин, тобто потерпілий від проступку, що знайшло своє відображення в діючому адміністративному законодавстві» [293, с. 134–135].

Незаконне перетинання державного кордону, порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні (законодавчо визначені форми нелегальної міграції) є адміністративними деліктами з так званими формальними складами, що тягнуть за собою відповідальність без заподіяння шкідливих наслідків. Уявити шкоду потерпілим у результаті

вчинення таких проступків, механізм яких зводиться до порушення встановлених правил складно в силу комплексного розуміння ст. 269 КУпАП. Згідно її положень потерпілою є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду і така особа може бути опитана як свідок [144]. Отже, у процесуальному розумінні законодавства про адміністративну відповідальність потерпілий це лише людина.

Безумовно, що адміністративно карана нелегальна міграція завдає шкоди правопорядку, і зважаючи на її транскордонний характер не тільки якої-небудь однієї країни. Сам факт посягання, писав Б. М. Лазарев, передбачає нанесення шкоди суспільним відносинам, правопорядку, а тим самим інтересам суспільства, підприємств, організацій і громадян. Тому, якщо такого посягання на охоронювані адміністративним правом суспільні відносини немає, то немає і самого адміністративного правопорушення [194, с. 35, 36]. У зв'язку з цим для віктимної характеристики нелегальної міграції набуває значення сформульована в кримінології позиція про відсутність тотожності понять «жертва» і «потерпілий». На думку О. М. Гуміна і І. М. Зубача, «потерпілий набирає свого правового статусу з усіма можливими наслідками у процесуальному порядку. Поняття «жертва» характеризує певний соціальний зміст особи, що постраждала від злочину, незалежно від юридичного оформлення» [59, с. 317].

За такого підходу жертвами нелегальної міграції як соціального явища може бути невизначене коло осіб. Як зазначає В. О. Туляков «проблема класифікації жертв злочинів аж ніяк не зводиться винятково до фізичних осіб. Вимагає особливої уваги і розробка класифікації жертв злочину стосовно до юридичних осіб, інших формальних і неформальних соціальних груп і колективів. У недалекому майбутньому, у зв'язку з інтернаціоналізацією кримінальної активності і ростом зловживань владою з боку державних і міждержавних формувань, буде необхідною і класифікація соціальних спільнот як жертв транснаціональних і міжнародних злочинів» [505, с. 12]. Зокрема,

Б. М. Головкін розглядає нелегальну міграцію як детермінанту групової віктимності і характеризує її як суспільно шкідливе явище (процес), що підвищує уразливість окремих верств населення перед злочинними посяганнями [51, с. 7].

Хоча ставлення до міграції загалом є неоднозначним. Зокрема С. О. Філіппов, аналізуючи ціннісно-нормативні аспекти суспільної свідомості, які мають суттєве кримінологічне значення, звертає увагу на те, що «для провідних світових мас-медіа, які формують громадську думку, більш значущими є міграційні проблеми у Західній, Центральній Європі та у Північній Америці у порівнянні з іншими регіонами світу» [542, с. 159].

Сформоване уявлення небезпеки нелегальної міграції для світового співтовариства, суспільства, держави та окремої людини досягається через порівняння з іншими загрозами. В аналітичних дослідженнях міжнародного та державного простору безпеки йдеться про «...визначення загроз за ступенем і масштабом їхніх наслідків, а також за засобами, які при цьому використовуються, та чинниками, які в них задіяні. Так, війна, тероризм та розповсюдження зброї масового ураження потрапляють до категорії «жорстких», натомість зміни клімату, занепад довкілля, проблеми бідності, поширення інфекційних захворювань вважають «м'якими». Цей перелік не є вичерпним, до «м'яких» загроз зараховують й нелегальну міграцію, торгівлю людьми, міжетнічні конфлікти, а також кібертероризм, який здатний заподіяти величезну шкоду економічній та соціальній структурі країн, проти яких він спрямований» [224, с. 7].

Слід визнати, що міграційні процеси, у тому числі нелегальні, розглядаються як небезпека переважно потенційно, з певним ступенем імовірності. Пов'язано це з тим, що не існує безпосереднього зв'язку між незаконним в'їздом на територію держави чи перебуванням там і заподіянням у результаті цього мігрантом шкоди будь-якій жертві. У причинно-наслідковому ланцюжку (перебігу подій), що передбачає настання негативних наслідків для життя, здоров'я, власності та інших суб'єктивних прав особи повинно бути

інше протиправне діяння. Насамперед мова йде про злочини іноземців та осіб без громадянства, які безпосередньо впливають на безпеку і розглядаються як показник одного з міграційних ризиків. Збільшення кількості кримінальних проваджень стосовно таких осіб «призводить не лише до погіршення криміногенної ситуації в Україні, а й до ускладнення боротьби зі злочинністю, оскільки іноземці-правопорушники окрім контактів в Україні мають ще й контакти за кордоном». Натомість «збільшення кількості осіб, притягнутих до адмінвідповідальності за статтею 203 КУпАП (порушення правил перебування в Україні і транзиту через Україну) може мати» негативний вплив лише опосередковано. У такому разі вважається, що іноземця чи особу без громадянства факт притягнення до відповідальності може не зупинити (*підкреслення наше – А. М.*) при вчиненні інших більш тяжких правопорушень [214].

У структурі злочинів, які вчинялися різними категоріями мігрантів у 2017 році, виділяють тяжкі злочини проти власності (52 %), злочини проти життя та здоров'я особи (близько 13 %), серед яких кожний п'ятий є вбивством, а також злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів (близько 11 %) і зброї (близько 6 %) ¹. За твердженням А. М. Бабенка та А. А. Смаглій, «зв'язок між міграцією та злочинністю є цілком очевидним». Розрахований ними в регіональному розрізі за допомогою методу Спірмена коефіцієнт кореляції між цими двома явищами становить 0,75. Це вказує, як вважають ці автори, на сильну взаємозалежність між міграцією та злочинністю станом на 2016 рік [18, с. 16].

Оцінка небезпеки нелегальної міграції відбувається через резонанс завданої шкоди іншими негативними явищами, пов'язаними з нею. Особливо це стосується терористичної діяльності, яка априорі покликана викликати жах. Досліджуючи феномен віктимної поведінки жертв злочинів, Б. М. Головкін звертає увагу на відому ієрархію людських потреб, серед яких безпека

¹З виступу доктора юридичних наук, доцента Бабенка А. М. на II Міжнародному науково-практичному симпозиумі «Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми» 16 березня 2018 року.

«пов'язується з прагненням жити в безпечному, стабільному, організованому і передбачуваному світі, де діють установлені правила і порядки, унеможливлені небезпечні ситуації, безлад і хаос. Потреба у безпеці виражається через свободу від страху перед злочинцями, відсутність тривоги за своє майбутнє, передбачуваність буття» [52, с 29].

Після низки терористичних актів, які були вчинені за участю мігрантів, північноамериканські та західноєвропейські обивателі потрапили в умови, за яких, як висловився А. Маслоу, практично все виглядає менш важливо, ніж безпека (навіть іноді фізіологічні потреби, які задовольняються...). Людина в такому стані, якщо він досить екстремальний і достатньо хронічний, може бути охарактеризована як «особа, яка живе заради безпеки». Автор теорії людської мотивації А. Маслоу визначає потребу в безпеці серед базових і розглядає її, як активний і домінуючий мобілізатор ресурсів організму лише в надзвичайних ситуаціях, наприклад, війна, хвороба, природні катастрофи, злочинні хвилі, соціальна дезорганізація, неврози, травми головного мозку, хронічно погана ситуація [581, р. 379].

Аналізуючи особливості боротьби з тероризмом у сучасному світі, К. Є. Войтовський та А. О. Місюра вважають, що «посилення міграційних процесів створює додаткові можливості для активізації діяльності міжнародних терористичних організацій». «З огляду на це, уряди країн з найбільшими міграційними потоками (у першу чергу країни ЄС, США, Канада) вживають заходів щодо посилення прикордонного контролю, впровадження ефективних систем спостереження за мігрантами та запобігання нелегальній міграції як важливих елементів системи попередження вчинення терористичних актів» [11, с. 14]. Професор В. С. Канцір з цього приводу робить висновок, що «нелегальні мігранти – це та категорія осіб (у своїй більшості), які проігнорували відчуття батьківщини і за символічну винагороду вливаються в терористичні організації з ультраутопічною, злочинною ідеологією» [133, с. 235–236].

Однак у механізмі нелегальної міграції жертвою переважно стає сам мігрант, який вдається до незаконних дій. Загальновідомою стала точка зору

про те, що предметом вивчення віктимології є: особи, яким злочином заподіяно фізична, моральна або матеріальна шкода, у тому числі і злочинці; їхня поведінка, що перебуває в тому чи іншому зв'язку із вчиненим злочином (включаючи і поведінку після нього); відносини, які пов'язували злочинця і жертву до моменту вчинення злочину; ситуації, в яких відбулося заподіяння шкоди [448, с. 12]. Досліджуючи кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні, А. П. Мозоль умовно поділяє детермінанти злочинності мігрантів на три види: «які впливають на формування особи до виникнення проблемної життєвої ситуації, що зумовлює міграцію; які діють у проблемній життєвій ситуації і визначають факт та мету міграції; які впливають на мігрантів під час і після прибуття до країни призначення». Він вважає, що «через ці чинники мігранти є найбільш уразливим об'єктом для будь-якого криміногенного впливу. Якщо вони самі не скоюють злочинів, то легко стають їх жертвами» [229, с. 9].

Серед опитаних у 2017 році військовослужбовців та працівників Держприкордонслужби України з досвідом практичної професійної діяльності переважає думка про те, що нелегальні мігранти є порушниками. Саме так вважає 84 % вказаних респондентів. Найбільша їх частка серед офіцерів факультету підготовки керівних кадрів (92 %) і офіцерів підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження (73,7 %). Дотримуються такої ж думки 55,9 % курсантів, які навчаються за офіцерською програмою. Натомість особовий склад підрозділів органів охорони державного кордону, на які покладено завдання щодо здійснення тримання затриманих осіб сприймають нелегальних мігрантів також як жертв. 55 % цієї категорії персоналу вказали, що в їх оперативно-службовій діяльності нелегальні мігранти переважно є правопорушниками і 65 % вказали, що такі мігранти – це жертви (додаток Д).

У первинному розумінні мігрант сприймається як жертва, якщо не правопорушення, то певних обставин. В адміністративній деліктології наводиться позиція, відповідно до якої недавніх іммігрантів включають до групи «соціально неміцних» жертв, оскільки вони як неповноправні громадяни

стають легкою здобиччю порушників [293, с. 284]. У своєму дисертаційному дослідженні С. В. Албул доводить, «що категорія нелегальних мігрантів найбільш віктимізована, бо процеси особистої віктимізації тут опосередковуються паралельними процесами «державної» віктимізації та віктимізації, яка «нав'язується». На думку цього вченого, «специфіка статусу нелегального мігранта визначає специфіку процесу індивідуальної і групової віктимізації нелегальних мігрантів, що являє собою такі взаємопов'язані стадії: потенційна жертва; пасивна жертва; підготовлена жертва; «ідеальна» (очікуюча) жертва» [12, с. 10].

Така характеристика віктимності нелегальних мігрантів отримує своє остаточне завершення через з'ясування механізму суспільно небезпечних діянь щодо іноземців та осіб без громадянства на території тієї чи іншої держави. Переміщення мігранта в інший правовий простір (на територію іншої держави) полегшує можливість злочинної діяльності, спрямованої проти нього. Зокрема, яскраво виражений міграційний характер має таке ганебне явище як торгівля людьми. Фахівці з числа міжнародних експертів на основі аналізу справ цієї категорії зауважують, «що вербування, перевезення та експлуатацію постраждалих здійснюють різні особи, які під час виявлення факту злочину можуть перебувати на території різних держав – походження, транзиту чи призначення» [533, с. 6].

Протягом останніх років простежується стала тенденція збільшення кількості виявлених фактів торгівлі людьми у співвідношенні з іншими транс-кордонними правопорушеннями. У 2017 році за матеріалами направленими органами Держприкордонслужби України за ст. 149 ККУ органами досудового розслідування було розпочато 36 кримінальних проваджень (найбільше за період 2013 – 2017 років), під час здійснення яких виконано 173 доручення слідчого. Суди винесли 5 вироків відносно 6 осіб, з яких 2 особи отримали реальний термін ув'язнення. Звертає на себе також увагу те, що вперше за останні п'ять років кількість випадків торгівлі людьми перевищила кількість випадків незаконного переправлення осіб через кордон (рисунки 4.1 та 4.2).

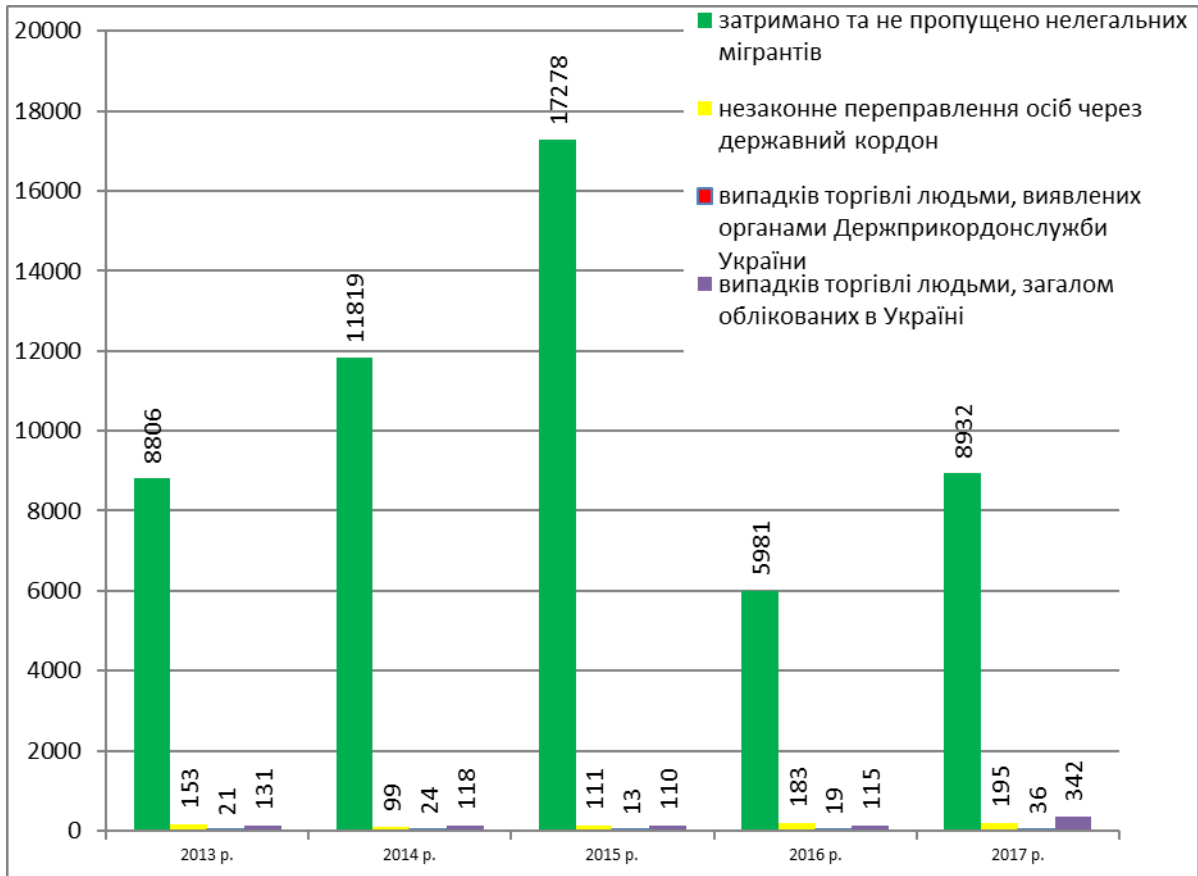


Рисунок 4.2 – Співвідношення кількості затриманих та непропущених нелегальних мігрантів із кількістю випадків незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми (на основі відомостей Адміністрації Держприкордонслужби, Генеральної прокуратури та Міністерства соціальної політики України)

Незважаючи на деякі суб'єктивні чинники, структура міграційних порушень останнього періоду підтверджує віктимізацію мігрантського середовища та певною мірою відображає причини міграції в Україні. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), 65 % іноземців, постраждалих від торгівлі людьми на українській території протягом 2003 – 2017 років, становили громадяни Молдови, 20 % – громадяни країн Центральної Азії (Киргизстан, Узбекистан), по 5 % – громадяни В'єтнаму та Російської Федерації. Серед країн призначення для експлуатації жертв торгівлі людьми Україна опинилася на четвертому місці, після Російської Федерації, Польщі та

Туреччини¹. Зазнало змін співвідношення форм експлуатації як мети вчинення злочину за ст. 149 ККУ. Якщо на початку 2000-х років переважала сексуальна експлуатація, то з 2010 року більшість випадків торгівлі людьми пов'язано з трудовою експлуатацією. Зокрема, 2017 року виявлено 1 133 (90 %) постраждалих від трудової експлуатації, 85 (6,8 %) – від сексуальної, 23 (1,8 %) постраждалих, втягнутих у злочинну діяльність та 17 (1,3 %) залучених до жебрацтва. Відповідно більшість осіб – жертв торгівлі людьми (62 %) становлять чоловіки. Рівень освіти постраждалих доволі високий – 50 % з технічною освітою, 18 % з вищою, 17 % з неповною середньою, 13 % з повною середньою [410]. На основі цих даних можливо сформулювати окремі соціологічні риси жертв торгівлі людьми, проте вони підтверджують лише окремі загрози, які пов'язані з транскордонними переміщеннями. Потенційно небезпечними є нові форми експлуатації, які ще не набули широкого розповсюдження – використання у збройних конфліктах, залучення до злочинної діяльності (незаконне переміщення тютюнових виробів, контрабанда наркотичних засобів та переправлення нелегальних мігрантів). Їх врахування в аналітичній діяльності забезпечує необхідний профілактичний ефект в охороні державного кордону, виконанні завдань на адміністративній межі з АР Крим та лінії розмежування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Небезпечний потенціал значної кількості жертв містить і сам процес нелегальної міграції, безпосередньо не пов'язаний з якою-небудь формою експлуатації, що характерно для торгівлі людьми. З 2014 року МОМ зафіксувала понад 22 500 мігрантів, які загинули в усьому світі. Протягом першої половини 2017 року ця міжнародна організація повідомила про смерть або зникнення 3 110 мігрантів. Хоча кількість жертв знизилася порівняно з 2016 роком (4 348 осіб), ризик загибелі збільшився на деяких міграційних маршрутах. Незважаючи на значну увагу політиків та засобів масової

¹Період спостереження, здійснюваний Представництвом МОМ в Україні у 2000 – 2017 роках, включає громадян України та іноземних громадян, які постраждали від торгівлі людьми на території України, враховуючи 29 випадків експлуатації на території АР Крим після 2014 року та 63 випадки експлуатації на непідконтрольних уряду України територіях.

інформації, збільшення пошукових та рятувальних заходів, кількість жертв у Середземному морі продовжувала зростати. Цим маршрутом скористалося менше мігрантів, проте більший відсоток тих, хто перебував у цій подорожі, загинув. У середземноморському регіоні смертність зросла з 1,2 % у першій половині 2016 року до 2,1 % у першій половині 2017 року [577].

За таких умов прикордонний контроль має на меті не лише протидію правопорушенням, пов'язаним з незаконним перетинанням державних кордонів, але й гуманітарний зміст. У міжнародно-правових документах закладена ідея забезпечити «мігрантам гуманне ставлення і повний захист їхніх прав» [436]. Світове співтовариство послідовно підтверджує свою позицію, орієнтовану на захист жертв міграційних правопорушень на противагу раніше відомому підходу про їх звинувачення. Вважається, що колективні зусилля повинні бути спрямовані на застосування ефективних заходів щодо захисту людських прав незаконно ввезених мігрантів, особливо жінок і дітей, дітей-мігрантів без супроводу, та здійснення усього можливого для попередження подальшої втрати життя людей [90, с. 6]. Рада з прав людини ООН визнає, що кожна держава має суверенне право визначати, кого допускати на свою територію, з урахуванням її міжнародних зобов'язань, а також здійснювати міграційні заходи і заходи із забезпечення безпеки на кордонах. Також на держави покладені зобов'язання відповідно до міжнародного гуманітарного і біженського права для забезпечення дотримання в повному обсязі прав мігрантів, незалежно від їх міграційного статусу [585].

Загрози нелегальної міграції для України більшою мірою є потенційними та протягом тривалого часу мали репутаційний вплив. Сучасна геополітична ситуація та недалека перспектива зумовлює трансформацію уявлень про міграцію загалом та її незаконні прояви зокрема. Подвійний характер небезпеки нелегальної міграції зумовлює віктимні особливості цього феномена. Мігрант, який вдається до незаконного в'їзду в ту чи іншу державу, може вважатися не лише правопорушником, але й перетворитися на постраждалого. Він не лише заподіює шкоду встановленому порядку управління в міграційній та

прикордонній сферах, але й сам зазнає негативних наслідків. Саме віктимологічна оцінка нелегальної міграції розширює розуміння цього негативного явища порівняно з його суто нормативним змістом. Її небезпека пов'язується із торгівлею людьми, що зазвичай має транскордонний характер, незаконним переправленням осіб через державний кордон способом, небезпечним для життя чи здоров'я особи. Відповідно коло постраждалих осіб у процесі транскордонного переміщення не обмежується лише іноземцями та особами без громадянства, хоча тільки вони є формально нелегальними мігрантами [241, с. 46].

Віктимність нелегальних мігрантів є важливою категорією для реакції органів Держприкордонслужби України через її оцінку як чинника, що суттєво впливає на стан правопорядку. Без її врахування неможливо забезпечити ефективний механізм протидії нелегальній міграції, який повинен передбачати гуманітарну та профілактичну складову. Виконуючи обов'язки на шляхах міграційних потоків, персонал органів та підрозділів охорони державного кордону здійснює первинний контакт із людиною, яка перетинає кордон. Зважаючи на це, прикордонник є представником держави, до якого мігрант має можливість звернутися перш за все.

4.1.3 Латентність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України

Латентність правопорушень перетворилася на проблему, існування якої ставить під сумнів правоохоронну систему держави. Неможливо застосувати юридичні засоби для протидії невстановленим або прихованим порушенням тих чи інших правил, норм й стандартів. Виявлення й облік протиправних діянь стало одним з актуальних практичних завдань за умов реалізації суверенітету в контролі в'їзду на територію держави, а також забезпечення балансу бар'єрної, фільтруючої та контактної функцій державного кордону.

Латентність переважно стала предметом розгляду в кримінології, зважаючи на необхідність наукового обґрунтування адекватної реакції на злочинність, що створює небезпеку для найбільш важливих цінностей і благ. Дослідження латентності адміністративних правопорушень започатковані порівняно нещодавно та залишаються актуальними з огляду на зміст, структуру та поширеність адміністративної деліктності. Вона має свої особливості, що пов'язані із специфікою міграційних правопорушень, виявлення, облік та реакція на які врегульовано нормами адміністративного права.

Використання терміну «латентний» має універсальне значення. Він походить від лат. *latens (latentis)* – прихований, невидимий та відповідно означає прихований, зовні такий, що не має вияву (про хворобу, теплоту, про зображення на негативі до його появи тощо) [173, с. 221]. Однак у визначенні латентності правопорушень ознака «прихованості», «невідомості» не повною мірою відображає зміст того феномену, який підлягає дослідженню. На основі аналізу підходів до визначення поняття латентності злочинів, О. Саско зазначає, що «більшість науковців єдині в тому, що до латентної злочинності слід віднести ті злочини, які були вчинені, але не стали відомі правоохоронним органам, або стали їм відомі, але були приховані від реєстрації» [464, с. 151]. З огляду на це В. Ф. Оболенцев вважає, що визначення поняття латентної злочинності має включати й іншу суттєву ознаку – неврахованість учиненого злочину в статистичній звітності [279, с. 8].

Серед вчених у галузі адміністративного права таку позицію підтримує Л. В. Серватюк, яка адміністративно-правовий аспект латентності адміністративних деліктів на державному кордоні пов'язує з обліком лише тих протиправних дій, які підпадають під ознаки адміністративних правопорушень і містять юридичний склад конкретних правопорушень, передбачених особливою частиною КУпАП [466, с. 133]. Більш широке поняття латентності правопорушень пропонує О. І. Остапенко. На його думку, «поряд із загальними причинами й умовами адміністративної деліктності існує сильний вплив ще недостатньо вивченої соціальної детермінанти-прихованості, яка негативно

впливає на стан врахованої і прихованої деліктності». Латентною адміністративною деліктністю він вважає сукупність деліктів та осіб, що їх вчинили, але в силу тих чи інших причин залишились невиявленими і незареєстрованими правоохоронними органами, а до порушників не застосовувались заходи адміністративного чи громадського впливу [293, с. 80, 89].

Стосовно визначення масштабів нелегальної міграції в науковій літературі не існує чітко визначених критеріїв. Обумовлено це й тим, що виникають труднощі у статистичній характеристиці потоків міграції, що відбувається легально. Статистична складова є важливим джерелом інформації про міграційні процеси. Облік даних про мігрантів, міграційні потоки, їхню структуру та динаміку дає можливість прогнозувати і відповідно ефективно організувати державне управління. Однак статистичні результати в міграційній сфері є досить умовними, оскільки відображають різні системи обліку. Зокрема О. А. Малиновська пов'язує складність кількісного аналізу з характером міграційних переміщень, їх динамічністю, постійною змінюваністю, відсутністю чітких меж між окремими типами [208, с. 42]. У свою чергу Ю. І. Римаренко вважав оцінку якісних міграційних зрушень здебільшого умовною, «адже в процесі вивчення та дослідження суб'єктів міграційних відносин і об'єктів міграційного руху досить складно їх відслідковувати, а тим більш – фіксувати за допомогою аналізу та синтезу, методів соціальної діагностики» [449, с. 116].

Складність визначення статусу та обліку як легальних так, і нелегальних мігрантів є світовою тенденцією. Ключовими причинами цього є, по-перше, рухливий імміграційний статус людини, який може швидко змінюватися, виникаючи внаслідок обставин та законодавчого регулювання, по-друге, різні варіанти імміграційної політики та способи збору даних про мігрантів, що ускладнює встановлення узгодженого підходу для визначення мігрантів із нерегулярним статусом у глобальному масштабі. Оцінка нерегулярних популяцій мігрантів може суттєво відрізнятись, навіть для однієї країни чи регіону. Наприклад, у 2008 році кількість нелегальних мігрантів у ЄС

наводилася від 1,9 до 8 млн залежно від джерела інформації, у РФ у 2011 році дані про кількість нелегальних працівників коливалися з різницею в межах 1 млн осіб (додаток К) [605, р. 20, 21].

На наш погляд, визначення рівня латентності нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Держприкордонслужби України, слід пов'язувати із латентністю правопорушень, що охоплюються цим поняттям. У розрахунок доцільно також брати показники виявлених і облікованих таких протиправних діянь із врахуванням кількісних характеристик імміграційних потоків. Нормативною основою для цього є положення законодавства про адміністративну відповідальність, міграційного законодавства та відомчих нормативно-правових актів, що регламентують обов'язки посадових осіб органів охорони державного кордону щодо внесення інформації про факт перетинання державного кордону до відповідних баз даних.

Згідно ч. 1 і 2 ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» реєстрація іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну, здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України органами охорони державного кордону. Відмітка про реєстрацію іноземця або особи без громадянства у паспортному документі та (або) імміграційній картці, інших передбачених законодавством України документах дійсна на всій території України незалежно від місця перебування чи проживання іноземця або особи без громадянства на території України [397]. Легальний в'їзд іноземців фіксується у пунктах пропуску через державний кордон (пунктах контролю). Під час здійснення стандартної перевірки документів іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон прикордонний наряд «Перевірка документів» повинен відповідно до пп. 2.5.7 Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон ввести інформацію про особу до бази даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України» [114]. Така база є автоматизованим

банком даних відомостей про громадян України, іноземців та осіб без громадянства, зареєстрованих у пунктах пропуску через державний кордон, та відповідно документів громадян України на право виїзду з України і в'їзду в Україну, у тому числі паспорта громадянина України та паспортних документів іноземців (осіб без громадянства) [319].

Протягом 2003 – 2013 років спостерігалася стала тенденція до збільшення загальної кількості іноземних громадян, які перетинали державний кордон (з 29,12 млн осіб у 2003 році до 51,82 млн осіб у 2013 році), у середньому на 7 % за рік, з деяким зменшенням у 2009 році (порівняно з 2008 роком на 17 %). У 2014 році пропуск іноземних громадян (порівняно з попереднім роком) зменшився на 48 % (на 25 млн 278 тис.) (рисунок 4.3).

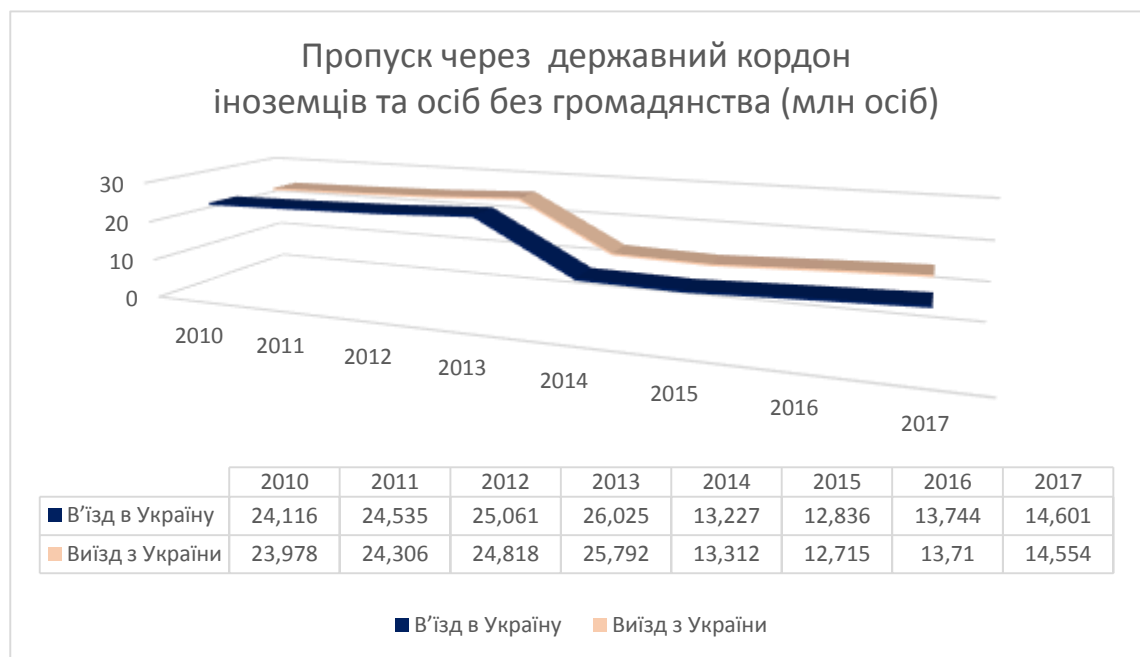


Рисунок 4.3 – Співвідношення кількості іноземців та осіб без громадянства, які в'їхали в Україну та виїхали з України протягом 2010 – 2017 років

Протокол про адміністративне правопорушення слід вважати документом, в якому фіксується факт правопорушення та особа, яка його вчинила. Цей процесуальний документ складається про незаконне перетинання

державного кордону або спробу такого перетинання не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягується до адміністративної відповідальності [144]. Відповідно до Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення такі справи підлягають обліку в підрозділах і органах охорони державного кордону [118].

Зважаючи на ці нормативні положення, врахованість незаконного в'їзду мігранта на територію країни відбувається через складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 204-1 КУпАП. Відповідним чином обліковувалися факти порушень за ч. 2 ст. 203 КУпАП. Такий облік, що здійснюється органами охорони державного кордону, підтверджує тенденцію до встановлення та підвищення ефективності контролю за міграційними потоками, особливо на шляхах міжнародного сполучення. У 2017 році було складено 38 607 протоколів про адміністративні правопорушення за вказаними нормами, що становить більше 82 % різниці у кількості іноземців та осіб без громадянства, які в'їхали в Україну і виїхали з України (*таблиця 4.1*).

Вказані статистичні дані лише в загальних рисах характеризують латентну нелегальну міграцію. Слід погодитися з О. А. Малиновською, яка вважає однією з обставин, що ускладнює збирання даних про міграцію, наявність нелегальної (незаконної, неурегульованої) міграції. На її думку, такий сегмент міграції не піддається обліку через саму свою природу [208, с. 42]. Небезпідставно А. Л. Левітан акцентує увагу на той факт, «що нелегальні мігранти уникають будь-якого обліку (що неминуче спричинило б прийняття до них заходів примусу)», відповідно «їх чисельність може бути оцінена тільки з тією чи іншою мірою достовірності» [196, с. 235].

Тому за механізмом свого виникнення латентність міграційних правопорушень може бути охарактеризована як природня, тобто така, коли про вчинені порушення вірогідно знають лише самі правопорушники та причетні особи. Зокрема О. М. Гумін в аспекті дослідження проблеми латентності

насильницької злочинності характеризує природню латентність як таку, що існує об'єктивно і реально [58, с. 227].

Таблиця 4.1 – Співвідношення кількості протоколів про адміністративні правопорушення із різницею в кількості іноземців та осіб без громадянства, які в'їхали в Україну і виїхали з України

Роки	Кількість протоколів за ст. 204-1 КУпАП, складених стосовно іноземців (апатридів)	Кількість протоколів за ч. 2 ст. 203 КУпАП	Різниця в кількості іноземців (апатридів), які в'їхали в Україну і виїхали з України (тис.)	Співвідношення даних у колонках 2 і 3 (разом) до даних у колонці 4 (%)
1	2	3	4	5
2010	4 114	18 813	138	16,6
2011	3 166	18 878	229	9,6
2012	2 497	23 271	243	10,6
2013	2 346	23 646	233	11,2
2014	1 721	19 455	*	-
2015	1 966	23 160	121	20,8
2016	1 612	23 425	34	73,6
2017	1 621	36 986	47	82,1

*У 2014 році кількість виїздів з України перевищувала кількість в'їздів іноземців та осіб без громадянства в Україну

Водночас міграційні потоки перебувають (мають перебувати) під контролем, принаймні, двох держав, що межують між собою. Незаконне перетинання кордону може бути виявлено компетентним органам суміжної держави, якщо такий факт залишився поза увагою в державі, з якої прямує нелегальний мігрант. Так, у 2017 році органами Держприкордонслужби України за незаконне перетинання спільної ділянки молдовсько-українського кордону затримано 87 нелегальних мігрантів, які намагалися потрапити в

Україну, з яких поза пунктами пропуску – 82 особи. Натомість, за даними Генерального інспекторату Прикордонної поліції Республіки Молдова її підрозділами за цей же період часу затримано лише 9 нелегальних мігрантів, які намагалися потрапити в Україну, з яких поза пунктами пропуску – 4 особи [277, с. 5, 6].

Однак не слід виключати штучного характеру латентності нелегальної міграції через неналежне виконання своїх обов'язків посадовими особами органів та підрозділів охорони державного кордону. Зокрема О. І. Остапенко характеризує штучно-латентні адміністративні делікти як сукупність протиправних діянь, «про які відомо правоохоронним органам, але вони не взяті на облік, а також урахованих, але частково або повністю не виявлених» [293, с. 89].

Переважає більшість опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності (78,9 %), відповіли, що завжди відображають дані (складають процесуальний документ, доповідають у рапорті, формують статистичний звіт) про виявлені факти нелегальної міграції. 6,6 % з цієї категорії опитаних переважно відображають такі дані, 8,2 % – лише інколи їх вказують (*додаток Д*). У матеріалах кримінальних проваджень кількість приховуваних прикордонниками фактів нелегальної міграції є незначною, хоча кримінально-процесуальна діяльність відображає тенденцію існування фактів перекручування даних, які обліковуються під час перетинання державного кордону для надання переваг окремим категоріям мігрантів. Наприклад, 24 вересня 2014 року інспектор першої категорії ВПС «Велятино», виконуючи обов'язки у складі прикордонних нарядів «Старший прикордонних нарядів у пункті пропуску» та «Перевірка документів у напрямку на в'їзд на територію України» у міжнародному автомобільно-пішохідному пункті пропуску «Солотвино» (Закарпатська область, Тячівський район, смт Солотвино), діючи умисно та усвідомлюючи протиправність своїх дій, вніс до програмно-технічного комплексу автоматизації прикордонного контролю «Гарт-1/П»

інформаційно-телекомунікаційної системи «Гарт-1» та закордонного паспорту громадянина Румунії неправдиві відомості про перетин державного кордону України у напрямку на в'їзд та проставив відповідні відмітки у вищевказаному закордонному паспорті без фактичного перебування цієї особи в пункті пропуску. Такі дії посадової особи Держприкордонслужби України створили передумови для подальшої спроби незаконного перетину кордону, а саме вибуття за державний кордон громадянином Сирії із підробленим закордонним паспортом на ім'я громадянина Румунії [45].

Підтверджують незначну кількість фактів нелегальної міграції, приховуваних прикордонниками, дані прикордонних служб суміжних країн. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих на східних кордонах ЄС, становить лише 0,3 % від загальної кількості виявлених в Європі мігрантів [221, с. 62]. Упродовж 2017 року відповідно до Угоди між Україною з ЄС про реадмісію органами Держприкордонслужби України прийнято 662 особи (2016 року – 824 особи), з них громадян: України – 339 осіб (51 %), СНД – 43 особи (7 %), інших країн – 280 осіб (42 %). Зокрема, на кордоні з Польщею прийнято 309 осіб (47 %), Угорщиною – 132 особи (20 %), Словаччиною – 159 осіб (24 %), Румунією – 62 особи (9 %). За цей же період передано компетентним органам закордонних держав 37 осіб, з них громадян: Румунії – 16, Польщі – 11, Угорщини – 2, осіб без громадянства – 2, Сирії – 1, Німеччини – 1, Чехії – 1, Італії – 2, США – 1 (2016 року – 52 особи).

Водночас, за матеріалами справ про порушення правил несення прикордонної служби (ст. 172-18 КУпАП) простежуються переважно об'єктивні чинники латентності нелегальної міграції, що пов'язані з організацією охорони державного кордону. За протоколом про адміністративне правопорушення ЗхРУ № 116203 від 10 жовтня 2016 року, молодший інспектор прикордонної служби 3 категорії ВПС «Вилок» у період з 20 год. 5 вересня до 4 год. 6 вересня 2016 року, виконуючи наказ на охорону державного кордону як старший прикордонного наряду «Пост спостереження» в районі 87–103 прикордонних знаків порушив правила несення служби, що призвело до

незаконного перетину державного кордону 4 нелегальними мігрантами на напрямку 102 прикордонного знаку, чим вчинив адміністративне правопорушення, відповідальність за яке передбачено ст. 172-18 КУпАП. Особа, яка притягувалася до адміністративної відповідальності. в судовому засіданні вину не визнала, пояснивши, що незаконному перетину мігрантів сприяли погані погодні умови: туман, дощ, обмежена видимість. У таких умовах тепловізор, який використовувався для спостереження, є неефективним з урахуванням, зокрема, особливостей місцевості, характеристик рельєфу. Також була відсутня оперативна інформація про можливий незаконний перетин кордону. Ці обставини підтверджувалися висновком службового розслідування, в якому вказувалося на відсутність випереджувальної інформації про можливий незаконний перетин державного кордону нелегальними мігрантами, що відстежити в районі 102–103 прикордонних знаків без конкретної інформації практично неможливо, з урахуванням пересічної місцевості. Зважаючи на ці обставини, суддею було винесено постанову про закриття справи за відсутністю складу правопорушення [346].

Окремим чинником, що здатен формувати високий потенціал латентності правопорушень у сфері міграції, є правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які звернулися за захистом в Україні. На 1 січня 2017 року в Україні на обліку територіальних органів ДМС України перебувало 2 429 офіційно визнаних біженців та 649 осіб, які потребують додаткового захисту, у тому числі 660 дітей у складі сім'ї у віці до 14 років та 3 дітей, розлучених із сім'єю у віці до 18 років. Сталою практикою залишається висока кількість відмов у наданні захисту в Україні [221, с. 73–75]. З 499 рішень, прийнятих ДМС у 2017 році за заявами шукачів захисту в Україні, 228 були про відмову у наданні захисту [66, с. 4]. Відповідно до ч. 16 ст. 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» особа, яка отримала повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту і не використала права на його оскарження, повинна залишити територію України в установленій строк, якщо вона не має

інших законних підстав для перебування в Україні [359]. Порушення цього обов'язку іноземцем чи особою без громадянства за наявності інших обставин може бути кваліфіковано за ст. 203 КУпАП, виявлення та врахування якого стає завданням для органів міграційного контролю.

Найбільше на латентність міграційних правопорушень впливає наявність тимчасово окупованих територій України. За даними Головного управління з питань міграції Міністерства внутрішніх справ РФ на первинний міграційний облік у 2017 році в Криму поставлено 104 491 особа, у м. Севастополь – 7 932 особи [295]. За цей же період органами та підрозділами охорони державного кордону за ст. 204-2 КУпАП (Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї) складено лише 2 290 протоколи [291, с. 31]. Співвідношення вчинених та виявлених випадків перетинання неконтрольованої ділянки українсько-російського державного кордону встановити неможливо, оскільки органам державної влади України невідома кількість таких порушень, якщо особи, які їх вчинили не в'їжджали на територію України через відкриті пункти пропуску (контролю). За даними Спостережної місії Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) лише у двох російських пунктах пропуску «Гуково» і «Донецьк», що розташовані навпроти тимчасово окупованої території Луганської області, відбувається в середньому 10 тис. перетинань державного кордону протягом доби [91]. Водночас, протягом року за незаконне перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону затримується тільки близько 44 тис. осіб [291, с. 30, 31].

Отже, крім детермінант, що зумовлюють нелегальну міграцію, як певне протиправне та суспільно небезпечне явище існують чинники, які впливають на її латентність. Як і для латентності адміністративної деліктності загалом, вони можуть бути за своїм змістом суб'єктивними та об'єктивними. У діяльності органів Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції слід виділяти дві категорії суб'єктивних чинників: ті, що пов'язані з правопорушником (бажання мігранта, всупереч встановленим вимогам,

залишитися на території країни; намагання як порушником, так і особою, яка йому сприяє приховати незаконне перетинання кордону); ті, що стосуються посадової особи органу чи підрозділу охорони державного кордону (внесення неправдивих відомостей про перетин державного кордону України до баз даних; фізична і психологічна втомленість внаслідок значного навантаження; недостатня фахова підготовка з виявлення міграційних правопорушень). Об'єктивні чинники стосуються простору, середовища, обстановки, умов, в яких вчиняються протиправні дії (існування неконтрольованих ділянок державного кордону; значний пасажиро-транспортний потік та необхідність швидкої перевірки паспортних документів у осіб, які перетинають державний кордон; несприятливі погодні умови для організації спостереження в прикордонному просторі; характеристики рельєфу й особливості місцевості, де проходить кордон) [249, с. 149, 150].

Узагальнюючи розглянуті аспекти латентності нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, доцільно визначати її як властивість адміністративних деліктів, пов'язаних з незаконним в'їздом та перебуванням на території країни мігрантів, що залишилися невиявленими або неврахованими в діяльності органів охорони державного кордону України та суміжних держав. Прихованість міграційних правопорушень переважно є природною людською потребою, оскільки інформацією про вчинені порушення володіють лише самі правопорушники та причетні особи. Нелегальні мігранти, зважаючи на свої наміри, налаштовані приховати незаконне перетинання державного кордону та нелегальне становище. Врахування факту вчинених деліктів відбувається в процесуальний спосіб через складання протоколу про адміністративне правопорушення. Це загальне правило підлягає застосуванню у співвідношенні з випадками, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших законів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави» від 27 лютого 2018 року в перелік таких

випадків зараховано правопорушення за статтями 202 – 203-1, 204-2, 204-4 КУпАП у разі їх виявлення в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду–виїзду, якщо особа не оспорує допущене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається [369]. За вказаних умов документом, в якому фіксується факт протиправного діяння, та особа, яка його вчинила, може вважатися постановою у справі про адміністративне правопорушення (крім постанови про закриття справи за відсутності події та складу правопорушення).

Ефективна протидія нелегальній міграції в процесі здійснення оперативно-службової діяльності органами Держприкордонслужби України передбачає не лише реакцію на виявлені правопорушення, але й залежатиме від впливу на всю їх сукупність і вжиття дієвих заходів щодо усунення чинників латентності адміністративної деліктності. Відповідним чином має бути організована профілактична діяльність, на результативність якої впливатиме виявлення фактів протиправної діяльності, встановлення осіб, причетних до її здійснення, обліку та процесуального оформлення передбаченого законом реагування.

4.2 Ідентифікація нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України

Євроінтеграційні прагнення України зумовлюють необхідність запровадження ефективних механізмів управління в міграційній сфері. Міжнародні зобов'язання та національна регламентація визначили нові поняття та завдання перед органами, які здійснюють охорону кордону та протидіють нелегальній міграції. Відповідна правоохоронна діяльність виявилася також важливою в умовах, коли для забезпечення національної безпеки потрібно контролювати міграційні потоки і виявляти потенційно небезпечних осіб. Остаточна реакція на протиправні діяння пов'язана із заходами адміністративного примусу, що можуть бути застосовані лише до визначеної

особи. На основі ідентифікації затриманого нелегального мігранта стає можливим забезпечення процесуальної діяльності щодо його примусового видворення з дотриманням законності, не порушуючи при цьому прав та свобод людини.

Оскільки «ідентифікація» є багатограним поняттям, вона стала предметом досліджень у галузі педагогіки, політології, психології, соціології та філософії. Щоправда, представники цих наукових галузей переважно зосереджували свою увагу на тому, як особа сама себе ідентифікує. В юридичній теорії та практиці постала потреба у встановленні характерних ознак людини іншими, зокрема, уповноваженими на це особами. Так, А. Бертільон надав ідентифікації криміналістичного значення. Він вказував, що у випадку вчинення злочину невідомою особою завдання поліції полягає, по-перше, у виявленні злочинця та, по-друге, його пошуку для того, щоби він міг бути арештований, тобто індивідуалізації його серед багатьох інших людей [567, р. 6]. Згодом важливою стала ідентифікація не тільки особи, але й речей, її також почали застосовувати в інших галузях права. Зокрема, протягом останнього часу з'явилися публікації, що присвячені окремим аспектам встановлення особи у провадженні в справах про адміністративні правопорушення (В. П. Кононець, О. Ю. Процких), цивільно-правовому регулюванню ідентифікації фізичної особи (М. О. Стефанчук), використанню криміналістичних знань в адміністративних провадженнях (Є. В. Додін, Л. Ю. Капітанчук, В. Л. Ортинський).

Для розуміння терміну «адміністративно-правовий механізм» є також важливими наукові розробки С. М. Алфьорова, Ю. П. Битяка, О. І. Безпалової, В. О. Заросила, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенка, А. Й. Присяжнюка, Л. П. Юзькова. Окремо слід відзначити дослідження С. Ф. Константінова, О. О. Косиці, В. І. Олефіра, Д. Б. Муратової, Н. П. Тиндик, які застосовують це поняття для характеристики правового регулювання міграційних процесів.

Такі автори, як О. В. Білоконь, А. В. Ільницький, Н. В. Косяк та О. Ю. Процких досліджували ідентифікацію (встановлення особи) іноземців,

проте їх праці стосувалися діяльності окремих державних органів (дипломатичних установ, міграційної служби, поліції (міліції)) та можливостей використання закордонного досвіду для характеристики вказаної діяльності.

Дослідження ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України, має на меті встановлення призначення, юридичної природи та особливостей правової регламентації цього процесу, а також визначення відповідних повноважень органів, що охороняють державний кордон і покликані контролювати в'їзд в Україну, виїзд з України іноземців та осіб без громадянства.

З філософської точки зору «у процесі ідентифікації виникає певна ідентичність, тобто сукупність повторюваних, відповідних саме цій особистості або певній соціальній ролі, групі характерних ознак, наявність яких складає міру цього явища, а втрата ідентичності означає руйнування цілісності особистості або перехід до іншої соціальної ролі» [487, с. 8]. Криміналістична ідентифікація (від пізнолат. *indentifico* – ототожнюю) – це «процес встановлення тотожності об'єкта або особи за сукупністю загальних та окремих ознак (наприклад, ідентифікація особи за почерком, слідами рук, знаряддя злочину – за слідами на перешкоді тощо)» [175, с. 137].

У літературі з адміністративного права подібним до «ідентифікації» стало поняття «встановлення особи», зміст якого передбачає процесуальну мету застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Адміністративне затримання строком до трьох діб стосовно осіб, які вчинили порушення законодавства України з прикордонних питань або про правовий статус іноземців, може бути застосовано саме з цією метою [144].

Активне застосування терміну «ідентифікація» в українському міграційному законодавстві пов'язано із укладенням Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб, положення якої щодо громадян третіх країн вступили в дію з 2010 року. Цей міжнародно-правовий документ покликаний запровадити «на основі взаємності швидкі й ефективні процедури ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які не

виконують умов, передбачених для в'їзду на територію України або однієї з держав-членів Європейського Союзу та перебування на ній, або припинили виконувати такі умови, а також полегшити транзитний проїзд таких осіб, керуючись духом співробітництва» [524]. Після цього вказаний термін з'явився у реформованому міграційному законодавстві. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачає ідентифікацію особи як заходи, що «пов'язані із встановленням органами виконавчої влади особи заявника, який звернувся із заявою про визнання його біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не має документів, що посвідчують його особу, або такі документи фальшиві» [359]. У чинному Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» ідентифікація пов'язується з іншими заходами: затримання; розміщення в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні; примусове видворення (реадмісія) за межі України. Важливим також стало те, що визначено строк, необхідний для ідентифікації (та забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України), який з 2016 року не може перевищувати вісімнадцять місяців [397]. Відповідно ідентифікація почала згадуватися в процесуальному законодавстві, що регламентує діяльність адміністративних судів з розгляду адміністративних позовів про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства (ст. 289 КАСУ) [141].

Поняття ідентифікації особи закріплено в Законі України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», в якому передбачено можливість використання біометричних даних (параметрів) та застосування реєстрів, картотек, баз даних тощо. Важливою перевагою цього поняття також стало визначення результату – встановлення особи [374].

У багатьох випадках «ідентифікація» та «встановлення особи» розглядаються як однакові поняття, спираючись на філологічне розуміння, а також думки окремих авторів про те, що «збір та узагальнення аналітичної

інформації сукупності індивідуальних ознак особи з метою її ідентифікації охоплюється поняттям «встановлення особи» [440, с. 243].

Однак у процесі охорони державного кордону та виконання обов'язків на адміністративній межі з АР Крим і в районі проведення спеціальних операцій ідентифікація нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України, має суттєві особливості. Як зазначає О. Ю. Процких, «встановлення особи, що перетинає кордон, у технологічних схемах відображена як послідовність дій, пов'язаних із перевіркою документів» [440, с. 243]. Проте перевірка документів не завжди приводить до результату – встановлення особи. Прикордонний контроль, що зокрема включає перевірку документів, є обмежений у часі і тому спрямований на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону, а не встановлення особи. Час виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють такий контроль, не може перевищувати дві хвилини щодо окремої особи, незалежно від виду транспорту, який вона використовує для перетинання кордону. Лише у пунктах пропуску для залізничного сполучення (поромного сполучення – у разі перевезення залізничних поїздів) такий час пов'язано з тривалістю стоянки транспортного засобу, визначеного розкладом руху поїздів та технологічними процесами роботи прикордонних передавальних станцій (морських портів). Часові нормативи можуть не дотримуватися в разі наявності достатніх підстав уважати, що особи, товари й транспортні засоби переміщуються через державний кордон України з порушенням норм законодавства України про державний кордон України, митних правил, інших норм законодавства або загрожують безпеці авіації, а також у разі затримання цих осіб, товарів і транспортних засобів унаслідок виявлених порушень [552].

Водночас В. П. Кононець небезпідставно вказує, що «при умові перешкоджання особою, анкетні дані якої встановлюються, органам державної влади», «...встановити особу затриманого правопорушника в строк, визначений статтею 263 КУпАП, а саме 3 години, фактично неможливо» [158, с. 175].

Ще до виникнення збройного конфлікту на території нашої держави

характерним для схеми «транзиту мігрантів з неврегульованим статусом – громадян Молдови через Україну було використання двох наборів документів, які надавалися для контролю в аеропортах України та країн транзиту чи призначення» [578, р. 17]. За таких умов встановити особу в пунктах пропуску через державний кордон України або у контрольних пунктах в'їзду–виїзду, що діють на адміністративній межі з АР Крим і на лінії розмежування в районі проведення операції Об'єднаних сил, можливо на основі попередньо отриманої про неї інформації. Здійснення прикордонного контролю є лише одним з елементів чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, яка також охоплює у країнах походження незаконних мігрантів оформлення віз для в'їзду в Україну [164].

Сучасна наука і техніка виробила можливість з високою ймовірністю встановити особу та виключити елемент суб'єктивізму. Зокрема біометрична ідентифікація є процедурою, що заснована «на технології розпізнавання образів і призначена для однозначного визначення особи людини на основі її біометричних характеристик у порівнянні їх з визначеними еталонами» [175, с. 138]. Зважаючи на її переваги і загрози національній безпеці, передбачається функціонування «національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, вирішивши питання необхідного ресурсного забезпечення фіксації біометричних даних іноземців, у тому числі громадян РФ, та осіб без громадянства під час здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та у контрольних пунктах в'їзду–виїзду» [396].

У будь-якому випадку без інформації, що використовується як вихідна для порівняння забезпечити остаточну ідентифікацію і як результат встановлення особи на шляхах міжнародного легального сполучення неможливо. Крім того, за даними Держприкордонслужби України, протягом 2016 року «основна кількість нелегальних мігрантів намагалася порушити кордон поза пунктами пропуску (2016 рік – 956 осіб (92 %), 2015 рік – 1 701 (94 %)» [221, с. 63]. Більшість країн – головних постачальників нелегальних

мігрантів в Україну є країнами з низьким рівнем достатку та високим рівнем переселення та міграції (В'єтнам, Індія, Шрі-Ланка, Афганістан, Бангладеш, Пакистан та інші). Громадяни цих країн, які затримуються прикордонниками, переважно не мають документів, що посвідчують особу.

У таких ситуаціях ідентифікація має постделіктний характер і пов'язана з припиненням незаконного стану – перебуванням на території держави нелегального мігранта. Відводиться більш тривалий час для того, щоби встановити особу, прийняти відповідне процесуальне рішення щодо неї та забезпечити її виїзд за межі України. Ідентифікаційні процедури фактично стають умовами для здійснення примусового видворення та реадмісії (приймання–передавання осіб). Отже, це інший вид ідентифікації, хоча способи її можуть співпадати з ідентифікацією, що здійснюється під час прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та у контрольних пунктах в'їзду–виїзду.

Очевидно, що первинний та найбільш повний обсяг інформації про особу можна встановити в неї самої. Стандартна та поглиблена перевірка документів, що здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон (пунктах контролю), у тому числі, забезпечується шляхом опитування осіб, які перетинають державний кордон. У такій діяльності важливі не лише практичні навички «з ідентифікації особи за фотокарткою (фотозображенням) у паспортному документі пред'явника та розпізнавання ознак підроблення (фальсифікації) документів», що отримало своє нормативне підтвердження [114]. Обмеженість часу проведення паспортного «контролю осіб, які перетинають державний кордон, вимагає від прикордонників вміння вести психологічне спостереження, тобто вміння за зовнішніми ознаками визначити психологічний стан людини і на цій основі прогнозувати можливі її наміри» [488, с. 9]. Спеціальні психологічні дослідження вказують на те, що персонал пунктів пропуску через державний кордон переважно опирається на інтуїцію (81 %), інколи використовує власні інтелектуальні здібності (11 %) та розвинену креативність (8 %). Однак у таких випадках можна виявити

недостовірну інформацію за допомогою не інструментальних (психологічних) способів [540, с. 12].

Найбільш складно ідентифікувати мігрантів з країн Африки. Такої думки дотримується 61,8 % опитаних військовослужбовців і працівників прикордонних підрозділів, які виконували оперативно-службові завдання. Також значна частина опитаних (55,6 % військовослужбовців (працівників) прикордонних підрозділів і 41,8 % курсантів) висловили позицію про складність ідентифікації мігрантів з країн Південно-Східної Азії. Щодо ідентифікації іноземців з країн СНД, то складною її вважають 10,2 % усіх опитаних (*додаток Д*).

Звичайно ж інформація про нелегального мігранта з'ясовується, у тому числі, з його пояснень. Зокрема 19 червня 2016 року в пункті пропуску «Бориспіль», під час оформлення пасажирів рейсу сполученням «Київ–Відень», виявлено чоловіка з паспортом та ідентифікаційною картою громадянина Болгарії, які містили ознаки часткової підробки. У ході проведення контролю другої лінії встановлено, що особа є громадянином Туреччини (курдської національності). Серед індикаторів ризику, які були використані в цій ситуації, стало поряд із встановленням факту першого перетинання кордону за новим паспортним документом проведення інтерв'ювання (опитування), під час якого з'ясовано, що особа не знає мову країни, якій належить пред'явлений документ, та загальної інформації про цю країну.

Проте у межах адміністративного процесу для забезпечення примусового видворення (реадмісії) за межі України важливо виявити не лише недостовірну інформацію, але й достовірно ідентифікувати особу. Арсенал засобів ідентифікації може та повинен зростати, зважаючи на більш тривалий час, що з'являється в посадових осіб Держприкордонслужби України, які не проводять процедури прикордонного контролю, а спеціально призначені для роботи з іноземцями та адміністративного провадження.

Переліку нормативно-визначених способів ідентифікації нелегальних мігрантів, які підлягають примусовому видворенню (реадмісії), не передбачено.

Відповідно до абз. 2 п. 1 розд. VI Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства, у редакції наказу МВС України і СБУ від 22 січня 2018 року № 38/77 таким заходом вказано лише запити до дипломатичних представництв або консульських установ із долученням двох кольорових фотокарток на кожну особу, заповнені анкети визначеного консульською установою зразка та інші відомості про іноземця, «які дають змогу встановити особу та підтвердити громадянство» [126]. Фактично про цей же захід було вказано в ст. 3 Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон від 11 березня 1997 року [527]. У ст. 3 Протоколу, підписаного для реалізації цієї Угоди 7 жовтня 2003 року, деталізовано механізм звернення із запитом з проханням про підтвердження громадянства. Зокрема, визначено підстави для такого звернення, його зміст і, що важливо, результат такої діяльності – офіційна відповідь Сторони з визначеною персональною інформацією про особу, яка повинна бути передана [432].

Однак практика оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України засвідчує неефективність ідентифікації нелегальних мігрантів, заснованої лише на запитах до дипломатичних представництв або консульських установ. Упродовж 2016 року до ПТІП ДМС України було переміщено 292 іноземця-правопорушника, з яких ідентифіковано, документовано та видворено 131 особу (45 %) (2015 р. – 216 осіб, ідентифіковано 106 осіб). Залишається неврегульованою проблема ідентифікації затриманих жителів Придністров'я, у тому числі процедура їх приймання–передавання, що вимагає додаткових консультацій і реальних пропозицій з боку молдовських колег. У 2016 році органами охорони державного кордону колегам з Республіки Молдова було передано 141 громадянина Молдови, а також прийнято 33 громадян України та 1 громадянина Казахстану.

У науковій літературі простежується намагання встановити нові методи ідентифікації іноземних громадян. Зокрема О. В. Білоконь вказує на

необхідність ефективної співпраці між країнами та пропонує, серед іншого, запровадити в Україні «запрошення фахівців з ідентифікації в особі представників конкретної національності з країни передбачуваного походження ідентифікованої особи» [27, с. 54]. Не слід виключати використання методів криміналістичної ідентифікації. Як зазначає В. Л. Ортинський, «в адміністративному процесі, де немає попереднього слідства, можна говорити про ситуацію стосовно досудового періоду збирання доказової інформації до подавання у суд матеріалів. Така ситуація виникає у момент, коли майбутня сторона процесу звертається за юридичною допомогою і починає збирання потенційних джерел доказової інформації, нерідко вдаючись до криміналістичних засобів (наприклад, огляду документів, консультації фахівця тощо)» [289, с. 7].

Серед анкетованих військовослужбовців та працівників Держприкордонслужби України більшість, які виконували оперативно-службові завдання (60,7 %) вказали опитування способом, який слід застосовувати для ідентифікації іноземців та осіб без громадянства. Більше половини анкетованих осіб вважають за необхідне використовувати біометричний контроль та запити в уповноважені органи (56,6 % і 51,6 %). Меншу кількість відповідей наведено щодо оцінки потреби використання для ідентифікації осіб моніторингу Інтернет-ресурсів (42,6 %), психологічного спостереження (38,5 %), роботи з діаспорами на території країни (34,4 %) та соціокультурного порівняння (12,3 %). Персонал органів та підрозділів охорони державного кордону розглядає такі засоби скоріше як додаткову можливість з'ясувати окремі відомості про нелегального мігранта (*додаток Д*).

Збільшення методів ідентифікації дає змогу комплексно відреагувати на потребу встановлення особи нелегального мігранта. Однак повинно це відбуватися через адміністративно-правовий механізм відповідно до галузевої належності заборони протиправної діяльності іноземця та особи без громадянства. З цього приводу О. І. Безпалова пише, «що створення та функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє

забезпеченню належної реалізації правоохоронної функції держави, здійсненню дієвого впливу на суспільні відносини, які виникають у правоохоронній сфері, налагодженню ефективної взаємодії між державою та громадянами, що є загальноприйнятим стандартом публічного адміністрування в усіх демократичних країнах» [24, с. 224]. Застосування цієї правової категорії створює перевагу уявити ідентифікацію системно, а не як одноразову дію. Тобто, за такого підходу, може бути враховано не лише всі елементи механізму (суб'єкти ідентифікації, адміністративно-правові норми, що регламентують її здійснення, форми і методи реалізації тощо), але й відображено динамічну сторону ідентифікації з досягнення визначеного результату.

Поняття адміністративно-правовий механізм також поєднує процесуальну та управлінську природу ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 289 КАСУ затримання іноземця або особи без громадянства проводиться за адміністративними позовами органів охорони державного кордону з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України [141]. Сама ж ідентифікаційна діяльність не регламентована процесуально. Її здійснення відбувається в управлінській оболонці, яка потребує свого нормативного регулювання. Визначено лише строк ідентифікації, який пов'язано із строком затримання та умови, за яких неможливо ідентифікувати іноземця або особу без громадянства (ч. 11 і 13 ст. 289 КАСУ) [141].

Доцільно передбачити проведення ідентифікації іноземців та осіб без громадянства як повноваження органів охорони державного кордону України. Більшість (62,5 %) з опитаних нами військовослужбовців та працівників Держприкордонслужби України вважає, що нормативно оформити це слід у законі (*додаток Д*). Нормативна регламентація на рівні закону забезпечить можливість збору первинної персональної інформації про нелегального мігранта. Щодо окремих форм та методів ідентифікації, то вони можуть бути регламентовані на рівні відомчого нормативно-правового документа, який деталізує вказане повноваження шляхом визначення окремих елементів

адміністративно-правового механізму ідентифікації: локальних актів регулювання; органів, підрозділів та посадових осіб, відповідальних за ідентифікацію; способів, які вони можуть застосовувати у процесі ідентифікації; оформлення результатів ідентифікаційної діяльності; особливості контролю за її здійсненням.

Законодавчо необхідно врегулювати також окремі питання, що стосуються прав і свобод людини та впливають на ефективність ідентифікації, яка передбачає збір та використання персональних даних. Фіксація правопорушення іноземця чи особи без громадянства, яке є підставою для їх примусового видворення здійснюється в протоколі про адміністративне правопорушення. Цей адміністративно-процесуальний документ має бути складений посадовою особою Держприкордонслужби України, яка безпосередньо виконує завдання з охорони державного кордону України, здійснює заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії [118]. Слід погодитися із М. О. Стефанчуком, який на основі європейського досвіду пропонує дані про фізичну особу поділяти на «загальні» та «з обмеженим доступом». Використання загальних персональних даних, таких як прізвище, ім'я та по батькові, дата і місце народження, громадянство, місце проживання не може бути заборонено, оскільки, «застосовується для конкретно визначеної мети – ідентифікації особи» [490, с. 179]. Описана законодавча регламентація відповідає міжнародним стандартам захисту права на невтручання в особисте життя у зв'язку з обробкою персональних даних, зокрема тих, що вказуються в адміністративно-процесуальних документах та забезпечить правомірність діяльності органів охорони державного кордону, спрямованої на протидію нелегальній міграції.

Отже, положення національного законодавства та практика оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України дає підстави виділяти два види ідентифікації нелегальних мігрантів. До першого виду належить ідентифікаційна діяльність, яка відбувається в пунктах пропуску через

державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду під час здійснення прикордонного контролю. Інший вид ідентифікації, що здійснюється органами охорони державного кордону, має постделіктний характер і пов'язаний з припиненням незаконного стану – перебуванням на території держави нелегального мігранта. Ідентифікаційні процедури в такому випадку фактично стають умовами для здійснення примусового видворення та реадмісії (приймання–передавання осіб).

Ідентифікація нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України характеризується як адміністративно-правовий механізм із специфічним нормативно-правовим регулюванням (норми міжнародного та національного права), колом відповідних суб'єктів (персонал підрозділів прикордонного контролю, по роботі з іноземцями та адміністративного провадження), методами проведення (біометричний контроль, перевірка документів, психологічне спостереження, запити до дипломатичних представництв або консульських установ) [234, с. 194]. Удосконалення цього механізму можливе через збільшення методів ідентифікації та регламентації повноважень щодо її здійснення.

У перспективі комплекс повноважень із контролю за міграційними процесами змінюватиметься з урахуванням необхідності попередити в'їзд на територію України небажаних осіб. Механізм їх ідентифікації набуває ознак профілактичної діяльності. Важливо виявити нелегального мігранта до того, як він потрапить на територію держави. Попередньо зібрані дані використовуються як вихідна інформація для визначення особи на шляхах міжнародного легального сполучення.

4.3 Сутність і системна характеристика профілактики нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України

Реакція органів державної влади на вчинені адміністративні делікти шляхом застосування лише репресивних заходів нездатна гарантувати

правопорядок на території країни. Ефективна правоохоронна діяльність передбачає запобігання, як пріоритетну складову системи протидії протиправним проявам. Сформована позиція щодо переваги попередження над подоланням наслідків негативних явищ набуває нового значення в умовах ринкової економіки, за яких максимального результату слід досягати із зниженням витрат та оптимального матеріально-ресурсного забезпечення. Профілактика правопорушень заощаджує зусилля державних утворень, органів місцевого самоврядування та громадських формувань, оскільки їх потрібно завжди більше для боротьби з уже існуючими асоціальними проявами.

Протидіючи міграційним правопорушенням, органи Держприкордонслужби України зобов'язані використовувати адміністративно-правові способи попередження як необхідний елемент профілактики адміністративної деліктності. Окреслити відповідні повноваження, заходи, які вживаються в межах профілактичного впливу, та їх цільове призначення можливо, встановивши сутність поняття «профілактика нелегальної міграції». Здійснити це доцільно на основі нормативного регулювання та теоретичних підходів, які передбачають використання різноманітних термінологічних конструкцій.

У міжнародно-правових документах, а також національних актах законодавства України усталеної термінології на позначення поняття профілактики немає. Відповідно до ст. 2 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрям 2000 року його мета полягає у попередженні (англ. «to prevent», рос. «предупреждение») незаконного ввозу мігрантів і боротьбі з ним, а також у заохоченні співробітництва між Державами-учасницями у досягненні цих цілей при забезпеченні захисту прав незаконно ввезених мігрантів [436]. У Законі України «Про протидію торгівлі людьми» також вживається поняття попередження як «система заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов, що призводять до торгівлі людьми» [401]. В окремих випадках законодавець використовує майже в аналогічному значенні термін «профілактика». Зокрема під «профілактикою правопорушень

серед дітей слід розуміти діяльність органів і служб у справах дітей, спеціальних установ для дітей, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню дітьми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих дітей на території України, в її окремому регіоні, в сім'ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання» [387]. Узагальнене розуміння профілактики правопорушень, незалежно від їх галузевої належності, наведено у Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, схваленій розпорядженням КМУ № 1209-р від 30 листопада 2011 року. Вирізняється воно тим, що охоплює крім суто профілактичного елемента (розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов учинення злочинів), правозахисний (захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань) та елемент взаємодії (налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів АР Крим та громадськістю у сфері профілактики правопорушень) [165].

Чинне законодавство України про адміністративну відповідальність містить низку норм, зміст яких можна розцінювати як профілактичний. Частиною першою ст. 6 КУпАП передбачено, що «органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України». Процесуальним відображенням такої діяльності визначено відповідне завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно ст. 245 КУпАП [144]. За змістом вказаних норм простежується переважання терміну «запобігання» в поєднанні з певною діяльністю, спрямованою на причини та умови правопорушень. До того ж, в КУпАП закріплено координаційний статус органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій щодо запобігання

адміністративним правопорушенням на відповідній території (ч. 2 ст. 6), а також профілактичні повноваження органу (посадової особи), який розглядає справу вносити у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення (ст. 282) [144].

За Законом України «Про Державну прикордонну службу України» відповідну профілактичну діяльність органів та підрозділів охорони державного кордону регламентовано як обов'язки щодо:

– організації запобігання кримінальним та адміністративним правопорушенням, протидію яким законодавством віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, їх виявлення та припинення, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення (п. 5 ст. 19);

– запобігання та недопущення перетинання державного кордону України особами, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або яких тимчасово обмежено у праві виїзду з України (п. 8 ст. 19);

– виявлення причин та умов, що призводять до порушень законодавства про державний кордон України, вжиття в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення (п. 9 ст. 19) [372].

В юридичній літературі не існує однозначних поглядів щодо поняття профілактики правопорушень. Використання багатьох термінів у нормативних актах (попередження, запобігання, недопущення тощо) для позначення однорідної діяльності викликає неоднозначність наукових позицій та навіть характеризується окремими авторами як «війна термінів» [19]. Простежується також намагання дати узагальнену характеристику з використанням кількох понять, що мають профілактичний зміст. Наприклад, В. В. Голіна вважає, що «спеціально-кримінологічне запобігання злочинам складається із трьох напрямів діяльності: кримінологічної профілактики; відвернення злочинів; припинення злочинів» [180, с. 144]. Висловивши таку ж позицію, А. П. Закалюк обґрунтував її тим, що застосування зазначених термінів пов'язано із

визначенням «запобіжної діяльності на різних її етапах, а головне – для виконання різних функцій, завдань, різних за спрямованістю та конкретним змістом заходів, через які реалізуються ці завдання...» [98, с. 320].

Серед вчених, які досліджували проблеми нелегальної міграції, визначення її профілактики дає С. А. Мозоль. На його думку, така діяльність є одночасно особливим видом соціального управління та напрямом міграційної політики [437, с. 548]. Відповідно до позиції О. В. Кузьменко єдине поняття «профілактика правопорушень» складається з діяльності: а) по виявленню та усуненню умов та обставин, що їй сприяють; б) по виявленню осіб, по-перше, які можуть перейти до категорії нелегальних мігрантів, по-друге, посередників (третьох осіб) і вжиттю щодо них необхідних заходів [182, с. 14].

Термін «профілактика» походить від грецького слова, що дослівно перекладається як «запобіжний», і застосовується переважно в медицині [469, с. 556]. Більшість дослідників профілактики у галузі кримінології та адміністративного права вказують при конструюванні цього поняття на певну діяльність, що передбачає проведення заходів, які мають своїм завданням недопущення, нейтралізацію чи ліквідацію причин та умов, що породжують або сприяють правопорушенням [1, с. 398; 31, с. 26; 88, с. 37; 95, с. 6; 219, с. 575]. Зважаючи на це, важливо охарактеризувати заходи профілактики, що відображають її сутність, призначення й ефективність у протидії нелегальній міграції, а також характерні риси здійснення такої діяльності органами Держприкордонслужби України. Як аргументовано зазначає Ю. С. Назар, «змістом профілактики адміністративних правопорушень є профілактичні заходи, саме в їх здійсненні виявляються специфічні особливості цього виду профілактики як самостійної підсистеми соціальної профілактики» [265, с. 30].

Динаміка міграційних процесів, зміна їхньої структури та інтенсивності, неоднорідність детермінуючих чинників міграції, зокрема нелегальної, а також множинність суб'єктів, які здатні здійснювати запобіжний вплив, дає підстави розглядати профілактику як масштабну діяльність, що охоплює комплекс різноманітних заходів. Тому їх доцільно характеризувати за допомогою

системно-структурної градації, оскільки лише так можна охопити всю множинність способів попередження правопорушень залежно від тих чи інших умов їх вчинення. Відповідно для цього слугує вироблений у кримінологічній науці підхід про те, що профілактична робота проводиться на декількох рівнях [94, с. 35; 465, с. 5, 6]. Щоправда, усталених поглядів, які саме рівні профілактики слід виділяти, немає.

Зокрема Ю. Ю. Орлов, аналізуючи значну кількість кримінологічної літератури та практичних прикладів, обґрунтовує поділ профілактики злочинів на такі рівні: загальна та індивідуальна профілактика. Також він вважає, що загальна профілактика передбачає як загально-соціальну, так і спеціально-кримінологічну профілактику злочинності, а індивідуальна профілактика поділяється на чотири рівні: рання профілактика; безпосередня профілактика; профілактика на етапі формування злочинної поведінки (пенітенціарна); профілактика рецидиву (постпенітенціарна) [437, с. 19]. У дослідженні проблеми протидії злочинності нелегальних мігрантів А. П. Мозоль пропонує більш спрощений підхід, відповідно до якого ним виділено загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний рівні [229, с. 11–13]. Також І. І. Комарницька, яка досліджувала профілактику адміністративних правопорушень у сфері власності, дотримується подібного підходу, проте вона поряд із спеціальними заходами і заходами індивідуальної профілактики, виділяє ще заходи соціального характеру [152, с. 146]. Натомість О. В. Серих виокремлює лише два рівні профілактики порушень митних правил – загальносоціальний і спеціальний. Спеціальні профілактичні заходи щодо боротьби з митними правопорушеннями, на її думку, поділяються на загальні та індивідуальні [467, с. 12, 13]. Саме за таким розумінням структуровано профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками ДМС України, що отримало своє нормативне закріплення [330].

Іншу характеристику профілактики адміністративної деліктності за рівнями запропонував О. І. Остапенко. Він вважає, що профілактичний вплив відбувається на трьох рівнях (вищому, середньому та нижчому), відмінними

між собою за регіональною масштабністю здійснюваних на кожному рівні заходами профілактики [293, с. 256, 257]. Аналізуючи діяльність суб'єктів запобігання нелегальній міграції, схожу, хоча й специфічну точку зору, висловив С. І. Братков. Ним констатується факт, що в Україні діє три рубежі запобігання нелегальній міграції: зовнішній, прикордонний та внутрішньодержавний [39, с. 12].

Нещодавно з'явилися наукові розробки, присвячені профілактичним заходам органів охорони державного кордону, проведені такими авторами, як В. Л. Зьолка, Б. М. Марченко, Р. М. Ляшук, В. В. Половніков, Л. В. Серватюк, С. О. Філіппов. Окремі з них також здійснили характеристику відповідної правоохоронної діяльності за рівнями. Переважно такі дослідження стосувалися взаємодії Держприкордонслужби України з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями в профілактиці правопорушень, що вчиняються у прикордонному просторі. Так, В. Л. Зьолка, обмежившись лише внутрішньодержавним масштабом взаємодії за участю органів Держприкордонслужби України, пропонує характеризувати її на рівні центральних органів виконавчої влади, на регіональному і місцевому рівнях [110, с. 336]. У своєму дисертаційному дослідженні Л. В. Серватюк виділяє в системі управління правоохоронними органами стратегічний, оперативний і тактичний рівні, на яких організовано попередження, виявлення, розкриття правопорушень з прикордонних питань та припинення інших правопорушень на державному кордоні [466, с. 169]. Більш обґрунтованою є позиція С. О. Філіппова, який не обмежується лише масштабом країни, а пропонує схему протидії кримінальним загрозам, «виходячи з національних та міжнародних інтересів у прикордонній сфері та із завдань забезпечення прикордонної безпеки та кримінологічної (антикримінальної) безпеки на національному, регіональному, глобальному рівнях» [541, с. 233].

Для визначення рівнів, на яких здійснюється (може здійснюватися) профілактична діяльність із запобігання нелегальній міграції, слід враховувати такі наукові засади. По-перше, міграція є глобальним міжнародним феноменом.

Контролювати та регулювати міграційні процеси самотужки не здатна жодна держава світу. Причини й умови міграційних правопорушень, на які повинен бути спрямований профілактичний вплив, існують на території принаймні двох країн – реципієнта та донора. Як зауважив Генеральний секретар ООН Антоніу Гуттеріш, «окремі уряди можуть визначати умови, що регулюють в'їзд на їх територію і поводження з мігрантами в межах їх кордонів, виходячи при цьому з міжнародно-правових зобов'язань, але вони не можуть самостійно усунути ті економічні, демографічні, екологічні та інші фактори впливу, які визначають характер міграції і будуть формувати її і в майбутньому, в тому числі таким чином, який ми навіть не в змозі повністю передбачити» [445, с. 5]. Міграція вимагає застосування глобальних підходів і прийняття глобальних рішень [270, с. 2]. По-друге, буде методологічно правильно розрізняти рівні профілактичної діяльності та види профілактичних заходів, що можуть здійснюватися на певному рівні. З цього приводу А. П. Закалюк зазначав, що «теорія запобігання злочинності визначає рівні, масштаби, різновиди цієї діяльності, у тому числі залежно від її цільового призначення... Деякі з названих характеристик є одночасно підставами видової диференціації та охоплюваних її різновидами запобіжних заходів». Цей автор навіть запропонував, щоб не змішувати види запобігання, один з яких виділяється за рівнем здійснення, іменувати загальнозапобіжні соціальні заходи «іншими профілактично значущими» [98, с. 326, 327].

Зважаючи на поширеність нелегальної міграції та множинність заходів різної соціальної спрямованості, що здатні спричиняти попереджувальний вплив, профілактика має значення і здійснюється на міжнародному, національному та прикордонному рівнях. Вони характеризуються специфічними особливостями профілактичної діяльності, яка за змістом і суб'єктами здійснення може відрізнятися, проте формується у складну систему для уникнення прогалин у недопущенні, нейтралізації чи ліквідації причин та умов небажаної (забороненої) міграційної поведінки.

Структурно кожен із запропонованих рівнів також не є однорідним.

Зокрема, профілактичні заходи мають міжнародний характер, якщо вони проводяться в глобальному, регіональному та двосторонньому масштабі. Глобальний рівень протидії нелегальній міграції визначається домінуванням принципу гуманізму, на основі дотримання прав людини, переваги профілактичних заходів над репресивними, універсалізацією міжнародних зобов'язань для держав у міграційній сфері, яка проте має рекомендаційний та заохочувальний характер відповідно до принципу поваги до державного суверенітету. Міжнародно-правова регламентація на цьому рівні характеризується тенденцією, яка відображає взаємодію примусових заходів різної галузевої належності для забезпечення профілактичного впливу.

Загальновизнаною стала позиція щодо використання адміністративного примусу як засобу попередження більш небезпечних правопорушень, ніж адміністративні делікти [53, с. 30–32; 199, с. 36]. Останнім часом з'явилися наукові праці, в яких звертається увага на вчинення адміністративних правопорушень у міграційній сфері під тиском злочинності [190, с. 65] і значення норм кримінального права для попередження адміністративних проступків [265, с. 30]. Вважаємо, що міжнародно-правові зобов'язання для країн щодо криміналізації (визнання в якості кримінально караних) діянь, що сприяють нелегальній міграції, є профілактичним заходом глобального рівня. Водночас кримінальне переслідування мігранта за незаконний в'їзд і знаходження в державі без дотримання необхідних вимог для законного перебування не є метою міжнародного співробітництва. Крім того, світова практика протидії нелегальній міграції відповідно до Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю передбачає інші заходи попередження: обмін інформацією; прикордонний контроль; забезпечення захищеності та надійності документів для перетинання кордонів; підготовка кадрів і технічне співробітництво; соціальне інформування; захист і допомога мігрантам, життя або безпека яких поставлені під загрозу; сприяння поверненню і прийняттю нелегального мігранта [436].

Основною метою профілактичної діяльності на глобальному рівні є

організація міжнародного співробітництва із запобігання нелегальній міграції. Перспективо її розвиток передбачається на основі Глобального договору про безпечну, впорядковану та легальну міграцію. Цей документ спрямований на вирішення таких завдань: переглянути національні політики та міжнародну співпрацю, беручи до уваги питання міграції, і створити гідні умови для життя й роботи людей у їх рідних країнах; об'єднати міжнародні зусилля, щоб протидіяти нелегальному перевезенню мігрантів і торгівлі людьми та забезпечувати захист постраждалим; збільшити легальні можливості для міграції [357].

Регіональний рівень запобігання нелегальній міграції переважно відтворює профілактичні заходи, вироблені міжнародним співтовариством з певними особливостями, характерними для міграційної політики міждержавних утворень (ЄС) або окремих держав (Австралія, Китай, РФ, США), які намагаються домінувати в тому чи іншому регіоні світу. Для України пріоритетною є співпраця в європейському просторі, а також з країнами, які належать до регіонів постачання нелегальних мігрантів.

В Європі створено декілька механізмів міжнародної співпраці щодо забезпечення прикордонної безпеки, протидії нелегальній міграції та гарантування прав людини. На основі принципів верховенства права, демократії та поваги до прав людини побудовано діяльність Ради Європи. Їй вдалося досягнути міжнародних домовленостей регіонального характеру, що носять виражений гуманітарний зміст, та сформувати судовий механізм захисту прав людини. Як зазначалося вище, документами прийнятими під егідою цієї організації в міграційній сфері, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (щодо затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, стосовно якої провадиться процедура депортації або екстрадиції), Протокол до Конвенції № 4 1963 року (щодо права вільно пересуватися і обирати місце проживання у межах кожної держави, залишити будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну, а також заборони колективного вислання іноземців)

та Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми 2005 року (зокрема щодо прикордонних заходів, пов'язаних із впливом на перевізників нелегальних мігрантів). В останньому документі, крім відтворення профілактичних заходів відповідно до Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї 2000 року, передбачена більш детальна та адресна їх регламентація щодо політики й програм запобігання торгівлі людьми, знеохочення попиту, що призводить до цього явища, віктимологічної допомоги [157].

Одним з проявів сек'юритизації проблеми міграції стало залучення до її розв'язання ОБСЄ. Формат цієї організації, яка трансформувалася наприкінці минулого сторіччя під дією нових викликів, забезпечує широкий масштаб діяльності через велику кількість країн-членів та партнерів із співробітництва, що географічно знаходяться на чотирьох континентах: Австралійському, Африканському, Євразійському та Північноамериканському. На основі всеосяжного підходу до безпеки ОБСЄ покликано забезпечити розумне поєднання скоординованої політики у п'яти ключових сферах, пов'язаних з міграцією: 1) солідарність із країнами першого притулку; 2) захист людей на міграційних маршрутах; 3) боротьба з торгівлею людьми та організованою злочинністю на цих маршрутах; 4) відповідальне управління кордонами; 5) узгоджена політика переселення та інтеграції [586, р. 3].

Діяльність ЄС в протидії нелегальній міграції є менш масштабною, проте на європейській території вона є ключовою, оскільки більшість інструментів впливу на міграційну ситуацію зосереджено в державах-членах. Крім того, створено наднаціональну систему правового регулювання та координації зусиль, а також залучення спільних сил і засобів, зокрема, в організації прикордонного та імміграційного контролю, про що йшлося вище. Профілактичні заходи, що вживаються інститутами влади ЄС, відображають загальні підходи щодо попередження незаконного в'їзду мігранта, однак характеризуються певними особливостями. Регламентовано визначення поняття сприяння нелегальній імміграції з метою запобігання цим

правопорушенням [570] та встановлення відповідальності за їх вчинення у національному законодавстві, зокрема, і щодо юридичних осіб [571]. З метою подолання міграційної кризи ЄС вдався до широкого застосування організаційно-правових заходів щодо зменшення стимулів для нелегальної міграції: партнерство з країнами походження та транзиту мігрантів на основі сформованих двосторонніх і регіональних домовленостей щодо співпраці; використання мережі офіцерів зв'язку з питань імміграції у ключових третіх країнах з метою збору, обміну та аналізу інформації; фінансова підтримка в регіонах Азії, Африки та Східної Європи у вирішенні глобальних проблем, таких як бідність, незахищеність, нерівність та безробіття; сприяння кращій інтеграції на ринку праці законних мігрантів у поєднанні із санкціями для роботодавців, що нелегально використовують роботу громадян третіх країн; ліквідація знарядь і засобів злочинних угруповань, які контролюють нелегальні канали міграції; сприяння третім країнам у виконання своїх зобов'язань відповідно до угод про реадмісію [566, р. 7–10]. Призначення та зміст розроблених та впроваджуваних заходів підтверджує намагання ЄС вирішити проблему нелегальної міграції шляхом поширення профілактичного впливу на територію країн походження та транзиту. У перспективі діяльність цього міжнародного об'єднання буде зосереджена на реалізації гнучкої міграційної політики, складовими якої є реформована спільна система надання притулку, постійна координація управління міграцією з використанням можливостей власних інституцій, держав-членів і держав-партнерів, захист мігрантів вздовж маршрутів їхнього руху, посилення оновленої FRONTEX [584, р. 19–20].

Залучення органів державної влади України до міжнародного співробітництва регіонального масштабу стосовно попередження нелегальної міграції врегульовано через зобов'язання у здійсненні реадмісії та реалізації повноважень щодо контролю в країнах походження незаконних мігрантів під час оформлення віз для в'їзду в Україну. Урізноманітнення форм та способів співпраці профілактичного змісту передбачено переважно на іншому,

двосторонньому рівні. Міжнародно-правова практика в цій сфері, яка формувалася за часів незалежності України, спрямовувалася, в першу чергу, на договірно-правове оформлення державного кордону із суміжними державами. У договорах з Республікою Польща й Угорською республікою регламентовано, крім проходження, позначення і утримання кордону, також співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань. Відповідно до їх положень прикордонні уповноважені держав–сторін у договорі вживають необхідних заходів і повідомляють про них один одного з метою запобігання нелегальним переходам кордону (порушенням режиму кордону; порушенням державного кордону, що готується) [78; 82]. Із Словацькою республікою підписані окремі договори про спільний Державний кордон [81] та режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань [80]. Відповідно до ч. 1 ст. 9 останнього з них обов'язок здійснення необхідних заходів і повідомлення про них іншої договірної сторони з метою запобігання нелегальним переходам будь-яких осіб також покладено на прикордонних уповноважених [80]. Останньою з країн ЄС, з якою Україна досягла аналогічних домовленостей, стала Румунія. Повноваження прикордонних уповноважених обох сторін визначені більш детально, відповідно вони зобов'язані вживати заходів щодо запобігання порушенням режиму державного кордону, аналізувати випадки використання фальшивих, підроблених та недійсних документів при перетинанні державного кордону, стан діяльності щодо припинення нелегальної міграції, проявів організованої злочинності на державному кордоні та інформувати про це один одного. Про порушення та підготовку до порушення державного кордону інформування повинно здійснюватися негайно [83].

Форми міжнародної взаємодії в протидії нелегальній міграції з державами-членами ЄС, які мають спільні кордони з Україною, характеризуються дуалістичністю організаційно-правового впливу. Європейський Союз як наднаціональне утворення і співтовариство суверенних держав координує свою діяльність на східних кордонах через спеціально

створені інституції та дипломатичні представництва на території суміжних держав, а також шляхом організації спільної оперативної охорони державного кордону з використанням можливостей прикордонних служб.

Співробітництво в запобіганні і боротьбі з міжнародною злочинністю, зокрема, у формах нелегального перевезення іммігрантів, торгівлі людьми, підробки адміністративних документів та їх незаконного обігу здійснюється між Україною та Європейським поліцейським офісом (далі – Європол), переважно шляхом обміну інформацією. Національним контактним пунктом, який діє як центральний контактний пункт між іншими компетентними органами України та Європол, визначено відділ по взаємодії з Європол Національної поліції України. Адміністрація Держприкордонслужби України як компетентний орган, який згідно з національним законодавством відповідає за запобігання та боротьбу з кримінальними правопорушеннями, має можливість прямого обміну інформацією з Європол [523].

Взаємодія Держприкордонслужби України з FRONTEX побудована на основі принципів поступового розвитку співпраці та прагнення до сталого партнерства з метою боротьби з нелегальною міграцією, відповідною транскордонною злочинністю шляхом прикордонного контролю, посилення безпеки на кордонах між державами-членами ЄС та Україною, розвитку добрих відносин та взаємної довіри між прикордонними органами. За змістом спільна діяльність з цим європейським агентством регламентована в таких формах: обмін інформацією та аналіз ризиків; професійна підготовка і проведення досліджень, пов'язаних з управлінням кордонами; координація спільних оперативних заходів та пілотних проектів з підтримання й вдосконалення прикордонного контролю, розробки ідей щодо технічного вдосконалення цих заходів; обговорення розвитку технічного рівня прикордонних процедур, включаючи питання, спрямованих на більш ефективний контроль на кордоні, застосування найкращих практик, вдосконалення технічного оснащення; покращення співпраці між командами та управлінськими структурами, відповідальними за прикордонний контроль [604]. У перспективі співпрацю з

FRONTEX доцільно організувати на основі удосконалення правового регулювання, що враховує міграційні процеси в європейському регіоні та особливості охорони кордонів у сучасних умовах. Двосторонні робочі домовленості мають стосуватися управління операційним співробітництвом, визначати обсяг, характер та цілі можливої взаємодії, а також відповідати розширеному мандату FRONTEX відповідно до Регламенту (ЄС) № 2016/1624 [589] і організаційно-правових основ розвитку Держприкордонслужби України [164; 310; 494].

Дипломатичним каналом взаємодії з прикордонних питань стала Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), яка, зокрема надає допомогу в питаннях запобігання серйозним злочинам і транснаціональній організованій злочинності, у тому числі, торгівлі людьми і незаконному ввезенню мігрантів. Місія є консультативно-технічним інструментом добросусідства та партнерства, мандат якого передбачає нарощування можливостей, у першу чергу прикордонних та митних органів, а також інших державних органів Молдови і України в галузі управління кордонами. EUBAM та її персонал не уповноважені забезпечувати дотримання законів держав перебування і повинні утримуватися від будь-яких дій чи діяльності, несумісних з консультативним чи контролюючим характером завдань, що на них покладено [106, с. 1, 6].

Диференційований підхід в охороні кордонів з врахуванням низки чинників, які характеризують не лише ландшафт, де проходить лінія, що розмежовує дві країни, передбачає використання різних моделей оперативно-службової й оперативно-бойової діяльності Держприкордонслужби України та взаємодіючих органів залежно від зовнішньої і внутрішньої, геополітичної, соціально-економічної, міграційної, деліктної ситуації. Здійснення оперативної, а також технічної й фізичної охорони державного кордону було пов'язано із створенням відповідної інтегрованої системи та формуванням ВПС [166]. Вважалось, що оперативна складова охорони державного кордону за своєю сутністю передбачала переважно оперативно-розшукову діяльність

уповноваженими для її здійснення прикордонними підрозділами, а також реалізацію здобутої ними інформації за участю інших (неоперативних) підрозділів [198, с. 300, 301]. Скоординований характер діяльності органів охорони державного кордону України з прикордонними службами країн ЄС та їх міжнародне двостороннє правове регулювання зумовлює ширший зміст оперативної охорони спільного кордону, яка здійснюється шляхом:

- спільного контролю осіб, транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон [511];
- спільного патрулювання [429; 431; 506; 518];
- спільних механізмів з питань обміну інформацією та аналізу ризиків [422; 426; 427; 430];
- співпраці оперативних органів [267; 413; 428];
- розширення мережі та функцій контактних (консультаційних) пунктів [414; 415; 423].

Масштаби, розвиток та практична реалізація таких спільних заходів є різною для кожної з країн, проте передбачається їхня уніфікація та використання іншими країнами, які не є членами ЄС [308]. Значною мірою це стосується Молдови, яка запроваджує європейські стандарти інтегрованого управління кордонами. Державний кордон України з цієї країною встановлено Договором 1999 року, в якому лише зазначено про окреме договірно-правове регулювання режиму українсько-молдовського кордону [77]. Попередньо уряди Республіки Молдова та України домовилися про співробітництво з прикордонних питань, зокрема, щодо перекриття каналів нелегальної міграції громадян, укладення з цього приводу окремих угод, здійснення на своїй території прикордонного, митного та інших видів контролю під час перетинання кордону особами, транспортними засобами та вантажами, що перевозяться. Ці види контролю можуть здійснюватися спільно [528]. Основи співробітництва контрольних органів України і Молдови, його особливості та правові наслідки під час здійснення спільного контролю осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через державний

кордон регламентовано окремою Угодою [514]. Також з молдовською стороною узгоджено співробітництво оперативних органів прикордонних служб [424], спільне патрулювання [510], обмін статистичною й аналітичною інформацією з метою координації заходів щодо запобігання незаконному переміщенню через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна [418], а також діяльність контактних пунктів на спільному кордоні [417].

Основні елементи спільної діяльності застосовуються також в охороні білорусько-українського кордону, делімітацію якого остаточно проведено в 2013 році. Режим державного кордону між Україною і Республікою Білорусь повинен визначатися окремим договором [76; 559]. Засади прикордонного співробітництва визначено двома міжурядовими угодами, які за змістом можуть вважатися декларацією про наміри взаємодії між двома сторонами у сфері протидії транскордонній протиправній діяльності, зокрема, у боротьбі з торгівлею людьми та нелегальною міграцією [525; 513]. Досягнуті білорусько-українські домовленості у цій сфері деталізовані на основі двостороннього регулювання можливості здійснення: спільного контролю в пунктах пропуску на державному кордоні [526]; обміну інформацією про обстановку на державних кордонах [420]; співробітництва оперативних підрозділів (органів) в інтересах охорони державного кордону [421] та прикордонно-представницької діяльності апаратом прикордонних уповноважених [508]. Для вдосконалення процесу обміну інформацією голови прикордонних служб домовилися про функціонування контактного пункту з української сторони в Північному регіональному управлінні Держприкордонслужби України (м. Житомир), з білоруської сторони в Пінському прикордонному загоні (м. Пінськ) [419].

З 2014 року значно ускладнено прикордонне співробітництво з РФ. З цією країною вдалося делімітувати лише сухопутну ділянку державного кордону [79], демаркація якого здійснюється українською стороною в односторонньому порядку [394]. Українські органи влади не контролюють міграційні переміщення, які відбуваються на тимчасово окупованій території, що межує з

РФ. Водночас нелегальні мігранти обирають маршрут до Закарпаття (яке межує з чотирма державами-членами ЄС: Польщею, Румунією, Словаччиною та Угорщиною) після перетину російсько-українського кордону поза пунктами пропуску [574, р. 17].

За Угодою між Україною і РФ про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань 1994 року була організована робота прикордонних представників (уповноважених) для оперативного врегулювання питань, що виникають на спільному державному кордоні. Також передбачено обмін інформацією, що становить взаємний інтерес, здійснення узгоджених заходів на державних кордонах для припинення незаконного в'їзду на території сторін і виїзду за їх межі [522]. Згодом задекларовано (подібно до білорусько-українських відносин) встановлення і зміцнення співробітництва між компетентними російськими й українськими органами у сфері протидії транскордонній протиправній діяльності, зокрема, в боротьбі з нелегальною міграцією [516]. Порядок обміну інформацією про міграційні процеси у прикордонних районах, у тому числі про нелегальну міграцію громадян третіх країн, врегульовано окремо [425]. З метою підвищення ефективності роботи пунктів пропуску, скорочення часу, необхідного для проведення контролю, спрощення формальностей і створення комфортних умов для перетинання російсько-українського кордону особами й транспортними засобами, міжурядовою угодою врегульовано спільний контроль, що може здійснюватися в автомобільних і залізничних пунктах пропуску через кордон, а також під час руху пасажирських поїздів між залізничними пунктами пропуску [517]. Натомість припинено співробітництво в оперативно-розшуковій діяльності з прикордонних питань, що було передбачено Протоколом між Адміністрацією Держприкордонслужби України і Федеральною службою безпеки РФ 2007 року [560].

Прикордонна співпраця з білоруськими та російськими прикордонними органами на платформі СНД і застосування профілактичних заходів у протидії нелегальній міграції в такому форматі за сучасної суспільно-політичної

обстановки є неможливим. Участь України в цьому регіональному міждержавному утворенні не виправдала себе ані економічно, ані з міркувань безпеки, а сформовані договірно-правові механізми пострадянського співробітництва недоцільно використовувати у сфері охорони державного кордону [201, с. 358]. відповідно взаємовідносини з Республікою Білорусь побудовані на двосторонній партнерській основі. Через анексію АР Крим та збройний конфлікт на території України, прилеглий до російського кордону, його охорона не передбачає налагодження міжнародної взаємодії з РФ та здійснюється обома державами в односторонньому порядку, за винятком окремих дій, що передбачають спільні контакти.

З огляду на це є необхідною зважена та удосконалена внутрішня політика, частиною якої мають стати ефективні механізми подолання негативних міграційних явищ на національному рівні. Її реалізація тривалий час відбувалася на основі програмного підходу, що відображав переважно соціально-економічні тенденції та розвиток державних інститутів. Складність та комплексність факторів формування та наслідків зовнішньої міграції, потреба в узгодженні управління міграціями з довгостроковими планами соціально-економічного розвитку держави, необхідність міжгалузевого та міжвідомчого розв'язання відповідних питань [208, с. 184] зумовили поступове формування нормативно-правового регулювання концептуального змісту на засадах визначеної міграційної політики. Більшість вчених виходили з розуміння того, що здійснення такого виду державної діяльності передбачає також систему заходів із протидії нелегальній міграції [220, с. 23; 231, с. 104–127; 500, с. 22–25].

Однак комплексний характер міграційної політики забезпечується не тільки поєднанням регулюючих та правоохоронних засобів. Консолідація української нації та безпека держави, прискорення соціально-економічного розвитку, сприяння уповільненню темпів депопуляції, стабілізація кількісного та якісного складу населення, задоволення потреб економіки в робочій силі пов'язано з профілактичними елементами впливу поряд з традиційними

інструментами, що тривалий час використовувалися для планування в міграційній сфері. Для забезпечення переходу від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні міграційні чинники до більш активної цілеспрямованої політики передбачається системне виконання сукупності завдань і заходів у сфері запобігання нелегальній міграції: візовий режим для виявлення потенційних нелегальних мігрантів; прикордонний контроль та контроль за дотриманням міграційного законодавства всередині держави; політика повернення заснована на повазі до людської гідності; належні механізми та програми регуляризації нелегальних мігрантів [492]. Цей стратегічний курс, вироблений урядом, дає підстави для виокремлення попереджувальної (превентивної, запобіжної) міграційної політики, дослідження якої нещодавно започатковані [450, с. 75–80; 457, с. 220, 221]. На національному рівні простежується її зв'язок з іншими сферами діяльності держави: профілактикою правопорушень та охороною державного кордону.

Правове регулювання організації профілактики правопорушень у загальнодержавному масштабі потребує оновлення та адаптації до сучасної політико-правової ситуації. Чинна Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень розрахована на період 2011 – 2015 років містить лише окремі елементи запобігання нелегальній міграції, які не здобули реального наповнення у плані заходів з її виконання. Згідно його положень забезпечення організації та проведення заходів щодо виявлення нелегальних мігрантів, осіб, які надають їм посередницькі та допоміжні послуги, виявлення та перекриття каналів незаконної міграції покладено на МВС, ДМС, Адміністрацію Держприкордонслужби, Держмитслужбу, МЗС України, а також СБУ за згодою, та повинні здійснюватися постійно [306].

Концепція нового програмного документа щодо попередження правопорушень має бути заснована на теоретичній базі адміністративної деліктології [285; 293; 302] та враховувати розроблені протягом останнього часу практичні прийоми профілактичної діяльності, зокрема в міграційній сфері щодо обмеження каналів нелегальної міграції шляхом розширення компетенції

відповідальних органів державної влади, забезпечення міжвідомчої співпраці відповідно до Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [492].

Реалізація міграційної політики у сфері охорони державного кордону пов'язується із здійсненням прикордонного контролю осіб, адаптованого до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами. Стратегічно правильно окреслені межі профілактичного впливу заходів прикордонного контролю, які крім протидії нелегальній міграції, спрямовані на запобігання та протидію широкому спектру інших загроз прикордонній безпеці держави: контрабанді всіх видів, тероризму, транскордонній організованій злочинності, порушенням територіальної цілісності тощо [492]. Як частина попереджувальної міграційної політики прикордонний контроль є одним з рівнів системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, що здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон [164]. Водночас у сфері запобігання міграційним правопорушенням лише така діяльність є малоефективною без комплексного застосування системи заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України, що переважно локалізовані прикордонним простором та можуть здійснюватися поза пунктами пропуску.

У зв'язку з цим, профілактика нелегальної міграції організована також у процесі охорони кордону та реалізується на прикордонному рівні. За територіальними особливостями здійснення вона відрізняється від профілактичної діяльності на місцевому рівні, що проводиться у межах адміністративно-територіальних одиниць [137, с. 79]. Заходи щодо запобігання незаконному перетинанню державного кордону застосовуються в межах прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району, а також у пунктах пропуску, що можуть функціонувати далеко від кордону. Також протидія незаконному в'їзду на територію України здійснюється у контрольних пунктах в'їзду–виїзду і поза ними на адміністративній межі з АР Крим та в районі проведення операції Об'єднаних сил.

Профілактичні заходи на прикордонному рівні залежатимуть від обраної моделі охорони державного кордону, що характеризуються суттєвими особливостями прикордонної діяльності. Досліджуючи кримінологічні аспекти запобігання незаконній міграції, Т. Є. Огнев звернув увагу на таку закономірність, щоправда, лише у контексті забезпечення технічного захисту державного кордону. На його думку, облаштування кордону як спеціальний кримінологічний захід протидії незаконній міграції, залежить від різних рівнів ризиків забезпечення безпеки з огляду на статус територій, з якими межує Україна: на ділянках державного кордону з іншими державами; на ділянках державного кордону України з квазі-державами (невизнана Придністровська Республіка); на ділянках адміністративного кордону з тимчасово окупованою територією АР Крим; на ділянках адміністративного кордону з тимчасово окупованою територією в окремих районах Донецької та Луганської областей [281, с. 177, 178]. Комплексне бачення запровадження нових способів (методів) охорони кордону (не тільки технічних) відповідно до існуючої прикордонної політики охарактеризував Г. А. Магась, який вважає за доцільне на українсько-білоруській, українсько-молдовській ділянках кордону, а також на ділянці державного кордону з країнами ЄС використовувати оперативну модель охорони кордону, на морській ділянці – оперативно-технічну модель і на українсько-російській ділянці державного кордону – військову модель [206, с. 76].

Зрозуміло, що профілактична діяльність навіть з урахуванням її здійснення на тому чи іншому рівні, в тих чи інших умовах є цілісним комплексом заходів і може бути охарактеризована шляхом укрупненої класифікації. У радянській кримінологічній літературі за всієї різноманітності пропонованих класифікацій попереджувальних заходів домінуючим був поділ на загальні і спеціальні заходи профілактики (загальну і спеціальну профілактику) [48, с. 16–18; 94, с. 35; 558, с. 8]. Такий підхід зумовлений розумінням попереджувальної діяльності, що включає різноманітні заходи соціально-політичного, економічного, культурного, правового характеру і здійснюється практично у

всіх сферах суспільного життя. Всеохоплююче розуміння попереджувальної діяльності залишається актуальним і на сьогодні, а також може бути застосоване для обґрунтування виділення в окрему групу загальних заходів попередження міграційних деліктів. Адже адміністративна деліктність також розглядається як певне соціальне явище [87, с. 47; 563, с. 91–100].

Як критерій цієї узагальненої класифікації профілактичних заходів виділяють мету попереджувальної діяльності [94, с. 45; 216, с. 16]. Саме на досягнення певної мети, що полягає у подоланні детермінуючих чинників протиправної поведінки і характеризується безпосередністю, близькістю, необхідністю, вказують при аналізі спеціально-попереджувальної діяльності [95, с. 22; 465, с. 6]. Тому коло загально-профілактичної діяльності окреслюється заходами, що не мають своєю безпосередньою метою попередження правопорушень [557, с. 5].

У кримінології загально-профілактичну діяльність розглядають як всебічну діяльність, що стосується різноманітних аспектів розвитку держави і суспільства та передбачає проведення заходів, які спричиняють вплив на усю державну територію. Кримінологічні дослідження загальносоціального запобігання нелегальної міграції пов'язують його з комплексом засобів удосконалення соціального буття [229, с. 11; 281, с. 171–175]. Однак залишається неоднозначним для наукового розуміння те, що високий рівень життя в певній державі скоріше є чинником поширення нелегальної міграції на її території (фактори притягування). Безумовно підвищення добробуту населення внутрішньодержавними механізмами, ліквідація конфліктів на території держави, належне матеріально-технічне забезпечення органів охорони державного кордону та інші подібна діяльність, що характеризується побічним ефектом на стан правопорядку, матиме позитивне профілактичне значення, проте стосуватиметься осіб на території держави. Наприклад, запобігання нелегальній трудовій міграції громадян України здійснюється шляхом поступового усунення економічних, соціальних та інших факторів суспільного життя, що призводять до еміграції [309; 380; 492].

Особливістю профілактики міграційних правопорушень є те, що загальнопопереджувальні заходи повинні проводитися на території країни походження та країни перебування мігранта. Щоб утримати його від протиправного переміщення важливо впливати на причини й умови, що змушують до цього і переважно є виштовхувальними. Міжнародно-правова регламентація такого підходу передбачає для кожної держави зобов'язання у сприянні розробці програм і співробітництву в галузі розвитку із врахуванням соціально-економічної реальності міграції з особливою увагою районам, які знаходяться в несприятливому економічному і соціальному становищі, з метою боротьби з корінними соціально-економічними причинами незаконного ввозу мігрантів, такими як убогість і низький рівень розвитку [436].

Отже, загальна профілактика нелегальної міграції не обмежується загальнодержавними заходами, а пов'язується в першу чергу з діяльністю міжнародного характеру, спрямованою на встановлення балансу між країнами в їх соціально-економічному розвитку. Вирівняти становище держав і таким чином усунути визначальні чинники міжнародного переміщення населення є так само нездійсненно, як і подолати злочинність. Проте для розвинутих держав стає пріоритетним завданням надання допомоги державам потенційного міграційного ризику у вирішенні їх проблем.

В Україні загальнопрофілактичне значення для попередження негативних міграційних процесів мають заходи, розраховані на формування загальнонаціонального добробуту та призначені для реалізації міграційної політики. До переліку останніх належать: удосконалення обліку населення; зменшення негативних наслідків еміграції з України; сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави; статистичне забезпечення проведення аналізу міграційних тенденцій та прийняття рішень у сфері міграції [492].

Відповідно до кримінологічних підходів спеціальне попередження охоплює систему заходів, що здійснюються конкретними суб'єктами спеціально (цілеспрямовано) з метою усунення криміногенних факторів,

недопущення вчинення злочинів, виправлення осіб, які можуть скоїти або вже скоїли злочин [179, с. 207; 180, с. 144; 437, с. 22]. З огляду на це, як спеціальні заходи щодо попередження адміністративних проступків слід розглядати заходи, які впливають з безпосередньою метою на блокування причин і умов цих правопорушень, зокрема міграційних.

Спеціальнопрофілактичною спрямованістю попередження негативних міграційних проявів можуть характеризуватися засоби діяльності, що застосовуються на різних рівнях міжнародного співробітництва, організації державної влади та місцевого самоврядування, самоорганізації населення і за активної участі окремих громадян. Більшість з цих засобів зосереджено у сфері діяльності ДМС та Держприкордонслужби України відповідно до їх соціального призначення реалізації наступальної функції у протидії нелегальній міграції. Ці державні органи застосовуючи запобіжні методи діють відокремлено та у взаємодії між собою й іншими суб'єктами профілактичної діяльності.

До спеціально-попереджувальних заходів належить досить велика кількість способів, прийомів і дій органів Держприкордонслужби України та їх посадових осіб. Неоднаковий ступінь інтенсивності впливу кожного заходу з безпосередньою метою блокування причин і умов нелегальної міграції враховується при визначенні їх обсягу [293, с. 257].

Серед опитаних військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України, які виконували завдання з оперативно-службової діяльності, найбільш ефективними для профілактики нелегальній міграції вважають інженерно-технічне оснащення прикордонних органів та підрозділів (64,5 %), адміністративно-попереджувальні заходи (58 %), режимні заходи (55,3 %), інформаційно-аналітичну діяльність (51,5 %). Заохочення (матеріальна винагорода, надання пільг тощо), систему охорони кордону (прикордонні наряди та форми їх діяльності), переконання (робота з місцевим населенням, правова пропаганда), контроль у країнах походження нелегальних мігрантів (під час оформлення віз для в'їзду), попередню перевірку за

домовленістю з перевізниками правових підстав для в'їзду, розцінюють як найбільш ефективні профілактичні заходи менше половини цієї категорії персоналу Держприкордонслужби України. Натомість, більше половини курсантів, які навчаються за офіцерською програмою, віднесли до числа найбільш ефективних режимні заходи (83,3 %), інженерно-технічне оснащення (66,7 %), інформаційно-аналітичну діяльність (66,7 %), систему охорони кордону (58,3 %), контроль у країнах походження нелегальних мігрантів (50 %) (додаток Д). Такі результати дають підстави вважати, що значна кількість засобів з профілактичним потенціалом скоріше є теоретичною конструкцією, наявність якої впливає на реальне практичне втілення в протидії нелегальній міграції.

Використання найбільш доцільних і правомірних заходів запобіжного впливу пов'язано з визначенням науково обґрунтованої системи форм профілактики правопорушень, розгорнута структурна характеристика яких залежить від особливостей діяльності різних суб'єктів [437, с. 25–28]. У правових актах у сфері охорони державного кордону отримали визначення основні форми оперативно-службової діяльності ВПС: прикордонна служба, прикордонний контроль та оперативно-розшукова діяльність [116, с. 6]. В адміністративному праві традиційно досліджувалися форми адміністративної діяльності органів та підрозділів, призначених для охорони державного кордону [202, с. 67–81; 212, с. 10, 11]. Спираючись на ці нормативні та теоретичні положення, а також практику запобігання адміністративним деліктам, форми профілактичної діяльності Держприкордонслужби України у протидії нелегальній міграції умовно слід віднести до двох основних блоків: процесуального та оперативно-службового. Умовний характер такого поділу зумовлений тим, що процесуальне призначення можуть мати окремі форми оперативно-службової діяльності, наприклад, оперативно-розшукова діяльність [386]. Також у процесуальному блоці зосереджено провадження у справах про адміністративні правопорушення, щодо застосування примусового повернення, примусового видворення та реадмісії іноземців чи осіб без громадянства.

Оперативно-службовий блок охоплює такі форми: прикордонна служба, прикордонний контроль, оперативно-розшукова та інформаційно-аналітична діяльність, інженерно-технічний контроль, комплексні профілактичні заходи (операції). У межах характеристики форм профілактики також доцільно з'ясувати особливості проведення спеціальних заходів, що отримали окрему назву (індивідуальна та віктимологічна профілактика, способи виявлення латентних правопорушень).

Основне профілактичне значення оперативно-розшукової діяльності прикордонних органів для попередження нелегальної міграції полягає у пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які зокрема передбачена ст. 332 (незаконне переправлення осіб через державний кордон України), ст. 332-1 (порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави) та ст. 332-2 (незаконне перетинання державного кордону України за додатково нормативно визначених обставин) КК України в інтересах кримінального судочинства.

У провадженні у справах про адміністративні правопорушення реалізуються заходи адміністративної відповідальності не лише щодо нелегальних мігрантів, але й щодо осіб (у т. ч. юридичних), які сприяють їм у вчиненні адміністративного делікту. Крім реалізації превентивного ефекту від застосування адміністративних стягнень у межах цієї процесуальної діяльності проводяться заходи з метою припинення міграційних правопорушень (адміністративне затримання; вилучення речей і документів, що є знаряддям правопорушення; зобов'язаний вивезти пасажир, якому через відсутність необхідних документів відмовлено у в'їзді в Україну). Адміністративно-процесуальна діяльність з примусового повернення, примусового видворення та реадмісії іноземців (осіб без громадянства) спрямована на припинення протиправного міграційного стану і запобігання вчиненню нових правопорушень.

Форми процесуального блоку профілактики нелегальної міграції

характеризує вплив на правопорушення, який має превентивне значення, а також спрямованість на відновлення порушеного стану. Детальну характеристику окремих форм процесуальної діяльності Держприкордонслужби України відповідно до їх основної мети здійснено в попередніх розділах цього дослідження.

Оперативно-службові форми профілактики нелегальної міграції розраховані на попередження ще не вчинених правопорушень, а також виявлення вчинених правопорушень для забезпечення відповідної процесуальної реакції на них.

Профілактичне значення прикордонній службі слід надавати у зв'язку з режимно-контрольними заходами, що здійснюються поза пунктами пропуску через державний кордон. На міжнародному рівні і в національному законодавстві до правових режимів, пов'язаних з охороною державного кордону, належать «режим державного кордону», «прикордонний режим» і «режим в пункті пропуску через державний кордон» [446; 371].

Призначення цих режимів складно пов'язати з досягненням якої-небудь однієї мети. Окремі автори визначають при аналізі правових режимів, які використовуються в охороні державного кордону України, мету їх встановлення як основу для порівняння і вказують на те, що вона може розглядатися як найближча, проміжна і кінцева [549, с. 80]. Обумовлено це тим, що чинне законодавство передбачає наявність різних режимних заходів, які можуть відрізнятися за суб'єктами їх здійснення, територією, де вони діють і категорією осіб, до яких вони можуть застосовуватися. Відмінною ж рисою режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пункті пропуску через державний кордон є прикордонний простір, де діють відповідні правила і які контролюються органами охорони державного кордону та їх посадовими особами. Всеосяжна мета таких режимів – це забезпечення прикордонної безпеки і розвиток держави, оскільки, «організація функціонування державного кордону здійснюється за допомогою підтримки належного балансу між його контактною і бар'єрною функцією» [228]. Охорона

державного кордону шляхом здійснення прикордонної служби розрахована на недопущення незаконного перетинання державного кордону, яке визнається таким, якщо воно вчинено будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України.

Крім того, адміністративно-правові режими у прикордонному просторі сприяють реалізації прикордонниками своїх правоохоронних повноважень. Юридична природа відповідних заходів, які визначені такими режимами, дає підстави розцінювати їх як складові системи спеціальної профілактики, виходячи з того, що вони впливають з безпосередньою метою блокувати причини і умови правопорушень. Саме так розглядається призначення прикордонного режиму на практиці. Поширення його дії на територію окремих районів і населених пунктів Закарпатської області передбачало «подолання тенденції збільшення кількості спроб використання території України незаконними мігрантами на шляху до країн Європейського Союзу та забезпечення зменшення загрози національній безпеці держави з боку транснаціональних злочинних угруповань, які займаються торгівлею людьми й іншими видами протиправної діяльності через державний кордон» [550, с. 13].

Слід також зазначити, що з використанням правил того чи іншого режиму органи охорони державного кордону спроможні припинити переміщення іноземних громадян, що неможливо зробити на ранніх етапах організації каналів нелегальної міграції. Механізм такої злочинної діяльності складається з багатьох дій, які відбуваються далеко від прикордонних районів. Згодом нелегальних мігрантів доставляють ближче до кордону, де передають «з рук в руки» провіднику або забезпечують фальшивими документами для перетинання кордону в пункті пропуску [37, с. 28–30]. Повноваження посадових осіб у складі прикордонних нарядів з перевірки документів та кореспондуючі обов'язки окремих громадян надати документи для перевірки під час їх перебування в прикордонному районі або в пункті пропуску дають можливість запобігти незаконному перетинанню державного кордону.

Механізм протидії нелегальній міграції із використанням засобів

прикордонного контролю відзначається певними особливостями. За Законом «прикордонний контроль здійснюється з метою протидії незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон» [398]. А. Є. Лавринцев у своїй дисертації, присвяченій дослідженню адміністративно-правового регулювання прикордонного контролю, пов'язує його ефективність з цілою низкою факторів. Зокрема, в їх переліку він називає правильне визначення мети прикордонного контролю, а також врахування засобів досягнення цілей правових норм і соціальної корисності самих норм [192, с. 10]. З цього приводу К. В. Мостова цілком слушно зауважує, що у пунктах пропуску «постійно існують протиріччя в балансі забезпечення комфортного перетинання державного кордону для громадян, транспортних засобів і виявлення злочинних намірів учасників руху» [230, с. 154].

На європейському просторі визнано обов'язок держав «забезпечувати відкритість та безпеку кордонів» (англ. «to promoting open and secure borders») [568, р. 1]. Зазначене поєднання відкритості та безпеки можливе лише під час контролю в пунктах пропуску, оскільки, «перетинання державного кордону України здійснюється на шляхах сполучення через державний кордон з додержанням встановленого порядку» [371]. Такий порядок дає можливість забезпечити в'їзд іноземцям та особам без громадянства, які мають правові підстави на це і встановлює перешкоду для в'їзду потенційним нелегальним мігрантам. Саме це відображає профілактичне значення прикордонного контролю в системі протидії нелегальній міграції [256, с. 307].

Тому можливо критерієм ефективності профілактичної функції прикордонного контролю вважати співвідношення кількості затриманих нелегальних мігрантів та кількості відмов у пропуску іноземцям – потенційним нелегальним мігрантам (*рисунок 4.4*).

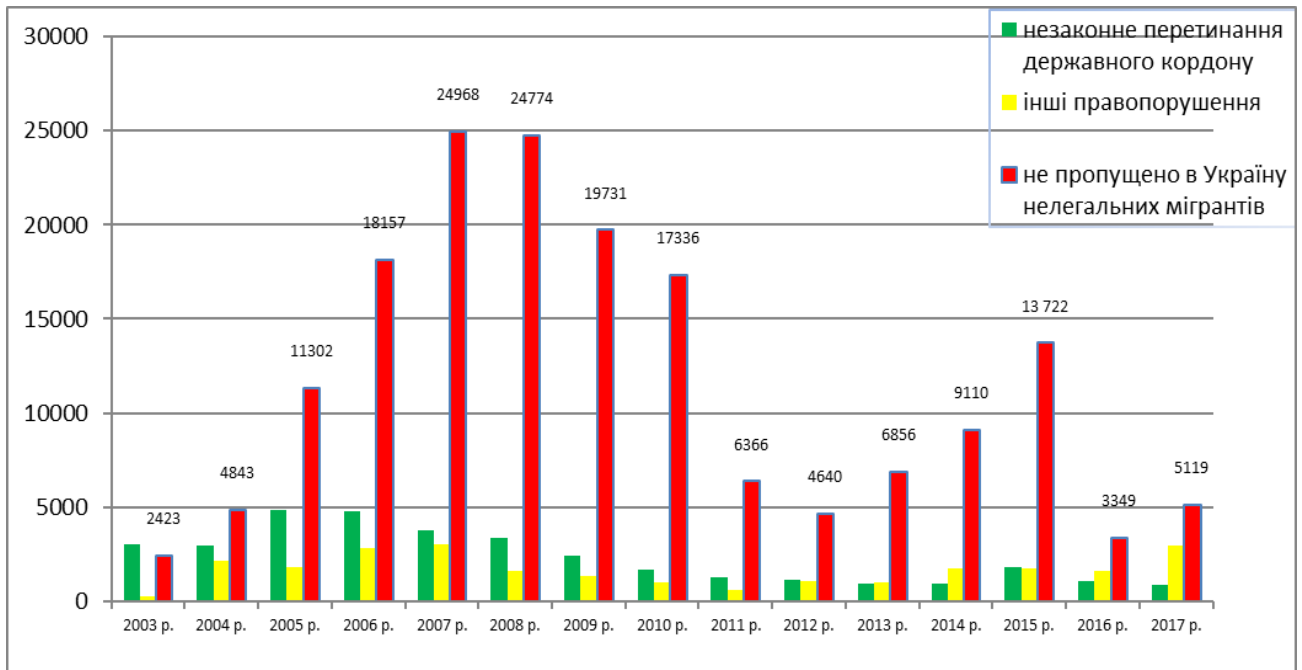


Рисунок 4.4 – Співвідношення кількості затриманих нелегальних мігрантів за незаконне перетинання державного кордону та інші правопорушення із кількістю непропущених в Україну іноземців – потенційних нелегальних мігрантів

У 2003 – 2007 роках після утворення Держприкордонслужби України відмічалось зростання загальної кількості затриманих та непропущених мігрантів, насамперед потенційних нелегальних мігрантів, виявлених під час спроб в'їзду в пунктах пропуску. Починаючи з 2008 року, спостерігається стала тенденція щодо зменшення їх кількості. У 2013 – 2014 роках відбулося збільшення загальної кількості затриманих та непропущених нелегальних мігрантів. Під час особливого періоду максимальні показники були зафіксовані в 2015 році, протягом якого було затримано 3 543 нелегальних мігранти (2014 рік – 2 723, збільшення на 30 %) та відмовлено у пропуску 13 721 іноземцю – потенційному нелегальному мігранту (2014 рік – 9 152, збільшення у 1,5 раза). У будь-якому випадку навіть за таких умов з 2004 року простежується стала тенденція перевищення кількості непропущених в Україну іноземців – потенційних нелегальних мігрантів порівняно з кількістю затриманих нелегальних мігрантів за незаконне перетинання державного кордону та інші

правопорушення (див. рис. 4.4), що загалом засвідчує ефективність прикордонного контролю.

Крім цього, вказані дані підтверджують яскраво виражений профілактичний характер контрольної діяльності органів та підрозділів охорони державного кордону в пунктах пропуску. Відмова у перетинанні державного кордону за своєю юридичною природою може належати до заходів адміністративного попередження. Такі заходи мають безпосереднє призначення для недопущення, попередження правопорушень за певних надзвичайних умов і коли є реальні підстави передбачити, що може здійснитися правопорушення, та потрібно його не допустити [150, с. 199, 200].

Прикордонний контроль, як правило, проводиться у звичайних умовах. Надзвичайними обставинами, за яких може здійснюватися пропуск через державний кордон, можуть бути умови, визначені пунктами 5 і 6 ч. 3 ст. 5 Закону України «Про прикордонний контроль»: виникнення особливих потреб гуманітарного характеру особи або групи осіб за умови відсутності загроз національній безпеці України; виникнення невідкладних обставин, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та їх наслідків, загрози життю, за умови відсутності загроз національній безпеці України [398]. Проте навіть за таких обставин, відмова у перетинанні державного кордону має індивідуальний або персоніфікований характер [150, с. 199, 200]. Про це свідчить перелік умов перетинання державного кордону іноземцями та особами без громадянства у разі їх в'їзду в Україну. За ч. 1 ст. 8 Закону України «Про прикордонний контроль» таких умов визначено п'ять, кожна з яких стосується якої-небудь особи зокрема. Іноземцю або особі без громадянства, які не відповідають одній чи кільком таким умовам, відмовляється у перетинанні державного кордону лише за обґрунтованим рішенням уповноваженої службової особи підрозділу охорони державного кордону із зазначенням причин відмови [398].

За цими ознаками прикордонний контроль відрізняється від діяльності з охорони державного кордону поза пунктами пропуску, яка розрахована на

попередження перетинання кордону будь-ким. Тобто заходи такого виду адміністративного попередження є загальними, «що не мають чітко визначеного конкретного адресата» [150, с. 200]. Вказана діяльність є аналогічною тій, яка за Кодексом Шенгенських кордонів отримала назву «нагляд за кордонами» (англ. «border surveillance»). Такий нагляд передбачає спостереження за кордонами між прикордонними пропускними пунктами, а також спостереження за прикордонними пропускними пунктами поза встановленим часом їх роботи з метою запобігти ухиленню осіб від проходження прикордонних перевірок [590].

У законодавстві окремо визначено умови, за яких посадові особи підрозділу охорони державного кордону відмовляють у виїзді з тимчасово окупованої території України [336]. Вони суттєво відрізняються від тих, що є необхідними для перетинання державного кордону іноземцями та особами без громадянства у разі їх в'їзду в Україну, та за невідповідності одній чи кільком з них відмовляється у перетинанні державного кордону. Відмова іноземцям або особам без громадянства в перетинанні адміністративної межі з АР Крим у таких випадках також є адміністративно-попереджувальним заходом індивідуальної дії, проте запобігання в таких випадках розраховано на спонукання дотримуватися законодавства України про тимчасово окуповану територію. Практика застосування цього заходу в контрольних пунктах загалом підтверджує його профілактичну спрямованість. Найбільше таких відмов щодо іноземців (3 164 випадків) було застосовано в період з 4 березня по 31 грудня 2014 року. Протягом наступних 2015 та 2016 років їх кількість суттєво знизилася – 13 та 1 випадок відповідно. Пов'язано це з тим, що було унормовано порядок надання спеціального дозволу, який поряд з паспортним документом є необхідним іноземцю та особі без громадянства для в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї через контрольні пункти [107].

Подібна ситуація спостерігається щодо недопущення в Україну потенційних нелегальних мігрантів у районі проведення операції Об'єднаних

сил. Переміщення осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей здійснюється дорожніми коридорами, які встановлюються на автошляхах визначеного сполучення. Контроль за таким переміщенням (термін «прикордонний» не вживається) здійснюється на блокпостах та в контрольних пунктах в'їзду–виїзду. Здійснюючи такий «квазіприкордонний» контроль, службові особи Держприкордонслужби України уповноважені відмовляти у виїзді з неконтрольованої української території. Підстави такої відмови викликані міркуваннями встановлення контролю за міграційними процесами в умовах збройного конфлікту [499]. Найбільше відмов іноземцям у пропуску через контрольні пункти в'їзду-виїзду (59 випадків) було зафіксовано в період з 1 жовтня по 31 грудня 2014 року, відразу після встановлення такого контролю. У наступні роки відбулося зменшення таких відмов (27 випадків у 2015 році та 31 випадок у 2016 році), а не допущення в Україну потенційних нелегальних мігрантів узагалі не зафіксовано. У 2017 році відбулося зростання кількості відмов іноземцям у пропуску через контрольні пункти в'їзду–виїзду (59 випадків) та не допущено в Україну чотирьох потенційних нелегальних мігрантів.

Оперативно-розшукова та інформаційно-аналітична діяльність як окремі форми профілактики нелегальної міграції здійснюються з метою отримання випереджувальної інформації про протиправну діяльність і визначення наявних та потенційно можливих ризиків у сфері охорони державного кордону. За часів СРСР та у перші роки незалежності України інформаційно-аналітичний супровід діяльності органів охорони державного кордону переважно забезпечувався оперативно-розшуковими підрозділами. На сьогодні оперативні заходи залишаються пріоритетною складовою у системі охорони державного кордону, особливо в умовах воєнної і терористичної загрози. Спорідненість інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності відображено було у Законі України «Про Державну прикордонну службу України», які поряд з розвідувальною діяльністю визначено основною функцією. Крім цього,

важливою нормативною перевагою стало визначення повноважень Держприкордонслужби України на створення і використання в інтересах розвідки, контррозвідувального забезпечення охорони державного кордону України, оперативно-розшукової діяльності, участі у боротьбі з організованою злочинністю та протидії незаконній міграції інформаційних систем, у тому числі банків даних щодо осіб, які перетнули державний кордон України, осіб, які вчинили правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції цієї служби, осіб, яким згідно із законодавством не дозволяється в'їзд в Україну або тимчасово обмежується право виїзду з України, недійсних, викрадених і втрачених документів на право виїзду за кордон та в інших випадках, передбачених законами України [372].

Практичне втілення вказаного повноваження пов'язано із застосуванням інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон України «Аркан». Відповідно до підзаконної нормативно-правової регламентації призначення цієї системи передбачено для протидії нелегальній міграції та різноманітним її проявам. Система «Аркан» має міжвідомчий державний статус, її розпорядником визначено Адміністрацію Держприкордонслужби України [324].

Поряд з цим в охороні державного кордону почали застосовуватися інші методи інформаційно-аналітичної діяльності, що сприяють удосконаленню процесу боротьби з нелегальною міграцією та враховують європейський досвід подібної діяльності. У межах загального процесу запровадження інтегрованого управління кордонами в Держприкордонслужбі України широко використовується методика аналізу ризиків, яка передбачає використання подібних до кримінологічних підходів виявлення і нейтралізацію детермінант порушень міграційного та прикордонного законодавства. Вона сформована з метою забезпечення нормативно-правового врегулювання процедури обміну статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії нелегальній міграції, а також є важливим компонентом контрольної діяльності під час

перевірки умов в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства. На основі проведеного аналізу ризиків розробляються профілі ризиків, які можуть використовуватися у документальному чи автоматизованому вигляді та є обов'язковими для застосування службовими особами Держприкордонслужби України, що виконують завдання з охорони державного кордону, здійснення прикордонного контролю та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [119].

У теорії управління вважається, що «основним результатом будь-якого аналізу інформації повинні бути об'єктивні висновки і конкретні рекомендації щодо покращення роботи» [300, с. 55]. Аналіз ризиків з метою протидії нелегальній міграції є важливим компонентом забезпечення вибірковості під час перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі та визначення розміру такого забезпечення. Саме за його результатами проводиться процедура здійснення контролю другої лінії, якщо в уповноваженої службової особи Держприкордонслужби України виникли сумніви щодо виконання іноземцем або особою без громадянства умов в'їзду в Україну [398].

Застосовані підходи у встановленні підстав для в'їзду в Україну характеризують відповідні повноваження органів та підрозділів охорони державного кордону як профілактичні. За прогнозами відповідно до Міграційного профілю причинами активності міграційних процесів є «пошук громадянами країн з низьким рівнем життя нормальних умов у державах-членах ЄС». Заходи, що вживалися для контролю переміщення нелегальних мігрантів з країн Близького сходу і Африки країнами ЄС у 2015 році та продовжують вживатися і надалі, «призводять до зміни основних маршрутів міграції та значно підвищують вірогідність використання України як транзитної країни» [222, с. 61]. Тому перевірка достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на

території України, транзитного проїзду через територію України і виїзду за її межі є важливим адміністративно-правовим заходом попередження нелегального в'їзду. Саме це визначає юридичну природу такого заходу, адже його застосування сприяє виявленню потенційного правопорушення. Підтвердженням цього є порівняльна статистика органів ДМС та Держприкордонслужби України. У 2016 році відмовлено у пропуску через державний кордон за відсутності достатнього фінансового забезпечення 644 особам. За цей же період відмовлено у продовженні строку перебування в Україні лише 26 особам. Тобто основні зусилля у протидії нелегальній міграції спрямовані на те, щоб запобігти зосередженню небажаних осіб усередині території країни. За допомогою таких заходів, як контроль за наявністю достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства для в'їзду в Україну, перебування на території України, транзитного проїзду через територію України та виїзду за її межі до іншої держави або наявності у них можливості отримати достатнє фінансове забезпечення в законний спосіб на території України, є можливість залишити за межами держави потенційних нелегальних мігрантів [242, с. 150].

За результатами застосування профілів ризиків у 2017 році відмовлено у пропуску 3 784 потенційним нелегальним мігрантам, затримано за незаконне перетинання кордону (спробу такого перетинання) 62 нелегальних мігранти, виявлено використання 493 підроблених та чужих документи. Для застосування з 1 січня 2018 року затверджено загальнодержавний профіль ризику «Нелегальна міграція іноземців в Україну (через територію України до країн ЄС) легальним шляхом, у тому числі з використанням чужих або підроблених документів» № 3_2010_01_НМ, яким визначено дванадцять індикаторів ризику: громадянство особи; вік особи; маршрут прямування; кратність в'їзду; документи та ознаки їх підробки; зовнішній вигляд, соціальний статус; особливості поведінки; мета поїздки, очікуваний термін перебування; наявність матеріального забезпечення поїздки; багаж; сторона, яка зустрічає, роботодавець; результати співбесіди [438, с. 3–5]. Практичне значення матиме

відображення в загальнодержавних профілях ризиків інформації про перетинання кордону потенційними жертвами торгівлі людьми, вагітними жінками та жінками з малолітніми дітьми, прибуття іноземців з країни, де йдуть бойові дії для прийняття рішень у пунктах пропуску через державний кордон, контрольних пунктах в'їзду–виїзду, на контрольних постах і пунктах контролю (невідкладна віктимологічна допомога).

Воєнні загрози актуалізували для України проблеми оснащення і облаштування державного кордону. Крім оборонного призначення (Північна і Південна Корея), у світовій практиці інженерно-технічні комплекси на кордонах також застосовуються для запобігання нелегальній міграції (Мексика – США). Відповідно технічний захист державного кордону шляхом створення перешкод для безконтрольного перетинання міждержавної лінії поза пунктами пропуску розцінюється як спеціальний кримінологічний захід [281, с. 177].

Використання технічних можливостей для охорони державного кордону охоплюється поняттям «технічна складова», що відрізняється від поняття «облаштування та реконструкції державного кордону». Останнє передбачає здійснення заходів щодо коригування дій з охорони державного кордону та прикордонного контролю з урахуванням обстановки на державному кордоні, подальшого розвитку системи інтегрованого управління кордонами як механізму забезпечення захисту державного кордону, удосконалення інформаційної, оперативної, технічної та фізичної складових частин системи захисту державного кордону [163]. Значення технічної складової охорони державного кордону полягає в забезпеченні її ефективності, зводячи до мінімуму використання людських ресурсів (фізична складова) [198, с. 303, 321]. Як форма профілактичної діяльності підрозділів Держприкордонслужби України «система інженерно-технічного контролю створюється з метою ускладнення дій правопорушників та забезпечення прикордонним нарядам необхідних умов для своєчасного їх виявлення і затримання, ефективного застосування зброї і техніки, розгортання, маневру своїх сил й успішного

виконання ними поставлених завдань» [116, с. 111]. У результаті повинні бути створені умови превентивного впливу на порушників таким чином, щоб вони усвідомили, що ризик перетинання ділянки державного кордону поза пунктами пропуску перевищує ризики проходження через пункт пропуску [198, с. 304]. Крім того, належний профілактичний вплив від застосування інженерно-технічного оснащення прикордонних підрозділів досягається автоматизацією «процесу прикордонної служби, прикордонного контролю та створення вздовж державного кордону суцільної зони візуального та технічного спостереження» [116, с. 112], що сприяє також зниженню латентності міграційних деліктів.

Комплексні профілактичні заходи (операції) у діяльності Держприкордонслужби України характеризуються періодичним характером і проводяться переважно у взаємодії з іншими органами. Такі заходи, як правило, є організаційно-правовою формою здійснення постійної оперативно-службової практики більшої інтенсивності та із залученням додаткових ресурсів. Через це вважається, що таким чином можливо досягнути кількісно вищих правоохоронних результатів процесуального визначеного характеру.

У кримінологічній науці сформульована позиція, відповідно до якої на відміну від примусових профілактичних заходів, на зразок тих, які вказані вище, багато заходів запобігання мають вплив не тільки після вчинення правопорушення, але частіше до нього, врегульовані правом лише частково, мають цільове запобіжне призначення та проводяться паралельно із заходами інших видів [98, с. 328, 329]. Вони також можуть проводитися комплексно, проте на практиці відбуваються шляхом разових акцій. 2014 року в органах та підрозділах охорони державного кордону було організовано комплекс оперативно-практичних превентивних заходів «Профілактика» (розпорядження Адміністрації Держприкордонслужби України № 45 від 28 березня 2014 року), у процесі здійснення яких переважно було зосереджено зусилля на інформаційно-роз'яснювальній роботі: встановлення інформаційних стендів; зустрічі з працівниками місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; заняття з членами громадських формувань з охорони

громадського порядку та державного кордону; виступи у навчальних закладах і трудових колективах; зустрічі керівників відділів прикордонної служби з мешканцями прикордоння; профілактичні бесіди з особами, які затримувалися за порушення прикордонного законодавства [280, с. 16, 17].

Серед оперативно-службових форм профілактики нелегальної міграції прикордонна служба і прикордонний контроль мають основоположне значення, інші форми характеризуються як забезпечувальні. Заходи оперативно-розшукової та інформаційно-аналітичної діяльності, а також інженерно-технічного контролю спрямовані на забезпечення здійснення охорони державного кордону складом прикордонних нарядів, які несуть службу в пунктах пропуску та поза ними. Тимчасовими та періодичними (разовими) формами є комплексні профілактичні заходи (операції), які плануються і проводяться під час загострення міграційної ситуації.

Зважаючи на домінування суб'єктивних чинників у механізмі спонукання до вчинення правопорушень у міграційній сфері, потребує поширення інформаційно-роз'яснювальна робота посадових осіб Держприкордонслужби України, яка має виражено профілактичне спрямування. Її ефективність залежатиме від систематичності здійснення та використання сучасних засобів поширення інформації.

Висновки до розділу 4

Нелегальна міграція як спеціальне фонове явище може сприяти супутнім кримінальним правопорушенням. Водночас на вчинення міграційних правопорушень впливають специфічні причини, що характеризують переміщення населення та існують протягом тривалого часу або виникають за певних суспільно-політичних обставин. Визначальними слід визнавати морально-психологічні особливості окремої людини, яка вдається до незаконного перетинання кордону або порушує встановлений міграційний режим.

Віктимність нелегальних мігрантів є важливою категорією для реакції органів Держприкордонслужби України через її оцінку як чинника, що пов'язаний з небезпекою протиправних транскордонних переміщень. З врахуванням вразливості міграційного правопорушника можливо забезпечити ефективний механізм протидії нелегальній міграції, який повинен передбачати гуманітарну та профілактичну складову. Виконуючи обов'язки на шляхах міграційних потоків персонал органів та підрозділів охорони державного кордону здійснює первинний контакт з людиною, яка перетинає кордон. Зважаючи на це, прикордонник є представником держави, до якого мігрант має можливість звернутися перш за все. Виявлення постраждалих у процесі нелегальної міграції та допомогу їм слід розглядати як елемент невідкладної профілактики, з'ясування специфіки здійснення якої посадовими особами Держприкордонслужби України є необхідним прикладним завданням.

Відповідно до віктимних особливостей нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, повинні отримати своє нормативне закріплення спеціальні підстави звільнення від адміністративної відповідальності. Не мають підлягати відповідальності такі категорії осіб: іноземці та апатриди, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми та вчинили незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України; жертви злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, які вчинили порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, перетинання або спробу перетинання лінії зіткнення в районі проведення операції Об'єднаних сил або лінії зіткнення в районах проведення спеціальних (антитерористичних, військових) операцій.

Латентність нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України визначається як властивість адміністративних деліктів, пов'язаних з незаконним в'їздом та перебуванням на території країни мігрантів, що залишилися невиявленими, або неврахованими в діяльності органів охорони державного кордону України та суміжних держав. На

латентність впливають суб'єктивні і об'єктивні чинники. В діяльності органів Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції слід виділяти дві категорії суб'єктивних чинників: ті, що пов'язані з правопорушником (бажання мігранта, всупереч встановленим вимогам, залишитися на території країни; намагання як порушником, так і особою, яка йому сприяє приховати незаконне перетинання кордону); ті, що стосуються посадової особи органу чи підрозділу охорони державного кордону (внесення неправдивих відомостей про перетин державного кордону України до баз даних; фізична і психологічна втомленість внаслідок значного навантаження; недостатня фахова підготовка з виявлення міграційних правопорушень). Об'єктивні чинники стосуються простору, середовища, обстановки, умов, в яких вчиняються протиправні дії (існування неконтрольованих ділянок державного кордону; значний пасажиро-транспортний потік та необхідність швидкої перевірки паспортних документів у осіб, які перетинають державний кордон; несприятливі погодні умови для організації спостереження в прикордонному просторі; характеристики рельєфу й особливості місцевості, де проходить кордон).

Ідентифікація в міграційній сфері передусім спрямована на встановлення особи – людини, яка перетинає чи має намір перетнути державний кордон (державні кордони). Саме тому набуває поширення в процесі ідентифікації запровадження технологій на основі біометричних даних, фіксація та використання яких отримує поступове запровадження в поєднанні з традиційними способами прикордонного контролю. Ідентифікаційна діяльність, яка відбувається в пунктах пропуску через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду характеризується вираженим профілактичним призначенням із спрямованістю на попередження в'їзду на територію України небажаних осіб. Інший вид ідентифікації, що здійснюється органами охорони державного кордону має постделіктний характер і пов'язаний з припиненням незаконного стану – перебуванням на території держави нелегального мігранта. Ідентифікаційні процедури в такому разі фактично стають умовами для здійснення примусового видворення та реадмісії

(приймання–передавання осіб).

Ідентифікація нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України характеризується як адміністративно-правовий механізм із специфічним нормативно-правовим регулюванням (норми міжнародного та національного права), колом відповідних суб'єктів (персонал підрозділів прикордонного контролю, по роботі з іноземцями та адміністративного провадження), методами проведення (біометричний контроль, перевірка документів, психологічне спостереження, запити до дипломатичних представництв або консульських установ). Удосконалення цього механізму передбачається через збільшення методів ідентифікації та регламентації повноважень щодо її здійснення.

Множинність заходів різної соціальної спрямованості, що здатні спричиняти попереджувальний вплив та поширеність нелегальної міграції зумовлює профілактику цього асоціального явища на міжнародному, національному та прикордонному рівнях. Діяльність з усунення причин та умов загрозливих у глобальному вимірі міграційних процесів вирізняється домінуванням принципу гуманізму, на основі дотримання прав людини, переваги профілактичних заходів над репресивними, універсалізацією міжнародних зобов'язань для держав у міграційній сфері. Залучення органів державної влади України до міжнародного співробітництва регіонального масштабу стосовно попередження нелегальної міграції врегульовано через зобов'язання у здійсненні реадмісії та реалізації повноважень щодо контролю в країнах походження незаконних мігрантів під час оформлення віз для в'їзду в Україну. Урізноманітнення форм та способів співпраці профілактичного змісту передбачено переважно на двосторонньому рівні, що пов'язано договірно-правовим оформленням кордону із суміжними державами та скоординованим характером його охорони.

Системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства як частина попереджувальної міграційної політики на загальнонаціональному рівні поєднується із комплексним застосуванням

системи заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України, що переважно локалізовані прикордонним простором та можуть здійснюватися поза пунктами пропуску. У зв'язку з цим, профілактика нелегальної міграції організована також у процесі охорони кордону та реалізується на прикордонному рівні.

Використання найбільш доцільних і правомірних заходів запобіжного впливу пов'язано з визначенням науково обґрунтованої системи форм профілактики правопорушень, розгорнута структурна характеристика яких у діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції охоплюються двома основними блоками: процесуальним та оперативно-службовим. У процесуальному блоці зосереджено такі форми як оперативно-розшукова діяльність, провадження в справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо застосування примусового повернення, примусового видворення та реадмісії іноземців чи осіб без громадянства. Оперативно-службовий блок охоплює такі форми: прикордонна служба, прикордонний контроль, оперативно-розшукова та інформаційно-аналітична діяльність, інженерно-технічний контроль, комплексні профілактичні заходи (операції). Форми процесуального блоку профілактики нелегальної міграції характеризує вплив на правопорушення, який має превентивне значення, а також спрямований на відновлення порушеного стану. Оперативно-службові форми розраховані на недопущення, нейтралізацію та (або) ліквідацію причин і умов небажаної (забороненої) міграційної поведінки, а також виявлення вчинених міграційних правопорушень для забезпечення відповідної процесуальної реакції на них.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове за змістом вирішення наукової проблеми щодо протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України в сучасних умовах інтегрованого управління кордонами та реалізації збалансованої міграційної політики.

У результаті проведеного дослідження обґрунтовано наступні наукові та прикладні висновки, пропозиції і рекомендації:

1. Теоретико-методологічні підходи до розв'язання проблеми протидії нелегальній міграції органами Держприкордонслужби України дають підстави вважати, що правове регулювання такої діяльності відображає вплив юридичних норм на діалектично взаємообумовлені правовідносини у сфері міграції та прикордонної безпеки. Аналіз статистичного матеріалу підтверджує об'єктивні закономірності контролю міграційної ситуації на основі забезпечення недоторканності державного кордону. В порівняльно-правовому аспекті встановлено поєднання принципів гуманності та ефективності в охороні кордонів, характерного для організаційно-правових перетворень у прикордонному менеджменті східно-європейських держав. Результати застосування соціологічних методів дослідження дали змогу визначити узагальнену інформацію про міграційні процеси, стан та особливості міграційних правопорушень, що виявляються в діяльності з охорони державного кордону, соціокультурні характеристики нелегальних мігрантів, детермінацію їх протиправної поведінки. Диференціація запобіжної діяльності та профілактичних заходів у поєднанні з методом системного аналізу зумовлює виділення декількох рівнів профілактики нелегальної міграції, а також передбачає використання різних моделей оперативно-службової й оперативно-бойової діяльності Держприкордонслужби України.

2. Ретроспективний огляд діяльності прикордонних органів відображає їх призначення в історичні періоди, що передували незалежності України як

військових формувань з окремими повноваженнями у здійсненні міграційного контролю. Практика використання органів охорони державного кордону в масових репресивних заходах, зокрема щодо примусового переселення населення з території різних держав, суперечила основним міжнародним документам про права людини. Розвиток правового регулювання протидії нелегальній міграції передбачає повноваження Держприкордонслужби України як правоохоронного органу спеціального призначення та виключає можливість її залучення для здійснення каральної діяльності щодо забезпечення примусових міграційних переміщень.

3. Формально-юридичний аналіз змісту міграційного законодавства та законодавства про державний кордон вказує на три типи документів, що стосуються протидії нелегальній міграції: регулювальні, правоохоронні та організаційні. Регулювальні нормативно-правові акти визначають модель легального в'їзду мігранта та перебування на території країни. Правоохоронні норми встановлюють відповідальність та регламентують застосування інших примусових заходів у разі порушення міграційних норм. Документи, що містять організаційні норми, визначають компетенцію органів влади, які залучені в процес протидії нелегальній міграції.

4. Протидія нелегальній міграції є однією з основних функцій Держприкордонслужби України, оскільки визначає її державне призначення і передбачає здійснення системи заходів, спрямованих на подолання нелегальної міграції шляхом її попередження і боротьби з нею та надання допомоги й захисту особам, які постраждали в процесі міграційних правопорушень.

5. Комплексне розуміння нелегальної міграції дає підстави для поділу адміністративних міграційних правопорушень, протидію яким віднесено до компетенції Держприкордонслужби України на дві групи. Перша – це делікти, які вчиняються іноземцями або особами без громадянства і полягають у незаконному в'їзді та перебуванні на території України. Відповідальність за ці діяння передбачена статтями 203, 203-1, 204-1, 204-2 та 204-4 КУпАП. До другої групи слід віднести протиправні діяння, які сприяють вчиненню

нелегальної міграції, і є або адміністративними порушеннями міграційного законодавства (ч. 4 ст. 185-3, статті 204, 205–206-1 КУпАП, а також ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»), або порушеннями у сфері охорони державного кордону (статті 185-10 і 202 КУпАП). Доцільно врахувати класифікацію деліктів, пов'язаних з нелегальною міграцією для структурування особливої частини законодавства про адміністративну відповідальність. Перспективно ці протиправні діяння можуть бути виокремлені серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління та об'єднані в окремому структурному підрозділі з відповідною назвою – «Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

6. Стандарти Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів доцільно визначати як закріплені в праві ЄС принципи, надбання (цінності), норми, критерії, форми та методи правоохоронної діяльності, що застосовуються на засадах поєднання гуманності та ефективності для регулювання діяльності органів прикордонного контролю з метою попередження незаконного в'їзду на територію будь-якої держави, в інтересах якої такий контроль здійснюється, а також відновлення порушеного таким в'їздом стану. Їх адаптація до умов охорони державного кордону України заснована на ідеології інтегрованого управління кордонами, яка передбачає диференціацію функцій і повноважень прикордонних органів залежно від ситуації на тій чи іншій ділянці кордону.

7. Органи та підрозділи Держприкордонслужби України (центральный орган управління, територіальні органи, органи охорони державного кордону та їх підрозділи) виконують завдання з протидії нелегальній міграції, для чого наділені різним за обсягом адміністративно-правовим статусом. Адміністрація Держприкордонслужби України реалізує зазначену функцію через три групи повноважень: управлінські, сервісні та правоохоронні. Правоохоронні повноваження та забезпечення їх здійснення підпорядкованими органами (підрозділами) визначають основний зміст діяльності цього центрального

органу виконавчої влади. Регіональні управління як територіальні органи виконують переважно організаційно-розпорядчі завдання та координують діяльність підпорядкованих органів. Функції прикордонного контролю й охорони державного кордону поза пунктами пропуску інтегровані на рівні прикордонних загонів та ВПС, які наділені процесуальними повноваженнями щодо адміністративно-правової протидії нелегальній міграції.

8. Система МТТ у Держприкордонслужбі України організована відповідно до завдань цього правоохоронного органу спеціального призначення з протидії нелегальній міграції. Особи, затримані в адміністративному порядку, утримуються в спеціально обладнаних з цією метою приміщеннях на двох низових рівнях – в органах та підрозділах, які безпосередньо призначені для охорони державного кордону. Нормативно-правова регламентація діяльності таких установ здійснена переважно у відомчих актах з урахуванням міжнародних стандартів прав людини. Міжнародні стандарти, що передбачають умови перебування мігрантів у місцях несвободи, реалізуються через вимоги адміністративно-правових норм до уповноважених органів, окремих осіб та об'єктів. Практика їх застосування дає підстави вважати безпекову складову пріоритетною в забезпеченні режиму тримання затриманих осіб.

9. Застосування адміністративного примусу органами Держприкордонслужби України спрямовано на безпосередню протидію нелегальній міграції. Він охоплює, по-перше, заходи щодо примусового видворення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта) та, по-друге, заходи, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо). Заходи, спрямовані на усунення можливості перебування на території держави небажаної особи, характеризує виражена міграційна спрямованість – примусове переміщення такої особи за межі держави або недопущення її в'їзду в державу. Саме це відрізняє їх серед інших заходів адміністративного примусу і дає підстави вживати термін «адміністративно-міграційний примус».

10. Процесуальні норми КУпАП визначають підвідомчість органам і

підрозділам Держприкордонслужби України розгляду справ про адміністративні міграційні правопорушення, а також повноваження їх посадових осіб щодо застосування заходів забезпечення у таких справах. Законодавча практика, що безпосередньо пов'язана з процесуальною діяльністю Держприкордонслужби України в протидії нелегальній міграції, характеризується двома основними тенденціями. По-перше, відзначається суттєвий взаємозв'язок двох видів адміністративних проваджень – адміністративного судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення. По-друге, законодавець і надалі розглядає адміністративне законодавство як інструмент впливу на міграційну ситуацію.

11. Повноваження Держприкордонслужби України в адміністративних провадженнях щодо застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства є юрисдикційними за своєю процесуальною природою та взаємопов'язаними відповідно до правового регулювання. Рішення про примусове повернення приймається з метою забезпечення подання позову до адміністративного суду про примусове видворення з України, а не лише в результаті наявності матеріальних підстав, визначених законом, які не пов'язані з наявністю спору (суперечки). Практика прийняття різних рішень в одній справі адміністративним та судовим органами, спрямованих на позбавлення іноземця (апатрида) можливості подальшого перебування на території держави, не сприяє ефективній протидії нелегальній міграції. Посадові особи органів охорони державного кордону повинні отримати повноваження застосовувати примусове повернення чи звертатися до адміністративного суду з позовною заявою про примусове видворення нелегального мігранта. Відповідним чином повинна скеровуватися діяльність адміністративних судів з прийняття рішень у такій категорії справ на основі оцінки правомірності перебування мігранта на території країни. Це не виключає можливості судового контролю за здійсненням органами охорони державного кордону своїх дискреційних повноважень у процесі адміністративного судочинства із застосування стандарту репресивного правового захисту.

На стадії виконання рішень про примусове видворення військовослужбовці Держприкордонслужби України вирішують загальні завдання, що характерні для цього адміністративного провадження, та специфічні, спрямовані на забезпечення перетинання державного кордону іноземцем чи особою без громадянства, підданого примусовому видворенню.

12. Здійснення органами Держприкордонслужби України реадмісії характеризується взаємним впливом міжнародного і національного права. Основу реадмісійної діяльності складають двосторонні міжнародні угоди про приймання і передавання фізичних осіб, імплементація яких здійснюється в актах адміністративного законодавства – законах і підзаконних, у тому числі, відомчих нормативних актах. Регулювання діяльності щодо практичного втілення угод про реадмісію має виражений адміністративно-правовий характер, оскільки зумовлено необхідністю визначення повноважень компетентних органів та застосуванням заходів адміністративного примусу. Поняття «реалізація міжнародних угод» є найбільш доцільним за своїм змістом для пояснення діяльності Держприкордонслужби України в процедурах реадмісії (прискореної і транзитної) на засадах взаємодії з іншими, уповноваженими на ці дії органами.

13. Як асоціальне фонове явище нелегальна міграція спричиняє супутні суспільно небезпечні правопорушення. Її детермінація перебуває в постійному динамічному розвитку й характеризується чинниками, що зумовлюють загальні процеси переміщення осіб через державні кордони. У вчиненні міграційних правопорушень визначальними слід визнавати морально-психологічні особливості окремої людини, яка вдається до незаконного перетинання кордону або порушує встановлений міграційний режим.

14. Віктимні особливості нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, повинні отримати своє нормативне закріплення з метою визначення підстав звільнення від адміністративної відповідальності. Не повинні підлягати відповідальності такі категорії осіб: іноземці та особи без громадянства, які стали потерпілими від

злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, та вчинили незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України; потерпілі від злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, які вчинили порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, перетинання або спробу перетинання неконтрольованої ділянки державного кордону або лінії зіткнення в районах проведення спеціальних (антитерористичних, військових) операцій.

15. Латентність нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Держприкордонслужби України, є властивістю адміністративних деліктів, пов'язаних з незаконним в'їздом та перебуванням на території країни мігрантів, які залишилися невиявленими, або неврахованими в діяльності органів охорони державного кордону України та суміжних держав. У діяльності органів Держприкордонслужби України слід виділяти дві категорії суб'єктивних чинників, що впливають на латентність нелегальної міграції: ті, що пов'язані з правопорушником (бажання мігранта, всупереч установленим вимогам, залишитися на території країни; намагання як порушником, так і особою, яка йому сприяє, приховати незаконне перетинання кордону); ті, що стосуються посадової особи органу чи підрозділу охорони державного кордону (внесення неправдивих відомостей про перетин державного кордону України до баз даних; фізична і психологічна втомленість унаслідок значного навантаження; недостатня фахова підготовка з виявлення міграційних правопорушень). Об'єктивні чинники стосуються простору, середовища, обстановки, умов, в яких вчиняються міграційні протиправні дії (існування неконтрольованих ділянок державного кордону; значний пасажиро-транспортний потік та необхідність швидкої перевірки паспортних документів у осіб, які перетинають державний кордон; несприятливі погодні умови для організації спостереження в прикордонному просторі; характеристики рельєфу й особливості місцевості, де проходить кордон).

16. Ідентифікація в міграційній сфері передусім спрямована на встановлення особи – людини, яка перетинає чи має намір перетнути

державний кордон (державні кордони). Саме тому набувають поширення в ідентифікаційних процедурах технології на основі біометричних даних, фіксація та використання яких отримує поступове запровадження в поєднанні з традиційними способами прикордонного контролю. Ідентифікаційна діяльність, яка відбувається в пунктах пропуску через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду, характеризується вираженим профілактичним призначенням із спрямованістю на попередження в'їзду на територію України небажаних осіб. Інший вид ідентифікації, що здійснюється органами охорони державного кордону, має постделіктний характер і пов'язаний з припиненням незаконного стану – перебування на території держави нелегального мігранта. Ідентифікаційні процедури в такому разі фактично стають умовами для здійснення примусового видворення та реадмісії (приймання–передавання осіб).

17. Контроль за в'їздом і перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства як частина попереджувальної міграційної політики на загальнонаціональному рівні поєднується із комплексним застосуванням системи заходів з метою забезпечення недоторканності державного кордону України, що переважно локалізовані прикордонним простором та можуть здійснюватися поза пунктами пропуску. У зв'язку з цим профілактика нелегальної міграції організована також у процесі охорони кордону та реалізується на прикордонному рівні.

18. Використання найбільш доцільних і правомірних заходів запобіжного впливу пов'язано з визначенням науково обґрунтованої системи форм профілактики правопорушень, розгорнута структурна характеристика яких у діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції охоплюються двома основними блоками: процесуальним та оперативно-службовим. Їх вирізняє спеціальна профілактична спрямованість попередження негативних міграційних проявів відповідно до особливостей охорони державного кордону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аванесов Г. А. Криминология и социальная профилактика. Москва: Академия МВД СССР, 1980. 528 с.
2. Адамчук О. В., Войцехівський О. Л. Розробка моделі функціонування пункту пропуску щодо реєстрації іноземців. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф.*, (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 73–74.
3. Адміністративна відповідальність: курс лекцій. За ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 568 с.
4. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник. За заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, «Еспада», 2000. 368 с.
5. Адміністративна діяльність: Навч. посібн. За заг. ред. О. І. Остапенка. Львів: ЛІВС, 2002. 252 с.
6. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України. Укл.: Гриценко І. С. та ін.; за заг. ред. Гриценка І. С. Київ: Дакор, 2015. 500 с.
7. Адміністративне право України. Академ. курс: Підручник. У двох томах: Том 1. Загал. част. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. 584.
8. Адміністративне право України: Підручник. За ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
9. Адміністративний кодекс УСРР: затв. пост. Всеукр. центр. викон. комітету від 12 жовт. 1927 р. *ЗУ УСРР*. 1927. № 63 – 65. Ст. 240.
10. Адміністративні правопорушення в Україні у 2017 році: *Стат. зб.* Київ: Державна служба статистики України, 2018. Вих. № 05.5-148/118-18 від 5 трав. 2018 р. 223 с.
11. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь. [Резнікова О. О., Місюра А. О., Дрьомов С. В., Войтовський К. Є.]; за

заг. ред. О. О. Резнікової. Київ: НІСД, 2017. 60 с.

12. Албул С. В. Кримінологічна характеристика корисливо-насильницьких злочинів відносно іноземних громадян: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Одеська нац. юрид. академія. Одеса, 2005. 16 с.

13. Александров Ю. В. Щодо деяких вимог режиму у виправних колоніях. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44(1). С. 68–71.

14. Алёхин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. Москва: Зерцело, 1997. 672 с.

15. Альбамасов С. О. Міжнародні стандарти затримання: теоретико-правовий аспект. *Наук. Вісн. Держ. прикордон. служби*. 2012. № 1. С. 30–34.

16. Аніна О. В. Проблемні питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 42(3). С. 66–71.

17. Аристотель. Сочинения в четырёх томах. Т. 1. Ред. В. Ф. Асмус. Москва: Мысль, 1976. 550 с.

18. Бабенко А. М., Смаглій А. А. Кримінологічний погляд на зв'язок міграції та злочинності. *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матеріали II Міжн. наук.-практ. симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 16 – 17 берез. 2018 р.)*. Івано-Франківськ: Ред.-видавн. відділ Ун-ту Короля Данила, 2018. С. 14–17.

19. Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Противодействие преступности: война терминов, понятие, общая характеристика. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3, № 3. С. 7–11.

20. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 13 с.

21. Бантишев О. Ф., Ухаль А. М., Фальченко С. Л. Адміністративна

відповідальність за незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання державного кордону України: Навч. посіб. Ужгород: КП «Ужгородська міська друкарня», 2007. 244 с.

22. Барклай-де-Толли и охрана границ. *Пограничник*. 2010. № 12 (1292). С. 14.

23. Батрак С. Л. Інтеграція прикордонної служби в систему силових відомств як крок до покращення діяльності органів безпеки суміжних держав (на прикладі Російської Федерації). *Наук. вісн. Держ. прикордон. служби: Наук.-практ. альманах*. 2013. № 3. С. 21–24.

24. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: сутність і структура. *Наукові праці Нац. ун-ту «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 15. С. 218–226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2015_15_25.

25. Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Смоленск. гум. ун-т, 1995. 144 с.

26. 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.

27. Білоконь О. В. Методи ідентифікації іноземного громадянина. *Наук. вісн. Міжн. гуманітар. ун-ту*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9-2 (2). С. 54–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-2%282%29__18.

28. Білоусов Ю. В. Питання судової підвідомчості справ адміністративної юрисдикції органів охорони державного кордону України. *Вісник Хмельницьк. ін-ту регіон. упр. та права*. 2002. № 4. С. 101–108.

29. Біля берегів Лівії потонули понад 30 мігрантів. *Укр. правда*. 2017. 26 листоп. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/11/26/7163337>.

30. Бінковський О. А., Залож В. В., Довгань В. І. Механізми протидії незаконній міграції в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 2 (02). С. 14–22.

31. Блувштейн Ю. Д., Зырин М. И., Романов В. В. Профилактика

преступлений: Учеб. пособие. Мн.: Изд-во «Университетское», 1986. 287 с.

32. Боечко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. Київ: Основи, 1994. 168 с.

33. Бондаренко Є. І. Становлення правового прецеденту як джерела права. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11–12. С. 33–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2012_11-12_5.

34. 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.

35. Бородич Л. В. Внутрішні й прикордонні війська в Україні у 1917 – 1941 рр. (Історико-правовий аспект): автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 1999. 21 с.

36. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційні провадження. *Юрид. вісн.* 2014. № 2 (31). С. 41–45.

37. Боярович Е. Нелегальная миграция. *Пограничник содружества*. 2010. № 2 (62). С. 28–30.

38. Боярскій приговоръ о станичной и сторожевой службъ. Акты Московскаго государства. Подъ ред. Н. А. Попова. Т. I. Разрядный приказъ. Московскій столя. 1571 – 1634. СанктПетербургъ: Типографія Императорской академіи наукъ, 1890. С. 2–5.

39. Братков С. І. Запобігання нелегальній міграції підрозділами міліції громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Академія управління МВС України. Київ, 2010. 20 с.

40. Василенко І. К. Протидія незаконній міграції населення країн Азії в Європу через територію України (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ...канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. академія держ.

податк. служби України. Ірпінь, 2006. 25 с.

41. Василик Ю. Б., Мота А. Ф. Особливості виконання рішень про притягнення до відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. *Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів*: зб. наук. праць за результ. Третьої міжн. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14–15 черв. 2012 р.). Хмельницький: Хмельницьк. ун-т упр. та права, 2012. С. 248–253.

42. Виконавча влада і адміністративне право. За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

43. Виконавчий протокол про порядок реалізації Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію від 22 жовт. 2012 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 73. Ст. 2728.

44. Виписка з правил про Окремий корпус прикордонної стражі. Кабачинський М. І. Історія кордонів та Прикордонних військ України: Монограф. Хмельницький: Вид-во Хмельницьк. міськ. друкарні, 2000. С. 191.

45. Вирок Тячівського районного суду Закарпатської області в справі № 307/163/15-к від 9 лют. 2015 р. (провадження № 1-кп/307/123/15). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42695801>.

46. Вказівка про усунення порушень закону. Чернівець. місц. прокуратура (18 лют. 2016 № 117/1168 вих. 16). 5 с.

47. Герц А. А., Недюха М. П., Мота А. Ф. Детермінанти нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України. *Південноукраїнський правничий часопис: наук. журнал*. 2017. № 1. С. 10–13.

48. Герцензон А. А. Введение в советскую криминологию. Москва: Юрид. лит., 1965. 227 с.

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

50. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монограф. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

51. Головкін Б. М. Віктимізація населення в Україні: стан, детермінанти,

запобігання. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2 (6). С. 1–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_33.

52. Головкін Б. М. Віктимна поведінка жертв злочинів. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 124–135.

53. Голосніченко І. П. Пропозиції щодо розвитку деяких видів профілактики. *Рад. право*. 1991. № 1. С. 29–33.

54. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ). Навч посіб. Київ: Укр. акад. внутр. справ, 1995. 79 с.

55. Грибовський В. М. Государственное устройство и управление Россійкой имперіи (Изъ лекцій по русскому государственному и административному праву). Одесса: Техникъ, 1912. 304 с.

56. Гринько С. Д. Деліктні зобов'язання римського приватного права: монограф.; за наук. ред. Є. О. Харитонова. Хмельницький: Хмельницьк. ун-т упр. та права, 2012. 724 с.

57. Гула І. В. Адміністративно-правове забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства з України. Дис. ...канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Приват. вищий навч. заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2015. 218 с.

58. Гумін О. М. Проблема латентності насильницької злочинності: шляхи вирішення. *Університет. наук. записки*. 2009. № 2 (30). С. 226–231.

59. Гумін О. М., Зубач І. М. Жертва злочинної кримінальної насильницької поведінки: віктимологічна характеристика особи. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*: Зб. наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2015. № 825. Сер. «Юрид. науки». С. 315–322.

60. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью: Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_114.

61. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990

року № 55-ХІІ. *Відом. Верхов. Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

62. Декрет СНК РСФСР об учреждении пограничной охраны от 28 мая 1918 г. Пограничные войска СССР. 1918 – 1928. *Сборник документов и материалов*. Москва: Наука, 1973. С. 75–76.

63. Дельфинов А. Интерпол: Нелегальные перевозчики мигрантов заработали миллиарды евро. *Deutsche Welle*. 2016. URL: <http://www.dw.com/ru/a-19264332>.

64. Демчик Н. П. Стадії адміністративних проваджень у справах про примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства органами Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. ун-ту «Львів. політехніка»*: Зб. наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2017. № 865. Сер. «Юрид. науки». С. 205–210.

65. Державна міграційна служба України. Концепція проекту Міграційного кодексу України: проект. URL: <https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/KoncMigKodex.zip>.

66. Державна міграційна служба України. Показники діяльності ДМС за 2017 рік. 5 с. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/dms_2017_pok.pdf.

67. Державна прикордонна служба України. Біла книга 2016: Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України. Розд. 1: Реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону. 36 с. URL: http://dpsu.gov.ua/upload/file/rozd_1_1_1.pdf.

68. Державна прикордонна служба України. Інфографіка (Результати оперативно-службової діяльності за 2017 рік) (12.02.2018). URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/photo/infografika-rezultati-operativno-sluzhbovoi-diyalnosti-za-2017-rik>.

69. Державна прикордонна служба України. Окремий корпус кордонної охорони Української Народної Республіки (23.02.2018). URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/Okremiy-korpus-kordonnoi-ohoroni-Ukrainskoi-Narodnoi-Respubliki/>.

70. Державна прикордонна служба України. Співробітники Держприкордонслужби та Нацполіції задокументували та ліквідували канал незаконної міграції (20.07.2018). URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/%20VIDEO%20-Spivrobitniki-Derzhprikordonsluzhbi-ta-Nacpolicii-zadokumentovali-ta-likvidovali-kanal-nezakonnoi-migracii/>.

71. Державна прикордонна служба України. Структура. Донецько-Луганське регіональне управління URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/structure/donecko-luganske-regionalne-upravlinnya/>.

72. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. В. Т. Білоус, С. Д. Дубенко, М. Я. Задорожна та ін.; за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львів. політехніка», 2002. 352 с.

73. Деякі питання підвищення рівня національної безпеки України: пост. Кабінету Міністрів України № 38 від 30 січ. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 12. Ст. 313.

74. Джужа О. М. Віктимологія на захисті прав і законних інтересів жертви злочину. *Право України*. 2002. № 2. С. 133–138.

75. Дністрянський М. С. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. Львів: Світ, 1992. 144 с.

76. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон від 12 трав. 1997 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 66. Ст. 2430.

77. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон від 18 серп. 1999 р. *Офіц. вісн. України*. 2007. № 90. Ст. 3323.

78. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12 січ. 1993 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_208/page.

79. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон від 28 січ. 2003 р. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 22. Ст. 1537.

80. Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького Державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань від 14 жовт. 1993 р. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 50. Ст. 3167.

81. Договір між Україною і Словацькою Республікою про спільний Державний кордон від 14 жовт. 1993 р. *Офіц. вісн. України*. 2007. № 7. Ст. 272.

82. Договір між Україною і Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань 19 трав. 1995 р. *Офіц. вісн. України*. 2007. № 96. Ст. 3521.

83. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 17 черв. 2003 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_022.

84. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січ. 2005 р.) URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_017.

85. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) (текст с изменениями и дополнениями от 13 декабря 2007 года). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029/page.

86. Договор о сотрудничестве в охране границ государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество от 26 мая 1995 г. URL: <http://www.skpw.ru/docs/Sbornik/1-17.pdf>.

87. Додин Е. В. Понятие и причины административной деликтности. *Проблемы адм. права и совершенствования адм. деятельности органов внутр. дел*: Сборн. научн. трудов. Киев: КВШ МВД СССР, 1981. С. 44–54.

88. Додин Е. В. Процессуальные формы профилактики административных проступков. *Проблемы социалистической законности*: Респ. межвед. науч. сб. Харьков: «Вища школа», 1982. С. 36–41.

89. Домовленість про виконання Угоди між Урядом України і Урядом

Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон від 24 жовт. 1994 р. *Офіц. вісн. України*. 2007. № 12. Ст. 469.

90. Дохинская декларация о включении вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в более широкую повестку дня Организации Объединенных Наций в целях решения социальных и экономических проблем и содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях, а также участием общественности. *Тринадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию* (Доха, 12–19 апреля 2015 г.). Вена: Секц. англ. языка, издател. и библиот. услуг, Отделение ООН, 2015. 18 с. URL: https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504153_Russian.pdf.

91. Еженедельный отчет Наблюдательной миссии на российских пунктах пропуска «Гуково» и «Донецк» по состоянию на 11 сент. 2018 г. (Каменск-Шахтинский, Российская Федерация. 11 сент. 2018 г.). URL: <https://www.osce.org/ru/observer-mission-at-russian-checkpoints-gukovo-and-donetsk/394196>.

92. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Симферополь: Оригинал М, 2007. 512 с.

93. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения. *Вопросы административного права на современном этапе*. Москва: Госюриздат, 1963. С. 60–68.

94. Жалинский А. Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР (Вопросы теории). Львов: «Вища школа», 1976. 194 с.

95. Жалинский А. Э., Костицкий М. В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов: «Вища школа», 1980. 212 с.

96. 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.

97. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до

законодавства Європейського Союзу: затв. Законом України № 1629-IV від 18 берез. 2004 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367 (із змін. та допов.).

98. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.

99. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 года). *Офіц. вісн. України*. 2005. № 4. Ст. 266.

100. Закон України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України» від 18 жовт. 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2599-19>.

101. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». *Наук.-практ. коментар; за ред. Буроменського М. В.* Харків: Яшма, 2005. 268 с.

102. Залож В. В. Характеристика організаційної структури управління Державної прикордонної служби України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції*, (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 18–19.

103. Запись переговоров советского и германского представителей о нарушении германскими властями договорённости между СССР и Германией о порядке обмена беженцами от 9 сентября 1939 г. Пограничные войска СССР. 1939 – июнь 1941. *Сборник документов и материалов*. Москва: Наука, 1970. С. 227–228.

104. Звіт з моніторингу міграційних процесів. Державна міграційна служба України, 2018. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/monitoring-migracijnix-proczesiv/zvit-z-monitoringu-migracijnix-proczesiv.html>.

105. Звіт про результати моніторингового візиту та рекомендації щодо

попередження неналежного поведження із затриманими особами: додаток до листа Представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 8 – 1328/15-120 від 28 трав. 2015 р.). Адміністрація Держприкордонслужби України. Вх. № 1159/0/1-15 від 14 серп. 2015 р.

106. Зміни до Меморандуму про взаєморозуміння між Європейською Комісією, Урядом України та Урядом Республіки Молдова щодо місії Європейської Комісії з надання допомоги в питаннях кордону в Україні та Республіці Молдова від 7 жовт. 2005 р. 7 с. URL: http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/Addendum-1-to-MoU-EC_Ukrainian-version.pdf.

107. Зміни до Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 722 від 16 верес. 2015 р. *Офіц. вісн України*. 2015. № 76. Ст. 2520.

108. Зубова Е. Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 – административное право; административный процесс. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов, 2016. 190 с.

109. 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.

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

111. Из доклада начальника войск ВЧК Украины и Крыма об организации войск ВЧК Киевского округа и охране польско-румынской границы от 11 сентября 1921 г. Пограничные войска СССР. 1918 – 1928. *Сборник документов и материалов*. Москва: Наука, 1973. С. 494–496.

112. Инструкция об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации

иностранных граждан или лиц без гражданства: Приложение к Приказу ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631. URL: <http://ppt.ru/docs/prikaz/fsb/n-631-98531>.

113. Ігонін Р. В. До питання предмета адміністративного права. *Вісн. Академії митної служби України*. Сер.: Право. 2010. № 1. С. 46–51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsup_2010_1%284%29__8.

114. Ігонін Р. Проблема доктринального визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення». *Вісн. Нац. академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 37–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_2_7.

115. Інструкція з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 407 від 5 черв. 2012 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 27 черв. 2012 р. за № 1083/21395. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 50. Ст. 2003.

116. Інструкція з організації оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Державної прикордонної служби України. Ч. I (відділ прикордонної служби). Хмельницький: Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України імені Б. Хмельницького, 2010. 176 с.

117. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 825 від 28 серп. 2013 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 25 верес. 2013 р. за № 1654/24186. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 76. Ст. 2853 (із змін. та допов.).

118. Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 898 від 18 верес. 2013 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 9 жовт. 2013 р. за № 1729/24261. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 82. Ст. 3056 (із змін. та допов.).

119. Інструкція з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1007

від 11 груд. 2017 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 22 січн. 2018 р. за № 91/31543. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 14. Ст. 488.

120. Інструкція про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 200 від 21 жовт. 2003 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 22 жовт. 2003 р. за № 963/8284. *Офіц. вісн. України*. 2003. № 43. Ст. 2287.

121. 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.).

122. 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.

123. 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.).

124. 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.

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

126. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: у редакції наказу МВС України і СБ України № 38/77 від 22 січ. 2018 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 24 квіт. 2018 р. за № 482/31934. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 42. Ст. 1518.

127. Інструкція про роботу з громадськими формуваннями з охорони державного кордону: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 948 від 15 верес. 2014 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 8 жовт. 2014 р. за № 1210/25978. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 85. Ст. 2416.

128. Інструкція про службу прикордонних нарядів Державної прикордонної служби України: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 1261 від 19 жовт. 2015 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 6 листоп. 2015 р. за № 1391/27836. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 94. Ст. 3233.

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

130. Кабачинський М. І. Історія кордонів та Прикордонних військ України: Монограф. Хмельницький: Вид-во Хмельницьк. міськ. друкарні, 2000. 216 с.

131. Кабачинський М. І. Історія охорони кордонів України: монограф. Хмельницький: Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2005. 355 с.

132. Кабачинський М. І. На варті рубежів Батьківщини: Прикордонні війська України в 1991 – 2003 роках: Монограф. Хмельницький: Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2006. 564 с.

133. Канцір В. Взаємообумовленість нелегальних міграційних процесів та міжнародної терористичної активності. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*: Збірник наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2015. № 884. Сер. «Юрид. науки». С. 230–236.

134. Касараба Ю. Міжнародні стандарти затримання: теоретико-правовий аспект. *Право України*. 2006. № 7. С. 48–52.

135. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 18 с.

136. Кларк Д. Л. Внутренние задачи вооруженных сил. *Per Concordiam*. 2015. Т. 6. № 1. С. 11–17.

137. Ключев О. М. Сутність та загальна характеристика профілактичної діяльності на місцевому рівні. *Форум права*. 2006. № 2. С. 76–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

138. Ключниченко А. П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение.): Учеб. пособ. Киев: КВШ МВД СССР, 1979. 87 с.

139. Книш С. В. Правова конструкція (модель) реадмісії осіб як міжнародно-правового явища. *Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012.

№ 3. С. 94–99.

140. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. Киев: «Вища школа», 1979. 230 с.

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

142. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 года № 194-3 URL: http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0300194#load_text_none_1_.

143. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?searchres=&bpas=cd00000&a3=&a3type=1&a3value=&a6=&a6type=1&a6value=&a8=&a8type=1&a1=%EA%E4%E5%EA%F1+type=1&a4value=&a23=&a23type=1&a23value=&textpres=&sort=7&x=74&y=12>.

144. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відом. Верхов. Ради УРСР*. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122 (із змін. та допов.).

145. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення: Офіц. текст. Київ: Політвидав України, 1985. 171 с.

146. Колибаба В. Г. О содержании взаимодействия в операции и бою. *Воен. мысль*. 1993. № 3. С. 39–46.

147. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академ. курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

148. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 38 с.

149. Колпаков В. К. Адміністративна деліктоздатність іноземців. *Право України*. 2004. № 1. С. 81–86.

150. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

151. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2005. 37 с.

152. Комарницька І. І. Поняття та особливості профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2014. № 1. С. 145–147.

153. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 32 с.

154. Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами від 2 груд. 1949 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_162.

155. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. *Голос України*. 2001. 10 січ.

156. Конвенція про статус біженців 1951 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 17. Ст. 118.

157. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16 трав. 2005 р. *Офіц. вісн. України*. 2011. Ст. 706.

158. 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.

159. Константінов С. Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2002. 15 с.

160. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141

(із змін. та допов.).

161. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права та вільності УНР). Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 73–79.

162. Концепція адміністративної реформи в Україні: схв. ріш. Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 берез. 1998 р. *Укр. прав. часопис*. 1999. Вип. 4. С. 8–34.

163. Концепція Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону» на період до 2020 року: схв. розп. Кабінету Міністрів України № 1179-р від 11 лист. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 92. Ст. 3142.

164. Концепція інтегрованого управління кордонами: схв. розп. Кабінету Міністрів України № 1149-р від 28 жовт. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 83. Ст. 2918.

165. Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: схв. розп. Кабінету Міністрів України № 1209-р від 30 листоп. 2011 р. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 93. Ст. 3389.

166. Концепція розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року: схв. указом Президента України від 19 черв. 2006 р. № 546/2006. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 25. Ст. 1807.

167. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: затв. Указом Президента України № 92/2016 від 14 берез. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 23. Ст. 898.

168. Кончаковська В. В. Реєстрація місця проживання: що необхідно знати. *Наук. часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова*. Сер. 18: Економіка і право. 2015. Вип. 27. С. 215–221.

169. 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.

170. Король М. О. Адміністративно-правове регулювання системи Державної прикордонної служби України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 446–450. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_69.

171. Король М. О. Поняття координації в охороні державного кордону України. *Університет. наук. записки*. 2010. № 4 (36). С. 163–167.

172. Короткий тлумачний словник української мови (Уклад.: Д. Г. Гринчишин, Л. Л. Гумецька, В. Л. Карпова та ін.; Відп. ред. Л. Л. Гумецька). Київ: Рад. школа, 1978. 296 с.

173. Краткий словарь иностранных слов. Под ред. И. В. Лёхина и Ф. Н. Петрова. Москва: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1952. 488 с.

174. Кресіна І., Стойко О. Нелегальна міграція: проблеми протидії та правового регулювання. *Політичний менеджмент*. 2009. № 3. С. 174–180.

175. Криминалистический словарь-справочник; авт.-сост. Д. В. Исютин-Федотков. Москва: Юрлитинформ, 2010. 464 с.

176. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131 (із змін. та допов.).

177. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88 (із змін. та допов.).

178. Кримінально-виконавчий кодекс України № 1129-IV від 11 лип. 2003 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2004. № 3–4. Ст. 21 (із змін. та допов.).

179. Криминологія: навч. посіб. О. Є. Михайлов, А. В. Горбань, В. В. Міщук. Київ: Знання, 2012. 565 с.

180. Криминологія: підручник. В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни, Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.

181. Крип'якевич І. Історія українського війська. Репр. вид. Івана Тиктора, Львів, 1936. Ч. I. 288 с.

182. Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія

управління; адміністративне право і процес; фінансове право». Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2000. 21 с.

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

184. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монограф. НАВСУ, Львів: Атлас, 2004. 232 с.

185. Кузьменко О. В. Суб'єкти незаконної міграції. *Вісн. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України*. 1999. № 3. С. 306–312.

186. Купрієнко Д., Магась Г., Зубаль В. Аналіз досвіду впровадження інтегрованого підходу у забезпечення прикордонної безпеки Республіки Молдова. *Збірник наук. праць Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер.: військ. та техн. науки: наук. вид.; [гол. ред. Олексієнко Б. М.]. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2017. № 1 (71). С. 118–150.

187. 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. *Міжн. наук. журнал «Інтернаука»*. Сер.: Юрид. науки. 2017. № 4. С. 30–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjiu_2017_4_7.

188. Курило В. І., Фурманчук Є. В. Інститут адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності: сучасний стан та шляхи удосконалення: монограф.; за заг. ред. Курила В. І. Київ: НУБіП України, 2014. 187 с.

189. Курилюк Ю. Б. Кримінально-правове забезпечення протидії порушенню правил несення прикордонної служби: монограф. За наук. ред. В. К. Матвійчука. Київ: ВД «Дакор», 2013. 216 с.

190. Курилюк Ю. Б. Кримінологічні засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів охорони державного кордону. *Наук. записки Ін-ту законодавства Верх. Ради України*. 2017. № 4. С. 64–68.

191. Курилюк Ю. Б. Прикордонні правовідносини як вимушені

відносини. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф.*, (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 137–140.

192. Лавриниць А. Є. Адміністративно-правове регулювання прикордонного контролю: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2011. 17 с.

193. Лавриниць А. Є. Правове регулювання організації прикордонного контролю в Україні. *Наук.-практ. журнал Ради нац. безпеки і оборони України*. 2011. № 24. С. 305–312.

194. Лазарев Б. М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение. *Сов. государство и право*. 1985. № 8. С. 30–40.

195. Лебедева А. В. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту*. 2013. Вип. 2. С. 51–53.

196. Левітан А. Л. Європейський досвід державного управління з протидії незаконній міграції. *Наук. вісник Академії муніц. управління. Сер.: Управління*. 2012. Вип. 2. С. 233–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_uprav1_2012_2_32.

197. Литвак О. М. Державний контроль за злочинністю: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право і кримінологія, кримінально-виконавче право. Нац. юрид. академія ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 38 с.

198. Литвин М. М. Інтегроване управління кордонами: підручник Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2012. 416 с.

199. Лозбяков В. П. Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции: диссер. в форме науч. доклада ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 – уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право. Моск. гос. юрид. акад. Москва, 1996. 40 с.

URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=25448>.

200. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 39 с.

201. Ляшук Р. М. Адміністративно-правове забезпечення діяльності відділів прикордонної служби Державної прикордонної служби України: дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. акад. Держ. прик. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький, 2016. 541 с.

202. 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.

203. Ляшук Р. М. Застосування силових заходів у діяльності Державної прикордонної служби України (адміністративно-правовий аспект): монограф. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. 168 с.

204. Ляшук Р. М. Сучасні причини та умови поширення нелегальної міграції в Україні та світі і шляхи їх мінімізації. *Протидія проявам тероризму, сепаратизму, екстремізму та нелегальній міграції в сучасних умовах: стан, проблеми та перспективи*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 28 жовт. 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 328–331.

205. Ляшук Р. М. Удосконалення діяльності відділів прикордонної служби на основі досвіду підрозділів прикордонної поліції Ізраїлю. *Історія, сучасність та перспективи розвитку Державної прикордонної служби в Україні та охорони державного кордону*: тези Міжн. наук.-практ. конференції (м. Київ, 26 трав. 2015 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 491–493.

206. Магась Г. А. Деякі погляди щодо удосконалення охорони державного кордону. *Збірник наук. праць Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер.: військ. та техн. науки: наук. вид. Хмельницький: Вид-во

НАДПСУ, 2015. № 1 (63). С. 69–78.

207. Магась Г. А. Теоретичні основи оперативного мистецтва Державної прикордонної служби України. *Вісник НУЦЗ України*. Сер.: Держ. управління. 2018. С. 54–60. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/6921>.

208. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: монограф. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.

209. Малиновська О. А. Міграційна криза в Європі: пошуки шляхів розв'язання та наслідки для України. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3 (40). С. 104–114.

210. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монограф. Київ: НІСД, 2018. 472 с.

211. Малиновська О. А. Міграція та міграційна політика: Навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 304 с.

212. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2009. 21 с.

213. Международное право: Учебн. Под ред. Н. Т. Блатовой. Москва: Юрид. лит., 1987. 544 с.

214. Методика оцінки ризиків у сферах міграції та інших пов'язаних сферах. URL: https://dmsu.gov.ua/images/pro-dms/centr/metodyka_ocinky_ryzykiv_2015.zip.

215. Методичний посібник з організації прикордонно-представницької діяльності у Державній прикордонній службі України: схв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 110 від 16 лют. 2010 р. (із змін. та допов.). Окр. видання.

216. Миньковский Г. М. Предмет криминологической профилактики преступлений и некоторые проблемы её эффективности. Вопросы борьбы с преступностью. Москва: Юрид. лит., 1972. Вып. 17. С. 11–20.

217. Мисик А. Б., Сціборовський О. А., Нечаєв О. О. Основи застосування оперативно-бойової комендатури в охороні та захисті державного кордону. *Збірн. наук. праць Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер: військ. та техн. науки: наук. вид. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2014. № 2 (62). С. 59–71.

218. Митний кодекс України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552 (із змін. та допов.).

219. Михайленко П. П. Кримінальне право, кримінальний процес та кримінологія України (статті, доповіді, рецензії). Київ: Генеза, 1999. 944 с.

220. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку. О. А. Малиновська. Київ: НІСД, 2010. 32 с.

221. Міграційний профіль України за 2016 р. Державна міграційна служба України, 2017. 98 с. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/mig_profil/mig_prifil_2016.pdf.

222. Міграційний профіль України. 2011–2015. Київ, 2016. 74 с. URL: <http://dmsu.gov.ua/images/files/MP2015.pdf>.

223. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. Київ: БЛАНК-ПРЕС, 2015. 100 с.

224. Міжнародне безпекове середовище: виклики і загрози національній безпеці України. Б. О. Парахонський, О. А. Резнікова, Г. М. Яворська; за заг. ред. К. А. Кононенка. Київ: НІСД, 2013. 64 с.

225. 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.

226. 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*: Зб. 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: Ваіте, 2015. С. 124–129.

227. Мінка Т. П. Поняття та зміст адміністративно-правового режиму перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 82–85.

228. Модельный закон о государственной границе: пост. Межпарламентской Ассамблеи государств–участников Содружества Независимых Государств № 35-9 от 28 октяб. 2010 г. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_n21.

229. Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2002. 16 с.

230. Мостова К. В. Протидія транскордонній злочинності в пунктах пропуску через державний кордон. *Освіт.-наук. забезпечення діяльності правоохор. органів і військ. формувань України: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.)*. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 154–155.

231. Мосьондз С. О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні: Навч. посіб. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2005. 208 с.

232. Мота А. Ф. Адміністративно-правова характеристика нелегальної міграції як об'єкта протидії органами Державної прикордонної служби України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 2 (02). С. 59–61.

233. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання затримання незаконних мігрантів. *Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка: Наук.-теорет. журнал*. 2012. Спец. вип. № 5. С. 174–180.

234. Мота А. Ф. Адміністративно-правовий механізм ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України. *Право України*. 2018. № 1. С. 184–195.

235. Мота А. Ф. Адміністративно-правовий статус органів та підрозділів

Державної прикордонної служби України, призначених для протидії нелегальній міграції. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер.: Юрид. науки. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_2_5.

236. Мота А. Ф. Адміністративно-правові засади режиму тримання нелегальних мігрантів у місцях, визначених Державною прикордонною службою України. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка»: Збірн. наук. праць*. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2017. № 884. Сер. «Юрид. науки». С. 155–162.

237. Мота А. Адміністративно-процесуальні повноваження органів Державної прикордонної служби України з примусового повернення і видворення нелегальних мігрантів. *Право України*. 2018. № 11. С. 151–168.

238. Мота А. Ф. Боротьба з контрабандою в діяльності Державної прикордонної служби України: організаційно-правові та процесуальні аспекти. *Форум права*. 2008. № 3. С. 374–379. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_54.

239. Мота А. Ф. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами в протидії нелегальній міграції. *Питання боротьби зі злочинністю: зб наук. пр.* Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 97–107.

240. 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.

241. Мота А. Ф. Віктимні особливості нелегальної міграції, протидію якій здійснює Державна прикордонна служба. *Міжн. наук. журнал «Інтернаука»*. Сер.: «Юрид. науки». 2018. № 3 (8). С. 40–47.

242. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства. *Публічне право*. 2017. № 1 (25). С. 145–152.

243. Мота А. Ф. Дотримання прав людини в оперативно-службовій

діяльності Державної прикордонної служби України. *Публічне право*. 2014. № 2 (14). С. 156–162.

244. Мота А. Ф. Законодавство про державний кордон в адміністративно-правовому механізмі протидії нелегальній міграції: сучасний стан та перспективи удосконалення. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 46–53.

245. Мота А. Ф. Історико-правові аспекти участі органів прикордонної охорони в примусових виселеннях (40-і роки ХХ століття). *Правове регулювання переміщень населення (міграції, депортації, трансфери, проблеми біженців): історія і сучасність*: матеріали П'ятої Всеукр. наук.-теорет. Інтернет-конференції; наук. інтернет-конференції. Вип. 5. Терлюк І. Я. (укладач); ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2016. С. 40–43. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B09bXiLZh58qR0lmT01LaGhBSm8/view>.

246. Мота А. Ф. Історичні аспекти розвитку процесуальних повноважень Державної прикордонної служби України в протидії адміністративним правопорушенням. *Університет. наук. записки*. 2007. № 4. С. 289–295.

247. Мота А. Ф. Класифікація адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до повноважень Державної прикордонної служби України. *Наукові праці МАУП*. Вип. 52 (1–2017). Юрид. науки. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. С. 59–67.

248. Мота А. Ф. Концептуальні засади діяльності Державної прикордонної служби України у контексті євроінтеграції. *Правова система держави: проблеми формування та перспективи розвитку*: матеріали Всеукр. наук. конф., м. Одеса, 12 груд. 2017 р. Одеса: ОДУВС, 2017. С. 29–31.

249. Мота А. Ф. Латентність адміністративних міграційних деліктів, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Svazek 5. 5. vydání. S. 144–152.

250. Мота А. Ф. Миграционное принуждение в деятельности Государственной пограничной службы Украины. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер.: Юрид. науки. 2018. Вип. 3. URL:

https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_ur.pdf.

251. Мота А. Ф. Можливості збройних формувань у протидії нелегальній міграції (організаційно-правові аспекти). *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.)*. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 156–157.

252. Мота А. Ф. Невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства: юридична характеристика правопорушення. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 берез. 2017 р.)*. Кривий Ріг: Донецьк. юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 119–122.

253. Мота А. Ф. Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України: Особливості юридичного складу. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер.: Юрид. науки. 2017. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_1_13.

254. Мота А. Ф. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні державного кордону України. *Вісник Нац. ун-ту «Львів. політехніка»: Збірник наук. праць*. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2015. № 825. Сер. «Юрид. науки». С. 48–53.

255. Мота А. Ф. Повноваження Державної прикордонної служби України в протидії правопорушенням: процесуальні аспекти. *Університет. наук. записки*. 2008. № 3. С. 216–219.

256. Мота А. Ф. Прикордонний контроль та його значення в протидії нелегальній міграції. *Вісник Нац. ун-ту «Львів. політехніка»: Збірник наук. праць*. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2017. № 861. Сер.: «Юрид. науки». С. 304–311.

257. Мота А. Ф. Протидія нелегальній міграції на шляхах морського сполучення: стан та перспективи удосконалення. *Lex portus: Юрид. наук. журнал*. 2017. № 4 (6). С. 86–96.

258. Мота А. Ф. Протидія нелегальній міграції як функція Державної прикордонної служби України. *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми*: матеріали II Міжн. наук.-практ. симпозіуму (16–17 берез. 2018 р.). Івано-Франківськ: Редакц.-видавн. відділ Ун-ту Короля Данила, 2018. С. 98–102.

259. Мота А. Ф. Реєстрація іноземців та осіб без громадянства: застосування в кваліфікації адміністративних правопорушень. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*: Збірник наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2017. № 865. Сер. «Юрид. науки». С. 290–295.

260. Мота А. Ф. Співвідношення норм адміністративного та кримінального права, що встановлюють відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. *Соціологія права*: наук.-практ. журнал. 2015. № 3–4 (14–15). С. 176–180.

261. Мота А. Ф. Співвідношення норм Закону України «Про прикордонний контроль» та Кодексу Шенгенських кордонів. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України*: III Всеукр. наук.-практ. конф. [серія: Юрид. науки], (Хмельницький, 24 листоп. 2010 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. академія Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2010. № 2. С. 105–108.

262. Мота А. Ф. Стандарти Європейського Союзу в охороні державних кордонів та застосування їх для удосконалення законодавства України. *Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика*: Міжн. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2013 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. академія Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 128–129.

263. Моця Б. О. Історія формування та розбудови структур

прикордонної варти на території України (кінець ІХ–початок ХХ 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.

264. Муратова Д. Поняття «режим перебування мігрантів у пунктах тимчасового утримання». *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 6. С. 76–79.

265. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монограф. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.

266. «Найчастіше документів на роботу немає в українців» – прикордонна служба Польщі. *Gazeta.ua*. 21 лютого 2018. URL: https://gazeta.ua/articles/life/_najchastishe-dokumentiv-na-robotu-nemaye-v-ukrayinciv-prikordonna-sluzhba-polschi/822046.

267. Напрями взаємодії оперативних органів Прикордонних військ України і Прикордонної поліції МВС Румунії від 21 берез. 1997 р. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 51. Ст. 3423.

268. Наслідки міграційних процесів: нові виклики та можливості для регіонів. НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього»; наук. ред. У. Я. Садова. Львів, 2015. 252 с.

269. Науменко С. В. Імплементация міжнародно-правових зобов'язань України у сфері зовнішньої міграції: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – міжнародне право. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2004. 24 с.

270. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 19 сент. 2016 г. (A/RES/71/1). Distr.: General. 3 October 2016. 30 с. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/1>.

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

272. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в

административном порядке: указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня. 1961 г. *Ведом. Верх. Совета СССР*. 1961. № 35. Ст. 368.

273. О Пограничной полиции: Закон Nr. 283 от 28 декабря 2011 г. URL: <http://lex.justice.md/ru/342897/>.

274. Об итогах деятельности Совета командующих Пограничными войсками в 2017 году и задачах на 2018 год. URL: http://www.skpw.ru/sections/skpw/results/2017/res_2017.html.

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

276. Об органах пограничной службы Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 11 нояб. 2008 г. № 454-3 URL: <http://gpk.gov.by/zakonodatelstvo/laws/20221/>.

277. Об угрозах пограничной безопасности на украинско-молдавской государственной границе в 2017 году и тенденции их развития в 2018 году: Совместный отчёт. Приложение 4 к Протоколу рабочей встречи экспертов по анализу рисков Государственной пограничной службы Украины и Генерального Инспектората Пограничной Полиции Республики Молдова. Київ, 2018. 11 с.

278. 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.

279. Оболенцев В. Ф. Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження. Харків: СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2005. 128 с.

280. Огляд стану адміністративного провадження та роботи з іноземцями у 2014 році. Київ: Адміністрація Держприкордонслужби України, 2015 (в/ч 9960. Інв. № 1654). 39 с.

281. Огнєв Т. Є. Незаконна міграція: кримінально-правові та

кримінологічні аспекти: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ. ун-т права. Київ, 2017. 249 с.

282. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов. Под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва: Рус. яз. 1990. 917 с.

283. Олефір В. Протидія нелегальній міграції як форма забезпечення громадського порядку. *Право України*. 2005. № 1. С. 82–85.

284. Олефір В., Цвігун Д. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції. *Право України*. 2005. № 4. С. 81–84.

285. Олефір В. І. Адміністративна деліктологія як складова адміністративної політики держави. *Митна справа*. 2014. № 6 (96). Ч. 2, кн. 2. С. 523–528.

286. 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.

287. Омельчук О. М. Контрабанда за кримінальним правом України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2002. 14 с.

288. Оперативний звіт з моніторингу міграційних процесів (15–21 квіт. 2016 р.). Київ: Державна міграційна служба України. Контактний інформаційно-аналітичний центр з моніторингу міграційних процесів, 2015. 18 с. URL: http://dmsu.gov.ua/images/pro-dms/centr/zvit_vypusk_27.pdf.

289. Ортинський В. Л. Методологічні підходи до створення криміналістичного забезпечення судової діяльності в адміністративному процесі. *Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка»*: Збірник наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2017. № 865. Сер. «Юрид. науки». С. 4–11.

290. Основні напрями діяльності та подальшого розвитку Державної прикордонної служби України у 2017 році: затв. Міністром внутрішніх справ України 22 груд. 2016 р. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/-osnovni-napryami->

diyalmnosti-ta-podalshogo-rozvitku-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini-u-2016-roci/.

291. Основні результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2017 році. Київ: Адміністрація Держ. прикордон. служби України, січень, 2018. 50 с.

292. Основы управления миграцией: Пособие для руководящих должностных лиц и практиков. Гл. ред. М. Манке. Вена: Международная организация по миграции, 2006. Т. 3: Управление миграцией. Разд. 3.3: Системы управления границей. 28 с.

293. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів: Львів. ін-т внутр. справ при Укр. академії внутр. справ, 1995. 312 с.

294. Остапенко О. І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Наук вісн. Львів держ ун-ту внутр. справ*. Серія юрид. Зб. наук. праць. 2010. Вип. 2. С. 142–149.

295. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2017 г. с распределением по регионам. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171/>.

296. Палагнюк О. В. Аналіз механізмів державного регулювання нелегальної міграції в Україні у працях сучасних дослідників. *Держ управл. та місц. самовряд.* 2014. Вип. 1 (20). С. 83–92. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01\(20\)/11.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01(20)/11.pdf).

297. Палько В. І. Адміністративно-правове регулювання видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства: автореф. дис. ...канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 21 с.

298. Перелік військових посад Державної прикордонної служби України, які в мирний час можуть бути заміщені цивільними особами на умовах строкового трудового договору: затв. наказом Адміністрації Державної

прикордонної служби України у ред. від 12 берез. 2012 р. № 167, зареєстр. в Міністерстві юстиції України 28 берез. 2012 р. за № 462/20775. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 27. Ст. 1027 (із змін. та допов.).

299. Перепелюк В. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. Верховний Суд.

https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.

300. Петков С. В. Технологии научного менеджмента. Запорожье: КПУ, 2009. 92 с.

301. Печёрин Е. В. Современное состояние и пути развития системы государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь. *Обеспечение пограничной безопасности и охрана Государственной границы Республики Беларусь: теория и практика: материалы 5-й науч.-практ. конф.* В 3 ч. Ч. 1; редкол.: А. Е. Виноградов [и др.]. Минск : ГУО «ИПС РБ», 2015. С. 173–175.

302. Петков С. В. Адміністративна деліктологія – наріжний камінь адміністративно-правової реформи в країнах Східної Європи. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 42–48.

303. Пильнує «Славутська Січ». *Прикордонник України*. 2014. 18 квіт.

304. Пирожкова Ю. В. Функції адміністративного права в розрізі аналізу функцій галузей публічного права. *Наук. вісн. Міжн. гум. ун-ту*. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 18. Том 1. С. 77–81.

305. Піскун О. І. Основи міграційного права: Порівняльний аналіз: Навч. посіб. Київ: «МП Леся», 1998. 360 с.

306. План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 767 від 8 серп. 2012 р. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 73. Ст. 2935.

307. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з

однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовт. 2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5a9/ff6/48a/5a9ff648a9ed3343915004.doc>.

308. План заходів з організації спільної оперативної охорони державного кордону з державами-членами Європейського Союзу – Республікою Польща, Словацькою Республікою, Румунією та Угорщиною, а також з Республікою Молдова: затв. розп. Кабінету Міністрів України № 695-р від 8 лип. 2015 р. *Уряд. кур'єр*. 2015. 22 серп.

309. План заходів на 2018 – 2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: затв. розп. Кабінету Міністрів України № 602-р від 29 серп. 2018 р. *Уряд. кур'єр*. 2018. 18 верес.

310. План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 626-р від 31 серп. 2016 р. *Уряд. кур'єр*. 2016. 11 жовт.

311. Платонов А. В. Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ...канд. політ. наук: спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави (політичні науки)». Нац. ін-т проблем міжн. безпеки при РНБО України. Київ, 2006. 26 с.

312. 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 (1197). С. 24–30.

313. 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.

314. Положение о порядке депортации иностранных граждан и лиц без

гражданства: утв. пост. Совета Министров Республики Беларусь № 333 от 15 марта 2007 г. URL: <http://mvd.gov.by/imgmvd/dgim/333.pdf>.

315. 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.

316. Положение об охране государственных границ Союза ССР: Пост. ЦИК и СНК СССР от 15 июня. 1927 г. *СЗ СССР*. 1927. № 62. Ст. 624, 625.

317. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 533 від 16 жовт. 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 85. Ст. 2390 (із змін. та допов.).

318. Положення про базу даних «Відомості про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні»: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 444 від 27 трав. 2008 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 23 черв. 2008 р. за № 549/15240. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 49. Ст. 1590.

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

320. Положення про відділ (відділення, групу) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабу органу охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 60 від 10 трав. 2016 р. *Окр. видання*. 6 с.

321. Положення про відділ (сектор) по роботі з іноземцями та адміністративного провадження регіонального управління Державної прикордонної служби України: затв. наказом Адміністрації Держприкордонслужби України № 60 від 10 трав. 2016 р. *Окр. видання*. 6 с.

322. Положення про відділ прикордонної служби Державної

прикордонної служби: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 311 від 15 квіт. 2016 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 13 трав. 2016 р. за № 719/28849. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 41, / № 44. Ст. 1555.

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

324. Положення про інтегровану міжвідомчу інформаційно-телекомунікаційну систему щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства праці та соціальної політики України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України № 284/287/214/150/64/175/266/75 від 3 квіт. 2008 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 12 трав. 2008 р. за № 396/15087. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 37. Ст. 1249.

325. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 878 від 28 жовт. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 89. Ст. 2972 (із змін. та допов.).

326. Положення про оперативно-розшуковий відділ органу охорони державного кордону: затв. наказом Міністерства закордонних справ України № 118 від 2 лют. 2015 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 18 лют. 2015 р. за № 187/26632. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 19. Ст. 533.

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

328. Положення про прикордонний режим: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 1147 від 27 лип. 1998 р. *Збірник уряд. норм. актів України*. 1999. № 3 (із змін. та допов.).

329. Положення про Прикордонних Представників України та їх апарат і Склад прикордонно-представницького апарату за посадою Державної прикордонної служби України: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 190 від 23 берез. 2009 р. (із змін. та допов.). *Окр. видання.*

330. Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 452 від 25 трав. 2012 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 13 черв. 2012 р. за № 944/21256. *Офіц. вісн. України.* 2012. № 48. Ст. 1895.

331. Положення про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України: затв. Указом Президента України № 1115/2009 від 29 груд. 2009 р. *Офіц. вісн. України.* 2009. № 101. Ст. 3513 (із змін. та допов.).

332. Положення про регіональне управління Державної прикордонної служби України: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 173 від 17 жовт. 2003 р. *Окр. видання.* 12 с.

333. Польща та Україна у тридцятих – сорокових роках ХХ століття. Невідомі документи з архівів спеціальних служб. Т. 2: Переселення поляків та українців 1944 – 1946. Варшава – Київ: Rytm, 2000.

334. Польща та Україна у тридцятих – сорокових роках ХХ століття. Невідомі документи з архівів спеціальних служб. Т. 5: Акція «Вісла» 1947. Варшава – Київ: IPN, 2006.

335. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 443 с.

336. Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 367 від 4 черв. 2015 р. *Офіц. вісн. України.* 2015. № 46. Ст. 1485 (із змін. та допов.).

337. Порядок взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України № 849/828 від 18 жовт. 2018 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 13 листоп. 2018 р. за № 1290/32742. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 97. Ст. 3208.

338. 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>.

339. 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.).

340. Порядок обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 884 від 20 лип. 2015 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 5 серп. 2015 р. за № 944/27389. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 69. Ст. 2284.

341. Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України № 850/536/1226 від 4 верес. 2013 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 30 верес. 2013 р. за № 1683/24215. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 80. Ст. 2984.

342. Порядок проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 392 від

14 трав. 2018 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 25 лип. 2018 р. за № 869/32321. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 63. Ст. 2184.

343. Порядок продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 150 від 15 лют. 2012 р. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 17. Ст. 612 (із змін. та допов.).

344. Порядок реєстрації паспортних документів іноземців та осіб без громадянства в пунктах пропуску через державний кордон: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 798 від 3 жовт. 2018 р. *Уряд. кур'єр*. 2018. 9 жовт.

345. Постанова № 10 у справі про правопорушення, пов'язане з відповідальністю перевізника під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень від 20 лип. 2018 р. Львів. прикордон. загін. Копія. 2 с.

346. Постанова Виноградівського районного суду Закарпатської області про закриття провадження від 16 листоп. 2016 р. в справі про адміністративне правопорушення за ст. 172-18 КУпАП № 299/2860/16-п. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62736790>.

347. Постанова Личаківського районного суду м. Львова від 12 січ. 2017 р. в справі за адміністративним позовом Львівського прикордонного загону до О. про примусове видворення та затримання з метою його забезпечення № 463/142/17. Копія. 3 с.

348. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 16 трав. 2018 р. за апеляційною скаргою Публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» на рішення Львівського окружного адміністративного суду в справі № 813/387/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74028019>.

349. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 18 верс. 2018 р. за апеляційною скаргою гр-на Республіки Бангладеш на рішення Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області в справі № 308/7581/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76574914>.

350. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 6

серп. 2018 р. за апеляційною скаргою гр-на Республіки Бангладеш на рішення Держинського районного суду м. Харкова в справі № 638/8972/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75729200>.

351. Потомський Ю. В. Методологічний апарат координації дій правоохоронних органів, військових формувань та органів виконавчої влади під час проведення спільних операцій протидії незаконній міграції та контрабандній діяльності на державному кордоні: дис. ...канд. військ. наук: 21.02.02. Хмельницький, 2007. 182 с.

352. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прикордонний контроль» від 5 верес. 2008 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33268&pf35401=127174>.

353. Правила реєстрації місця проживання: затв. постановою Кабінету Міністрів України № 207 від 2 берез. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 28. Ст. 1108 (із змін. та допов.).

354. Правила розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України № 649 від 7 верес. 2011 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 5 жовт. 2011 р. за № 1146/19884. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 81. Ст. 2993 (із змін. та допов.).

355. Право Європейського Союзу: підруч.; за ред. В. І. Муравйова. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 704 с.

356. Правове регулювання міграційних процесів в Україні. Інформаційно-довідковий посібн. (російською мовою). Київ: Атіка, 2002. 328 с.

357. Пресс-конференція Генсека ООН: Глобальный договор о миграции и борьба с сексуальными домогательствами. Новости ООН. 12 июля 2018. URL: <https://news.un.org/ru/story/2018/07/1334261>.

358. Приказ НКВД СССР о назначении начальников войск по охране тыла фронтов от 26 июня 1941 г. Пограничные войска в годы Великой Отечественной войны. 1941 – 1945. *Сборник документов*. Москва: Наука, 1968. С. 251–252.

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

360. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України № 3477-IV від 23 лют. 2006 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260 (із змін. та допов.).

361. Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну: Закон України № 2920-III від 10 січ. 2002 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 16. Ст. 113.

362. 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.).

363. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України в редакції від 4 квітня 2006 року № 3597-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2006. № 38. Ст. 324 (із змін. та допов.).

364. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Державну прикордонну службу України»: Закон України № 662-IV від 3 квіт. 2003 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2003. № 27. Ст. 209.

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

366. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією: Закон України № 2247-III від 18 січ. 2001 р.

Відом. Верхов. Ради України. 2001. № 13. Ст. 66.

367. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перетинання державного кордону України: Закон України № 1723-IV від 18 трав. 2004 р. *Відом. Верхов. Ради України.* 2004. № 36. Ст. 430.

368. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України № 898-XIV від 2 лип. 1999 р. *Відом. Верхов. Ради України.* 1999. № 34. Ст. 285.

369. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та деяких інших законів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави: Закон України № 2293-VIII від 27 лют. 2018 р. *Офіц. вісн. України.* 2018. № 36. Ст. 1259.

370. Про громадські об'єднання: Закон України № 4572-VI від 22 берез. 2012 р. *Відом. Верхов. Ради України.* 2013. № 1. Ст. 1 (із змін. та допов.).

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

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

373. Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання: указ Президента України № 435/2001 від 15 черв. 2001 р. *Офіц. вісн. України.* 2001. № 25. Ст. 1107 (із змін. та допов.).

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

375. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15 квіт. 2014 р. *Відом. Верхов. Ради України.* 2014. № 26. Ст. 892 (із змін. та допов.).

376. Про застосування Закону України «Про відповідальність

перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 203 від 4 квіт. 2011 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0203621-11>.

377. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 черв. 1992 р. № 8 (із змін., внесеними постановою Пленуму від 3 груд. 1997 р. № 12) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92>.

378. Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: наказ Міністерства внутрішніх справ України № 649 від 7 верес. 2011 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 5 жовт. 2011 р. за № 1146/19884. *Офіц. вісн. України*. 2011. № 81. Ст. 2993.

379. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: указ Президента України № 22/2001 від 18 січ. 2001 р. *Офіц. вісн. України*. 2001. № 3. Ст. 59.

380. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України № 761-VIII від 5 листоп. 2015 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2015. № 49 – 50. Ст. 463.

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

382. Про контрольовані прикордонні райони: Постанова Кабінету Міністрів України № 1199 від 3 серп. 1998 р. *Збірник уряд. норм. актів України*. 1999. № 4 (із змін. та допов.).

383. Про міжнародні договори України: Закон України № 1906-IV від 29 черв. 2004 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540 (із змін. та допов.).

384. Про національну безпеку України: Закон України № 2469-VIII від 21 черв. 2018 р. *Голос України*. 2018. 7 лип.

385. Про Національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 2 лип. 2015 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379 (із змін. та допов.).

386. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України № 2135-XII від 18 лют. 1992 р. *Відом. Верх. Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303 (із змін. та допов.).

387. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: назва в ред. Закону України № 609-V від 7 лют. 2007 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2007. № 15. Ст. 194 (із змін. та допов.).

388. Про організаційні заходи щодо протидії в Держприкордонслужбі військовим адміністративним правопорушенням: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 74 від 1 квіт. 2015 р. *Окр. видання*. 3 с.

389. Про організаційні заходи щодо реформування адмінпровадження у прикордонній сфері: наказ Адміністрації Держприкордонслужби України № 16 від 28 лют. 2018 р. *Окр. видання*. 4 с.

390. Про організацію діяльності підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження регіональних управлінь та органів охорони державного кордону: наказ Адміністрації Держприкордонслужби України № 60 від 10 трав. 2016 р. *Окр. видання*. 2 с.

391. Про основи національної безпеки України: Закон України втратив чинність на підставі Закону від № 2469-VIII від 21 черв. 2018 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

392. Про підсумки діяльності оперативно-розшукових підрозділів Державної прикордонної служби України у 2017 році: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України № 93-АГ від 12 лют. 2018 р. *Окр. видання*. С. 1–5.

393. Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2017 році та завдання на 2018 рік: Колегія Адміністрації Державної прикордонної служби України. Рішення № 1 від 30 – 31 січ. 2018 р. Київ, 2018. *Окр. видання*. 17 с.

394. Про позначення українсько-російського державного кордону на місцевості: розп. Кабінету Міністрів України № 443-р від 14 трав. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 40. Ст. 1220.

395. Про порушення під час реалізації правозастосовних функцій: Адміністрація Державної прикордонної служби України. Вх. телеграма № 1347 (№ Т/27-5047 від 1 лип. 2017 р.). Відділ документального забезпечення НАДПСУ ім. Б. Хмельницького. Вх. № 2451 від 3 лип. 2017 р. 5 с.

396. Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 лип. 2017 р.: введене в дію Указом Президента України № 256/2017 від 30 серп. 2017 р. *Уряд. кур'єр*. 2017. 2 верес.

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

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

399. Про прикордонний режим: Постанова Кабінету Міністрів України № 1147 від 27 лип. 1998 р. *Збірник уряд. норм. актів України*. 1999. № 3 (із змін. та допов.).

400. Про Прикордонні війська України: Закон України втратив чинність на підставі Закону від № 661-IV від 3 квіт. 2003 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1992. № 2. Ст. 7.

401. Про протидію торгівлі людьми: Закон України № 3739-VI від 20 верес. 2011 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 173 (із змін. та допов.).

402. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України № 1382-IV від 11 листоп. 2003 р. *Відом. Верх. Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232 (із змін. та допов.).

403. 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.).

404. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 2 черв. 2016 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545 (із змін. та допов.).

405. Про судоустрій: Закон України від 7 лют. 2002 р., втратив чинність на підставі Закону від № 2453-VI від 7 лип. 2010 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2002. № 27–28. Ст. 180.

406. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України № 1835-III від 22 черв. 2000 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338 (із змін. та допов.).

407. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 3 квіт. 2003 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385 (із змін. та допов.).

408. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких положень під час виконання міжнародних договорів України про реадмісію, внесений народними депутатами України Пацканом В. В. та ін. (реєстр. № 5344 від 2 листоп. 2016 р.) URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=60395&pf35401=405289>.

409. Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України, внесений народними депутатами України Паламарчуком М.П. та ін. (реєстр. № 6556 від 8 черв. 2017 р.). URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61978&pf35401=42604>
7.

410. Протидія торгівлі людьми в Україні. Статистика МОМ станом на 31 груд. 2017 р. URL: <http://www.stoptrafficking.org/sites/default/files/mom/documents/IOM%20VoT%20Statistics%20UkrDec2017.pdf>.

411. 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.

412. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України і Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова щодо організації спільного контролю в міжнародному пункті пропуску «Маяки – Удобне – Паланка» на території Республіки Молдова від 5 черв. 2017 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 71. Ст. 2194.

413. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Бюро Прикордонної поліції та поліції у справах іноземців Президії Поліцейського корпусу Словацької Республіки про напрями взаємодії оперативних органів від 26 жовт. 2005 р. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 50. Ст. 3168.

414. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Генеральним Інспектором Прикордонної Поліції Міністерства адміністрації та внутрішніх справ Румунії про створення і функціонування контактного пункту «Порубне» від 7 лют. 2006 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 40. Ст. 2715.

415. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Головним Комендантом Прикордонної варті Республіки Польща про умови функціонування консультаційних пунктів від 14 черв. 2012 р. *Офіц. вісн.*

України. 2012. № 54. Ст. 2196.

416. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Департаментом прикордонних військ Республіки Молдова про діяльність прикордонних представників від 27 січ. 2005 р. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 27. Ст. 1605.

417. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Департаментом Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова про контактні пункти на українсько-молдовському державному кордоні від 13 лют. 2017 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 92. Ст. 2820.

418. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Департаментом Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Республіки Молдова про обмін статистичною та аналітичною інформацією від 20 листоп. 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 5. Ст. 113.

419. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Державним прикордонним комітетом Республіки Білорусь про пілотний контактний пункт «Житомир – Пінськ» від 14 груд. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 6. Ст. 196.

420. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Державним прикордонним комітетом Республіки Білорусь про порядок обміну інформацією про обстановку на державних кордонах України і Республіки Білорусь від 18 черв. 2013 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 80. Ст. 2998.

421. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Державним прикордонним комітетом Республіки Білорусь про співробітництво оперативних підрозділів (органів) в інтересах охорони державного кордону від 4 трав. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 42. Ст. 1348.

422. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міністерством внутрішніх справ Словацької Республіки про обмін

інформацією від 15 квіт. 2010 р. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 39. Ст. 1311.

423. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Поліцією Угорщини про співробітництво в Спільному контактному пункті «Захонь» від 30 листоп. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 94. Ст. 2881.

424. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Прикордонною службою Республіки Молдова про співробітництво оперативних органів від 22 квіт. 2005 р. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 27. Ст. 1606.

425. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Федеральною службою безпеки Російської Федерації про порядок обміну інформацією про обстановку на державному кордоні України та Російської Федерації від 26 верес. 2008 р. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 89. Ст. 2999.

426. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Генеральним інспектором Прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ Румунії про порядок обміну статистичною та аналітичною інформацією про обстановку на державних кордонах України і Румунії від 31 трав. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 6. Ст. 195.

427. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Головним Комендантом Прикордонної варти Республіки Польща про обмін статистичною та аналітичною інформацією від 16 черв. 2009 р. *Офіц. вісн. України*. 2009. № 52. Ст. 1820.

428. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Головним Комендантом Прикордонної варти Республіки Польща про порядок та обсяг співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю від 19 квіт. 2018 р. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 54. Ст. 1900.

429. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Головним Комендантом Прикордонної варти Республіки Польща про спільне патрулювання від 8 груд. 2010 р. (із змін. відповідно до Протоколу

від 25 верес. 2014 р.). *Офіц. вісн. України*. 2011. № 6. Ст. 311.

430. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Головним управлінням поліції Угорської Республіки про обмін інформацією від 25 трав. 2010 р. *Офіц. вісн. України*. 2010. № 56. Ст. 1923.

431. Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Поліцією Угорщини про спільне патрулювання українсько-угорського державного кордону від 29 жовт. 2013 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 92. Ст. 3439.

432. Протокол між Міністерством внутрішніх справ України, Державним комітетом у справах охорони державного кордону України і Міністерством внутрішніх справ Республіки Молдова, Департаментом прикордонних військ Республіки Молдова про приймання і передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон від 7 жовт. 2003 р. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 5. Ст. 286.

433. Протокол про адміністративне правопорушення ЗхРУ № 120514 від 25 груд. 2016 р. (Справа № 424). Львів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Львів – аеропорт». 2 с.

434. Протокол про виконання Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон від 25 трав. 1993 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 45. Ст. 3053.

435. Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 14. Ст. 1058.

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

437. Профілактика злочинів: підручник. О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ: Атіка, 2011. 720 с.

438. Профіль ризику «Нелегальна міграція іноземців в Україну (через територію України до країн ЄС) легальним шляхом, у тому числі з використанням чужих або підроблених документів» № 3_2010_01_НМ: затв. наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 707 АГ від 16 груд. 2017 р. *Окр. видання*. 6 с.

439. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 года № 194-З. URL: <http://etalonline.by/?type=text®num=Hk0600194#scrollInto#&Article=3.11>.

440. Процких О. Ю. З'ясування сутності інституту встановлення особи в адміністративній діяльності міліції. *Вісник ХНУВС*. 2011. № 1 (52) С. 236–245.

441. Процюк О. В. Кримінальна відповідальність за контрабанду: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2006. 17 с.

442. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права: посібн. Вид. 2-е, зі змін. і допов. Київ, 1994. 236 с.

443. 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.

444. Радмісія в Україні: аналіз правової та інституційної бази, уроки з досвіду ЄС. [Європ. Союз та ін.; підготовлене П. Кажмеркевічем, В. Чумаком]. Київ, 2010. 171 с.

445. Реализация целей миграции на благо всех: Доклад Генерального секретаря ООН A/72/643. Distr.: General. 12 December 2017. Russian, original: English. 27 с. URL. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_ru.pdf.

446. Рекомендации по гармонизации и унификации законодательства государств – участников СНГ о государственной границе: пост.

Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 33-16 от 3 декаб. 2009 г. URL: http://iacis.ru/upload/iblock/1d8/ass_33_13a.pdf.

447. Рекомендації та зразки найкращих практик для пунктів тимчасового перебування в Україні (серп., 2007 р.). Міжнародна організація з міграції, 2007. 82 с.

448. Ривман Д. В. Криминальная виктимология. СПб.: Питер, 2002. 304 с.

449. Римаренко Ю. І. Міжнародне міграційне право. Підручник. Університетський курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с.

450. Риндзак О. Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. *Наук. журн. «Економіка України»*. 2016. 12 (661). С. 72–81.

451. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Болат проти Росії» від 14 верес. 2006 р. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-105359&filename=CASE%20OF%20BOLAT%20v.%20RUSSIA%20-%20%5BUkrainian%20Translation%5D.pdf>.

452. 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.

453. Рішення Зарічного районного суду м. Суми від 17 лип. 2018 р. в справі за адміністративним позовом Сумського прикордонного загону до гр-на Республіки Бангладеш Т. про примусове видворення іноземця з України та затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення № 591/4064/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75346060#>.

454. Рішення Ківерцівського районного суду Волинської області від 23 серп. 2018 р. в справі за адміністративним позовом військової частини 1493 Державної прикордонної служби України до гр-на Афганістану про примусове видворення іноземця з України № 158/1949/18. URL:

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/76028900>.

455. Рішення Конституційного Суду N 10-рп/2011 від 11 жовт. 2011 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання). *Вісн. Конституц. суду України*. 2011. № 6. Ст. 121.

456. Рішення про примусове повернення з України громадянина Республіки Туреччина С. від 2 берез. 2018 р. (Особова справа № 2 на гр. Республіки Туреччина С., який утримується в спец. приміщенні). Львів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Грушів». 2 с.

457. Ровенчак О., Яворський М. Міжнародна міграція як виклик безпеці: особистісний, національний та глобальний виміри. *Політ. менеджмент*. 2013. № 1–2. С. 212–226.

458. Рудник В. І. Право держави на покарання у вигляді позбавлення волі в контексті дотримання прав людини. *Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів*. Міжн. наук.-практ. конф. (Київ, 28 – 29 квіт. 2004 р.). Зб. наук. праць. В 2 ч. / Редкол.: С. А. Єрохін, В. Ф. Погорілко, Я. М. Шевченко та ін. Київ: Нац. акад. управління, 2004. Ч. 2 564 с. С. 469–476.

459. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 15 с.

460. Руководящие принципы по задержанию и содержанию под стражей: руководство по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, а также альтернативам содержанию под стражей: брошюра по мониторингу для

сотрудников органов пограничной службы; под ред. А. А. Решитова, Т. А. Солодкова, А. В. Селиванова. Минск: Изд-во «Пересвет», 2013. 64 с.

461. Савенко В. О деятельности Совета командующих Пограничными войсками по обеспечению стабильного положения на внешних границах государств-участников содружества: состояние и перспективы. *Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика*: Міжн. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2013 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. академія Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 13–15.

462. Савченко В. Г. Проблемні питання щодо незаконної міграції. *Боротьба з протиправною діяльністю на державному кордоні України: теорія, практика, проблеми взаємодії*. Матеріали міжвідомчої наук.-практ. конф. (8 груд. 2005 р.). Хмельницький: Вид. НАДПСУ, 2006. С. 93–100.

463. Савченко О. І. Адміністративні делікти у сфері міграції: автореф. дис. ...канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 26 с.

464. Саско О. Щодо поняття латентної злочинності та причин її виникнення. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 1 (9). С. 150–155.

465. Сахаров А. Б. Теоретические основы предупреждения преступлений. *Сов. юстиция*. 1972. № 3. С. 5–7.

466. Серватюк Л. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 234 с.

467. Серих О. В. Деліктологія порушень митних правил: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одес. нац. юрид. академія, Одеса, 2007. 20 с.

468. Серова І. І. Доктринальні підходи до вивчення міжнародно-правової протидії нелегальній міграції. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2012. № 1.

С. 343–346.

469. Словник іншомовних слів. За ред. О. С. Мельничука. Київ: Голов. редакція укр. рад. енциклопедії АН УРСР, 1975. 776 с.

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

471. Снігерьев О., Царенко С. Принцип справедливості у реалізації дискреційних повноважень Державної прикордонної служби України. *Вісн. Нац. академії Держ. прикордон. служби України*. Сер.: Юрид. науки. 2017. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_2_6.

472. Снігур В. М. Міграційний режим в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 18 с.

473. Соловей С., Кузьменко Л. Дотримання прав мігрантів в діяльності прикордонної служби: Узагальнення норм міжнародного права. Навч.-довідк. посіб. Міжнародна організація з міграції, 2013. 71 с.

474. Соловьёв А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства: монография. Москов. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). Москва, 2017. 262 с.

475. Сообщение № 374/оп от 4 марта 1945 г. «Об итогах проведения чекистско-войсковых операций на территории Польши против участка 2 пограничного отряда». *Військо України*. 1993. № 4. С. 118–119.

476. Сорокин М. И. Взаимодействие – один из основных факторов достижения успеха в операции. *Военная мысль*. 1979. № 3. С. 23–31.

477. Справа № 12 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Житомир. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Овруч», 2017. 10 арк.

478. Справа № 15 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Чернігів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Грем'яч»,

2018. 8 арк.

479. Справа № 252 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Чернівець. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Порубне», 2018. 7 арк.

480. Справа № 257 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Чернівець. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Порубне», 2018. 6 арк.

481. Справа № 271 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Чернівець. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Порубне», 2018. 6 арк.

482. Справа № 3 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Львів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Пархоменкове», 2012. 6 арк.

483. Справа № 3/337969/3 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Харків. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Харків – аеропорт», 2017. 7 арк.

484. Справа № 4 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Мукачів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Лужанка», 2012. 6 арк.

485. Справа № 5/156 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Мукачів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Вилок». 12 арк.

486. Справа № 64/94 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Львів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Рава-Руська», 2012. 6 арк.

487. Старовойтова І. І. Ідентифікація в соціальному пізнанні: автореф. дис. ...канд. філософ. наук: спец. 09.00.02 – діалектика і методологія пізнання. Південноукр. держ. педагог. ун-т ім. К. Д. Ушинського. Одеса, 1999. 16 с.

488. Степанов С. Спеціальні уміння ідентифікації як складова готовності майбутніх офіцерів-прикордонників до професійної діяльності. *Вісн. Нац.*

академії Держ. прикордон. служби України. Сер.: Педагогіка. 2016. Вип. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2016_5_16.

489. Степанюк А. Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність і принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження): автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2002. 34 с.

490. Стефанчук М. О. Перспективи адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері правового регулювання ідентифікації фізичної особи. *Право України*. 2017. № 8. С. 173–181.

491. Стефанюк В., Голосніченко І., Михеєнко М. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики. *Право України*. 1999. № 9. С. 6–9.

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

493. Стратегія національної безпеки України: затв. указом Президента України № 287/2015 від 26 трав. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 43. Ст. 1353.

494. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби: схв. розп. Кабінету Міністрів України № 1189-р від 23 листоп. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2015. № 94. Ст. 3227.

495. Субтельний О. Україна: історія; пер. з англ. Ю. І. Шевчука; вст. ст. С. В. Кульчицького. Київ: Либідь, 1991. 512 с.

496. Сунегін С. О. Функції сучасної держави: питання аксіологічного осмислення. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 269–277.

497. Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: затв. пост. Кабінетом Міністрів України № 442 від 10 верес. 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 74. Ст. 2105 (із змін. та допов.).

498. Сьогодні закривають пункт для нелегалів у Павшино. *Clipnews.info*. *Суспільство*. 2008. 4 груд. URL: <http://www.clipnews.info/newstopic.htm?id=5509>.

499. Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: затв. наказом першого заст. керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 222 ог від 14 квіт. 2017 р. (із змін. та допов.). URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32>.

500. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 47 с.

501. Тиндик Н. П. Адміністративно-правові аспекти протидії нелегальній міграції в зарубіжних країнах. *Наук. вісн. «Демократичне врядування»*. 2008. Вип. 1. С. 1–8. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/N_Tyndyk.pdf.

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

503. Ткачова Н. М., Мартянова Р. А. Необхідність взаємодії органів державної влади щодо протидії нелегальній міграції, як потенційній загрозі національній безпеці. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1149>.

504. Треус С. П. Створення та діяльність Окремого корпусу кордонної охорони Української Народної Республіки. *Історія, сучасність та перспективи розвитку Державної прикордонної служби в Україні та охорони державного кордону: тези Міжн. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26 трав. 2015 р.)*. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 209–212.

505. Туляков В. О. Вчення про жертву злочину: соціальні та правові основи: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право і кримінологія; кримінально-виконавче право. Одес. нац. юрид. академія. Одеса,

2001. 36 с.

506. Угода між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міністерством внутрішніх справ Словацької Республіки про спільне патрулювання українсько-словацького державного кордону від 30 жовт. 2013 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 92. Ст. 3446.

507. Угода між Кабінетом Міністрів України і Виконавчою владою Грузії про приймання і передачу осіб (реадмісію), які знаходяться на територіях держав незаконно від 22 квіт. 2003 р. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 32. Ст. 2204.

508. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Білорусь про діяльність прикордонних уповноважених від 4 трав. 2015 р. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 35, / № 18. 2016. Ст. 704, 1385.

509. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про реадмісію осіб від 6 жовт. 2017 р. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 78. Ст. 2593.

510. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про спільне патрулювання українсько-молдовського державного кордону від 20 груд. 2011 р. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 52. Ст. 2124.

511. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів, які перетинають українсько-польський державний кордон від 25 черв. 2001 р. (із змін. відповідно до Угоди від 25 листоп. 2009 р.). *Офіц. вісн. України*. 2004. № 46. Ст. 3089.

512. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про реадмісію від 22 жовт. 2012 р. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 73, / № 49. Ст. 1746 / Ст. 2727.

513. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про міжрегіональне та прикордонне співробітництво між Україною та Республікою Білорусь від 25 трав. 2013 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. № 3. Ст. 91.

514. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки

Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 6 жовт. 2017 р. *Офіц. вісн. України*. 2018. № 33. Ст. 1140.

515. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Узбекистан про приймання та передачу осіб, які перебувають на території держав нелегально від 12 жовт. 2000 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/860_026/card6#Public.

516. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про міжрегіональне та прикордонне співробітництво між Україною та Російською Федерацією від 27 жовт. 2010 р. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 73. Ст. 2969.

517. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво під час здійснення спільного контролю осіб, транспортних засобів і товарів на українсько-російському державному кордоні від 18 жовт. 2011 р. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 98, / № 10. Ст. 361 /, ст. 3995.

518. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про спільне патрулювання українсько-румунського державного кордону від 21 квіт. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 94. Ст. 2886.

519. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Соціалістичної Республіки В'єтнам про реадмісію громадян обох держав від 25 верес. 2007 р. *Офіц. вісн. України*. 2009. № 30, / № 70, 2008. Ст. 2346 /, ст. 91. Ст. 1030.

520. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про реадмісію осіб від 7 трав. 2005 р. *Офіц. вісн. України*. 2008. № 88, / № 32, 2006. Ст. 2294 /, ст. 148. Ст. 2969.

521. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Туркменистану про реадмісію осіб від 14 трав. 2001 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795_703.

522. Угода між Україною і Російською Федерацією про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань від 3 серп. 1994 р. *Офіц. вісн. України*. 2007. № 18. Ст. 747.

523. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво від 14 груд. 2016 р. *Офіц. вісн. України*. 2017. № 71. Ст. 2192.

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

525. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Беларусь про співробітництво з прикордонних і митних питань від 17 груд. 1992 р. *Офіц. вісн. України*. 2004. № 46. Ст. 3087.

526. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Білорусь щодо організації спільного контролю в пунктах пропуску на українсько-білоруському державному кордоні від 14 груд. 1995 р. *Офіц. вісн. України*. 2009. № 94. Ст. 3238.

527. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про приймання та передачу осіб через українсько-молдовський державний кордон від 11 берез. 1997 р. (дію припинено на підставі Угоди від 6 жовт. 2017 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_032.

528. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Молдова про співробітництво з прикордонних питань від 4 листоп. 1994 р. *Зібр. чинних міжнар. договорів України*. 2006. № 5, кн. 1. Ст. 1120.

529. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон від 24 трав. 1993 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 43. Ст. 2919.

530. Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про передачу і прийом осіб через спільний державний кордон від 26 лют. 1993 р. *Офіц. вісн. України*. 2006. № 42. Ст. 2838.

531. 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.

532. Угода про співпрацю держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав в боротьбі з незаконною міграцією від 6 берез. 1998 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997_078.

533. Україна як країна призначення для торгівлі людьми. Матеріали для практичного використання працівниками прикордонної служби, правоохоронних органів та суддями. Васильєва М. О., Касько В. В., Орлеан А. М., Пустова О. В. Київ: Фенікс, 2012. 120 с.

534. Україною укладено з Республікою Білорусь Угоду про реадмісію осіб. Державна міграційна служба України (26 жовт. 2018 р.). URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/ukrajnoyu-ukladeno-z-respublikoyu-bilorus-ugodu-pro-readmisiyu-osib.html>.

535. Уложение. Собрание узаконеній 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.

536. Уставъ воинскій. Полное собрание законовъ Россійской имперіи съ 1649 г. Т. V. 1713 – 1719. Санкт Петербургъ: Типографія II Отдѣленія Императорской Канцеляріи, 1830. С. 203–317.

537. Ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 18 квіт. 2012 р. про залишення позову без руху в адміністративній справі за позовом Чопського прикордонного загону до О. про затримання та примусове видворення № 2а-0770/1101/12. Копія. 4 с.

538. Ухвала Зарічного районного суду м. Суми від 16 лип. 2018 р. про залишення без руху в справі за адміністративним позовом Сумського прикордонного загону до гр-на Республіки Бангладеш Т. про примусове видворення іноземця з України та затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення № 591/4064/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75313934>.

539. Философский словарь. Под. ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. Москва: Политиздат, 1987. 590 с.

540. Філіппов М. О. Особливості неінструментальної детекції

недостовірної інформації правопорушників на державному кордоні: автореф. дис. ...канд. псих. наук: спец. 19.00.09 – психологія діяльності в особливих умовах. Нац. академія Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький, 2014. 16 с.

541. Філіппов С. О. Концептуалізація протидії транскордонній злочинності як наднаціональна проблема. *Право і суспільство*. 2018. № 1 ч. 2. С. 229–234.

542. Філіппов С. О. Ціннісно-нормативні аспекти суспільної свідомості в контексті ставлення до неврегульованої транскордонної міграції. *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми: матеріали II Міжн. науково-практ. симпозіуму* (Івано-Франківськ, 16 – 17 берез. 2018 р.). Івано-Франківськ: Ред.-вид. відділ Ун-ту Короля Данила, 2018. С. 158–161.

543. Філософський енциклопедичний словник: довідк. вид. Редкол.: В. І. Шинкарук (голова редкол.) та ін. Київ: Абрис, 2002. 744 с.

544. Франція та Британія уклали нову угоду про протидію нелегальній міграції. ZN,UA. 2018. 18 січ. URL: https://dt.ua/WORLD/franciya-ta-britaniya-uklali-novu-ugodu-pro-protidiyu-nelegalniy-migraciyi-266519_.html.

545. Фролов О. С. Проблеми правового регулювання та практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Ун-т внутр. справ. Харків, 2000. 16 с.

546. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монограф. Одеса: Юрид. література, 2004. 328 с.

547. Хартия основных прав Европейского Союза (Ницца, 7 декаб. 2000 г.). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

548. Хома В. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України: монограф. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2008. 155 с.

549. Царенко В. І., Баратюк В. І. Порівняльний аналіз правових режимів,

які використовують в охороні державного кордону України. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України*. Серія: юрид. науки та держ. упр. V Всеукр. наук.-практ. конф. (7 груд. 2012 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. академія Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2012. С. 79–81.

550. Царенко С. І., Царенко О. М., Савченко О. П. Адміністративно-правове забезпечення прикордонного режиму Державною прикордонною службою України: навч. посіб. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. 440 с.

551. Цимбалістий Т. О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус: навч. посіб. Хмельницький: Вид-во НАПВУ, 2000. 204 с.

552. Часові нормативи виконання контрольних операцій посадовими особами, які здійснюють контроль осіб, товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України: затв. наказом Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства культури і туризму України, Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації № 1167/886/824/643/655/424/858/900 від 28 листоп. 2005 р., зареєстр. в Міністерстві юстиції України 26 груд. 2005 р. за № 1557/11837. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 52. Ст. 3373.

553. Чехович С. Б. Міграційне право України: підручник. Київ: Школа, 2003. 368 с.

554. Шаму И. Интегрированное управление границами. *Интегрированное управління кордонами. Теорія і практика*: Міжн. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2013 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. академія Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 11–13.

555. Шергин А. П. Административная юрисдикция. Москва: Юрид. лит.,

1979. 144 с.

556. Шишолін П. А. Підвищення рівня національної безпеки України за рахунок удосконалення службово-бойової діяльності напрямів Прикордонних військ у протидії нелегальній міграції: дис. ...канд. військ. наук: спец. 21.00.02 – Прикордонні війська. Академія Прикордонних військ України. Хмельницький, 1997. 214 с.

557. Шляпочников А. С. К вопросу о классификации мер предупреждения преступности. Вопросы борьбы с преступностью. Москва: Юрид. лит., 1972. Вып. 17. С. 3–10.

558. Шляпочников А. С. Общие меры предупреждения преступности. Москва: Знание, 1972. 32 с.

559. Щодо набрання чинності міжнародним договором: лист Міністерства закордонних справ України № 72/14-612/1-1963 від 18 черв. 2013 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1963321-13/card6#Public>.

560. Щодо припинення чинності міжнародними договорами: лист Міністерства закордонних справ України № 72/14-612/1-2442 від 25 жовт. 2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2442321-16>.

561. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А – Г. 672 с.

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

563. Юсупов В. А. Теория административного права. Москва: Юрид. лит., 1985. 160 с.

564. Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків. Пер. з рос. І. І. Сварника. Т. 2. Львів: Світ, 1990. 392 с.

565. Ярмакі В. Х. Правові засади протидії нелегальній міграції Державною прикордонною службою України. Південноукр. правничий часопис. 2013. № 2. С. 25–27.

566. A European Agenda on Migration: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and

Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 13.5.2015. COM(2015) 240 final. 22 p. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

567. Bertillon, Alphonse. Signaletic instructions including the theory and practice of anthropometrical identification. Chicago, New York [etc.]: The Werner Company, 1896. 460 p.

568. Border security and management concept: Framework for Co-operation by the OSCE Participating States, Second day of the Thirteenth Meeting: 6 December, 2005. Ljubljana: Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, 2005. 8 p. URL: <http://www.osce.org/mc/17452?download=true>.

569. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area. 1 May – 10 December 2015. – Strasbourg, 15.12.2015. COM(2015) 675 final. – 13 p. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/eighth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf.

570. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence. Official Journal of the European Communities. 2002. № L 328. P. 1–3.

571. Council framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence (2002/946/JHA). Official Journal of the European Communities. 2002. № L 328. P. 17–18.

572. Divinský Boris. Nelegálna migrácia – jej podstata, základné črty, význam a trendy v slovenskom kontexte. Nelegálna migrácia na slovensko-ukrajinskej schengenskej hranici. Bratislava, December, 2016. 126 p. P. 6–13.

573. Encyclopaedia Britannica. Chicago, London, Toronto: William Benton,

publisher, 1958. Vol. 15: Maryborough to Mushet Steel. 1008 p.

574. Frontex. Eastern Partnership Annual Risk Analysis 2017. Warsaw, July 2017. 32 p. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EaP-ARA_2017.pdf.

575. Frontex. Risk_Analysis_for_2018. Warsaw, February 2018. 54 p. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

576. Hans von Hentig. The Criminal & His Victim. Studies in the Sociobiology of Crime. New Haven: Yale University Press, 1948. 461 p.

577. Introduction / Frank Laczko, Ann Singleton, Julia Black. Fatal Journeys. Vol. 3. Part 1: Improving Data on Missing Migrants. Geneva: International Organization for Migration, 2017. 117 p. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf.

578. Irregular Migration and Trafficking in Human Beings at the Moldova-Ukraine border 2013. Special report. EUBAM, 2013. 36 p.

579. La Cour européenne des Droits de l'Homme: Affaire Quinn c. France: arrêt. Strasbourg, 22 mars 1995 (Requête no18580/91). Disponible à: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62475>.

580. Lizut Rafał. Przeciwdziałanie terroryzmowi, separatyzmowi, ekstremizmowi i nielegalnej imigracji. Przeciwdziałanie, czyli co? Combating terrorism separatism, extremism and illegal migration: current situation, problems and prospects: materials of International scientific and practical conference (Dnipro, October 28, 2016). Dnipro, 2016. 356 p. P. 52–56.

581. Maslow A. H. A Theory of Human Motivation. Psychological Review. 1943. Vol. 50. No 4. P. 370–396.

582. Mota A. The implementation of International readmission agreements by the Border Guard of Poland and Ukraine. Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. 2016. № 2 (14). S. 189–194.

583. Mota A., Nediukha M., Kabachynskiy M. Regulatory and legal control

over the enforcement proceedings conducted by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in the cases of illegal migrants' administrative offenses. *The World of Politics, Society, Geography*. Year I, Issue 1, 2016. P. 136–140.

584. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Brussels, 16.5.2018. COM(2018) 301 final. 21 p. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_progress-report-european-agenda-migration_en.pdf.

585. Protection of the human rights of migrants: the global compact for safe, orderly and regular migration: Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017 № 35/17. URL <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/183/89/PDF/G1718389.pdf?OpenElement>.

586. Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses: Report. Rome, 4 March 2016. 5 p. URL: <https://www.osce.org/sg/231526?download=true>.

587. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009, establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *Official Journal of the European Union*. 2009. № L 243/1.

588. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013, establishing the European Border Surveillance System (Eurosur). *Official Journal of the European Union*. 2013. № L 295/11.

589. 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.

590. Regulation (EU) No 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016, on a Union Code on the rules governing the movement of

persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union. 2016. № L 77/1.

591. Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016, on the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast). Official Journal of the European Union. 2013. № L 180/1.

592. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast). Official Journal of the European Union. 2013. № L 180/31.

593. Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal of the European Union. 2014. № L 189/93.

594. Regulation (EU) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008, concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation). Official Journal of the European Union. 2008. № L 218/60.

595. Report of the Working Group on Arbitrary Detention: United Nations document A/HRC/13/30, 18 January 2010. 25 p. URL: <https://documents-dds->

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/102/94/PDF/G1010294.pdf.

596. Rubén G. Rumbaut, Katie Dingeman, Anthony Robles. Immigration and Crime and the Criminalization of Immigration // The Routledge International Handbook of Migration Studies, edited by Steven J. Gold and Stephanie J. Nawyn (2018 in press). 13 p. URL: https://www.academia.edu/36765824/IMMIGRATION_AND_CRIME_AND_THE_CRIMINALIZATION_OF_IMMIGRATION?auto=bookmark&campaign.

597. The European Border and Coast Guard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? CEPS Task Force report / S. Carrera, S. Blockmans, J.-P. Cassarino, D. Gros, E. Guild. Brussels: CEPS, 2017. 64 p. URL: https://www.ceps.eu/system/files/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf.

598. The European Court of Human Rights: Case of Khlaifia and Others v. Italy. Strasbourg, 15 December 2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-170054>.

599. The list of national services responsible for border control: annex 1. 2 p. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/handbook-annex_01.pdf.

600. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, as signed in Amsterdam on 2 October 1997. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 144 p. URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

601. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Official Journal of the European Union. 2007. № C 306/1.

602. 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>.

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

604. Working Arrangements on the establishment of Operational Cooperation between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) and the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine. URL: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Ukraine.pdf.

605. World Migration Report 2018. Geneva: International Organization for Migration, 2017. 347 p.

606. Worsening food insecurity forcing more people to migrate, finds new UN report (5 May 2017): UN News Centre URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56689&Kw1=World+Food+Program&Kw2=&Kw3=#.WVFNbLZLfiU>.

607. Yearbook of Immigration Statistics: 2015. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, 2016. 115 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

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

Буханевич О. М., Михеєнко М. М. Монографічне дослідження діяльності Державної прикордонної служби України щодо протидії нелегальній міграції. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3–4. С. 396–399. (рецензія на монографію).

Середа В. В. Правоохоронці у протидії нелегальній міграції (рецензія на монографію Моти А. Ф. «Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції (адміністративно-правовий аспект)»). *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 327–330.

2. Мота А. Ф. Історичні аспекти розвитку процесуальних повноважень Державної прикордонної служби України в протидії адміністративним правопорушенням. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4. С. 289–295.

3. Мота А. Ф. Повноваження Державної прикордонної служби України в протидії правопорушенням: процесуальні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 216–219.

4. Мота А. Ф. Боротьба з контрабандою в діяльності Державної прикордонної служби України: організаційно-правові та процесуальні аспекти. *Форум права*. 2008. № 3. С. 374–379. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_3_54.

5. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання затримання

незаконних мігрантів. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*: Наук.-теорет. журнал. 2012. Спец. вип. № 5. С. 174–180.

6. Мота А. Ф. Дотримання прав людини в оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України. *Публічне право*. 2014. № 2 (14). С. 156–162.

7. Мота А. Ф. Співвідношення норм адміністративного та кримінального права, що встановлюють відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. *Соціологія права*: наук.-практ. журнал. 2015. № 3–4 (14–15). С. 176–180.

8. Мота А. Ф. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні державного кордону України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2015. № 825. С. 48–53.

9. Mota A., Nediukha M., Kabachynskiy M. Regulatory and legal control over the enforcement proceedings conducted by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in the cases of illegal migrants' administrative offenses. *The World of Politics, Society, Geography*. Year I, Issue 1, 2016. P. 136–140.

10. Мота А. Ф. Адміністративно-правова характеристика нелегальної міграції як об'єкта протидії органами Державної прикордонної служби України. *Eurasian Academic Research Journal*. 2016. № 2 (02). С. 59–61.

11. Mota A. The implementation of International readmission agreements by the Border Guard of Poland and Ukraine. *Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*. 2016. № 2 (14). S. 189–194.

12. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо перевірки підтвердження достатнього фінансового забезпечення іноземців та осіб без громадянства. *Публічне право*. 2017. № 1 (25). С. 145–152.

13. Мота А. Ф. Класифікація адміністративних правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією, протидію яким віднесено до повноважень Державної прикордонної служби України. *Наукові праці МАУП*. Вип. 52 (1–

2017). Юрид. науки. 2017. С. 59–67.

14. Герц А. А., Недюха М. П., Мота А. Ф. Детермінанти нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції органів Державної прикордонної служби України. *Південноукраїнський правничий часопис*: наук. журнал. 2017. № 1. С. 10–13.

15. Мота А. Ф. Недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України: Особливості юридичного складу. *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_13.

16. Мота А. Ф. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами в протидії нелегальній міграції. *Питання боротьби зі злочинністю*: зб наук. пр. Харків: Право, 2017. Вип. 33. С. 97–107.

17. Мота А. Ф. Прикордонний контроль та його значення в протидії нелегальній міграції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2017. № 861. С. 304–311.

18. Мота А. Ф. Протидія нелегальній міграції на шляхах морського сполучення: стан та перспективи удосконалення. *Lex portus*: Юрид. наук. журнал. 2017. № 4 (6). С. 86–96.

19. Мота А. Ф. Реєстрація іноземців та осіб без громадянства: застосування в кваліфікації адміністративних правопорушень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2017. № 865. С. 290–295.

20. Мота А. Ф. Адміністративно-правові засади режиму тримання нелегальних мігрантів у місцях, визначених Державною прикордонною службою України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер. «Юрид. науки». 2017. № 884. С. 155–162.

21. Мота А. Ф. Адміністративно-правовий механізм ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної

служби України. *Право України*. 2018. № 1. С. 184–195.

22. Мота А. Ф. Адміністративно-правовий статус органів та підрозділів Державної прикордонної служби України, призначених для протидії нелегальній міграції. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Сер.: Юрид. науки: електрон. наук. вид. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_2_5.

23. Мота А. Ф. Віктимні особливості нелегальної міграції, протидію якій здійснює Державна прикордонна служба. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Сер.: «Юрид. науки». 2018. № 3 (8). С. 40–47.

24. Мота А. Адміністративно-процесуальні повноваження органів Державної прикордонної служби України з примусового повернення і видворення нелегальних мігрантів. *Право України*. 2018. № 11. С. 151–168.

25. Мота А. Ф. Законодавство про державний кордон в адміністративно-правовому механізмі протидії нелегальній міграції: сучасний стан та перспективи удосконалення. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 4 (22). С. 46–53.

26. Мота А. Ф. Латентність адміністративних міграційних деліктів, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Svazek 5. 5 vydání. S. 144–152.

27. Мота А. Ф. Миграционное принуждение в деятельности Государственной пограничной службы Украины. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*. Сер.: Юрид. науки: електрон. наук. вид. 2018. Вип. 3. URL: https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/12/visnik_3_2018_ur.pdf.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Мота А. Ф. Заходи адміністративного примусу, що застосовуються Державною прикордонною службою України у протидії незаконній міграції. *Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів*: матеріали Міжнародної наук.-

практ. конф. (Київ, 28–29 квіт. 2004 р.). Зб. наук. пр. В 2 ч. Київ: Нац. акад. упр., 2004. Ч. 2. С. 36–41.

29. Мота А. Ф. Розвиток законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України. *Кримінальний кодекс України 2001 року: проблеми застосування і перспективи удосконалення: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (Львів, 7–8 квіт. 2006 р.). Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. С. 148–151.

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

31. Мота А. Ф. Правові основи діяльності відділу прикордонної служби. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф.* [сер.: Юрид. науки], (Хмельницький, 20 листоп. 2009 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2009. С. 59–60.

32. Мота А. Ф. Співвідношення норм Закону України «Про прикордонний контроль» та Кодексу Шенгенських кордонів. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф.* [сер.: Юрид. науки], (Хмельницький, 24 листоп. 2010 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2010. № 2. С. 105–108.

33. Мота А. Ф. Відомча регламентація діяльності Державної прикордонної служби України в протидії адміністративним правопорушенням. *Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку: тези науково-практичної конференції* (Хмельницький, 12 трав. 2011 р.). Держ.

прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2011. С. 45–46.

34. Мота А. Ф. Конституційні засади діяльності Державної прикордонної служби України. *Конституційні засади державного управління та місцевого самоврядування в Україні*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 15-й річниці прийняття Конституції України (м. Хмельницький, 17 черв. 2011 р.). Хмельницький: Хмельницький ун-т упр. та права, 2011. С. 140–142.

35. Василик Ю. Б., Мота А. Ф. Особливості виконання рішень про притягнення до відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень. *Проблеми теорії і практики виконання рішень судів та інших органів*: зб. наук. пр. за результ. Третьої міжнар. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 14–15 черв. 2012 р.). Хмельницький: Хмельницьк. ун-т упр. та права, 2012. С. 248–253.

36. Мота А. Ф. Стандарти Європейського Союзу в охороні державних кордонів та застосування їх для удосконалення законодавства України. *Інтегроване управління кордонами. Теорія і практика*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 21–22 трав. 2013 р.). Держ. прикордон. служба України, Нац. акад. Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького. Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 128–129.

37. Мота А. Ф. Административно-правовое регулирование погранично-представительской деятельности. *Обеспечение пограничной безопасности и охрана Государственной границы Республики Беларусь: теория и практика*: материалы 5-й науч.-практ. конф. В 3 ч. Ч. 1. редкол.: А. Е. Виноградов [и др.]. Минск: ГУО «ИПС РБ», 2015. С. 52–55.

38. Мота А. Ф. Можливості збройних формувань у протидії нелегальній міграції (організаційно-правові аспекти). *Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України*: тези VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 10 груд. 2015 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2015. С. 156–157.

39. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання проходження

військової служби в Державній прикордонній службі України під час особливого періоду. *Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»*: тези доп. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21 квіт. 2016 р. За заг. ред. Т. О. Коломоець. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 236–238.

40. Мота А. Ф. Історико-правові аспекти участі органів прикордонної охорони в примусових виселеннях (40-і роки ХХ століття). *Правове регулювання переміщень населення (міграції, депортації, трансфери, проблеми біженців): історія і сучасність*: матер. П'ятої Всеукр. наук.-теорет. Інтернет-конференції. Наук. інтернет-конференції. Вип. 5. Терлюк І. Я. (укладач); ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2016. С. 40–43. URL: <https://drive.google.com/file/d/0B09bXiLZh58qR0lmT01LaGhBSm8/view>.

41. Мота А. Ф. Адміністративно-правове регулювання застосування реадмісії органами охорони державного кордону України. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12 жовт. 2016 р.). Одеса: ОДУВС, 2016. С. 42–43.

42. Мота А. Ф. Административно-правовые режимы в пограничном пространстве и их значение для предупреждения нелегальной миграции. *Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности*: материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф. ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь»; редкол.: А. Е. Виноградов [и др.]. Минск: ГУО «ИПС РБ», 2017. С. 336–339.

43. Мота А. Ф. Оперативно-розшукові підрозділи Державної прикордонної служби України як суб'єкти протидії нелегальній міграції. *Актуальні проблеми кримінального права, процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності*: тези Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 3 берез. 2017 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2017. С. 865–867.

44. Мота А. Ф. Невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу

затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства: юридична характеристика правопорушення. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: матер. II Всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 24 берез. 2017 р.). Кривий Ріг: Донецьк. юрид. ін-т МВС України, 2017. С. 119–122.

45. Мота А. Ф. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо забезпечення міграційної політики. *Освітньо-наукове забезпечення діяльності складових сектору безпеки і оборони України*: тези X Всеукр. наук.-практ. конф. (Хмельницький, 2 листоп. 2017 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2017. С. 211–212.

46. Мота А. Ф. Забезпечення органами Державної прикордонної служби України права на притулок. *Захист прав людини і основоположних свобод як життєво важлива основа всеохоплюючої безпеки в Європі*: матер. Всеукр. наук.-практ. конф., присвяч. 25-річчю Гельсінського документа 1992 року «Виклик часу перемін» (Дніпро, 7 груд. 2017 р.); уклад.: І. А. Сердюк, Л. М. Сердюк. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. С. 112–114.

47. Мота А. Ф. Концептуальні засади діяльності Державної прикордонної служби України у контексті євроінтеграції. *Правова система держави: проблеми формування та перспективи розвитку*: матер. Всеукр. наук. конф., (Одеса, 12 груд. 2017 р.). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 29–31.

48. Мота А. Ф. Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. *Застосування інформаційних технологій у підготовці та діяльності сил охорони правопорядку*: зб. тез доп. Міжн. наук.-практ. конф. (Харків, 14–15 берез. 2018 р.). Харків: Нац. акад. Нац. гвардії України, 2018. С. 70–72.

49. Мота А. Ф. Протидія нелегальній міграції як функція Державної прикордонної служби України. *Протидія незаконній міграції та торгівлі людьми*: матер. II Міжн. наук.-практ. симпозіуму (Івано-Франківськ, 16–17 берез. 2018 р.). Івано-Франківськ: Ред.-вид. від. Ун-ту Короля Данила, 2018. С. 98–102.

50. Мота А. Ф. Попередження нелегальної міграції на глобальному міжнародному рівні. *Міжнародно-правовий захист прав трудящих мігрантів в контексті сучасної міграційної політики*: матер. II-ї міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., (Ірпінь, 25 жовт. 2018 р.). Ірпінь, УДФС України, 2018. С. 58–60.

51. Мота А. Ф. Запобігання нелегальній міграції в європейському регіоні. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 30 листоп. 2018 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Консультат. місія Європейського Союзу. Харків, 2018. С. 68–70.

52. Мота А. Ф. Практичні аспекти діяльності Державної прикордонної служби та взаємодії з іншими органами сектору безпеки і оборони в протидії міграційним загрозам. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України*: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30 листоп. 2018 р.). Київ: ФОП Кандиба Т. П., 2018. С. 370–371.

Уставъ воинскій
30 марта 1716 г.
(выписка)

Гл. LXII. – О силъ и должности карауловъ, какъ въ городъ, такъ и в лагерь, и что при том внимать надлежитъ каждому

2. Карауль въ крепости у шлагбаума, а въ поле у рогатокъ или у перваго внешнего входа, имеет наивышшую осторожность отправлять, ибо для проходу непрестанно много людей обретається. И сколь скоро оной карауль одного или многихъ чужестранныхъ и незнакомыхъ увидить приближающихся, то напередъ опуствя шлагбаумъ или закинувъ рогатки, спрашиваетъ громко: откуда идетъ? и потомъ вызоветъ своего унтеръ-офицера, которой долженъ по вызову часоваго или по данному какому обыкновенному знаку, немедленно къ тому месту съ своимъ ружьемъ притти. И ежели незнакомая особа есть, спрашивать по сему: (1) откуда идетъ? (2) Кто онъ? (3) Куда оный хочетъ итти? (4) Какой чинъ и дело онаго есть? (5) Какъ онаго имя есть? (6) Имеетъ ли онъ пасъ?

Ибо ежели въ военное время, или какія прилипчивыя болезни въ земли явятся, никто не можетъ (для безопасности) безъ пасу проехать которой пасъ унтеръ-офицеръ или рядовой Аншефу, Губернатору, Коменданту или Капитану отъ главнаго караулу, какъ приказано будетъ, вручить и ответъ купно съ пасомъ назадъ принести долженъ. Между темъ временемъ имеетъ проезжій у того места, где остановленъ, дожидаться. И когда оной впущенъ будетъ, тогда унтеръ-офицеръ пришедши спрашиваетъ: (7) что въ городе ли (или лагере) ночевать будетъ? (8) Где стоять будетъ?

А буде чужестранной или незнакомый, то долженствуетъ къ Офицеру приведенъ быть, который Офицеръ имеет того приезжаго накрепко допросить, кто онъ и откуда приехалъ, и где стать хочетъ, и потомъ въ гауптвахту онаго привести. Однакожь ежели знатная особа будетъ, то не надлежитъ онаго, но изъ его челядниковъ одного туды привести, и когда онаго допросятъ, тогда долженъ командующій офицеръ отъ гауптвахты чрезъ письменную цидулу того часу Губернатору (или главному надъ войскомъ) о томъ объявить, и дождався на то отповеди, учинить так, какъ будетъ приказано.

Співвідношення термінів, що характеризують нелегальну міграцію в міжнародному праві, та національне регулювання

Опис правопорушення в міжнародному праві (англійською мовою)	Норма міжнародного акта	Дослівний переклад українською мовою	Опис правопорушення в українському законодавстві	Норма українського законодавства	Вид юридичної відповідальності
Smuggling of migrants	п. «а» ст. 3 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Контрабанда (незаконний ввіз) мігрантів	Незаконне переправлення осіб через державний кордон України	ст. 332 ККУ	кримінальна
Illegal entry	п. «б» ст. 3 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Незаконний в'їзд	Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України	ст. 204-1 КУпАП	адміністративна
			Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	ст. 204-2 КУпАП	
			Порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього	ст. 204-4 КУпАП	
			Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави	ст. 332-1 ККУ	кримінальна

Опис правопорушення в міжнародному праві (англійською мовою)	Норма міжнародного акта	Дослівний переклад українською мовою	Опис правопорушення в українському законодавстві	Норма українського законодавства	Вид юридичної відповідальності
Producing a fraudulent travel or identity document	пп. «і» п. «b» ч. 1 ст. 6 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Виготовлення підробленого документа на в'їзд/виїзд (для подорожі) або посвідчення особи (ідентиф. документа)	Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів	ст. 358 ККУ	кримінальна
Enabling a person to remain in the State concerned without complying with the necessary requirements for legally remaining in the State	п. «с» ч. 1 ст. 6 Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря	Надання особі можливості знаходитися в цій державі без дотримання необхідних вимог для законного перебування	Порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів	ст. 204 КУпАП	адміністративна
			Невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства	ст. 205 КУпАП	
			Порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів та сприяння в наданні інших послуг	ст. 206 КУпАП	

Опис правопорушення в міжнародному праві (англійською мовою)	Норма міжнародного акта	Дослівний переклад українською мовою	Опис правопорушення в українському законодавстві	Норма українського законодавства	Вид юридичної відповідальності
Trafficking in persons / trafficking in human beings	п. «а» ст. 3 Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї / п. «а» ст. 4 Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми	Переміщення осіб/торгівля людьми	Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини	ст. 149 ККУ	кримінальна

**Анкета та результати анкетування
особового складу Державної прикордонної служби України
з питань протидії нелегальній міграції**

Для вивчення пропозицій стосовно вдосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України, визначення механізмів регулювання міграційних відносин і процесів, аналізу первинної інформації про стан та особливості міграційних правопорушень, що виявляються в діяльності з охорони державного кордону проведено письмове опитування серед: офіцерів оперативно-розшукових підрозділів; офіцерів підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження; військовослужбовців і працівників підрозділів тримання; слухачів факультету підготовки керівних кадрів і курсантів, які навчаються за офіцерською програмою в Національній академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького.

Проект анкетування. На етапі підготовки соціологічного дослідження встановлено протиріччя в усвідомленні нелегальної міграції як асоціального явища, неоднозначність нормативної регламентації діяльності, спрямованої на подолання негативних міграційних проявів, практичні запити для удосконалення повноважень органів охорони державного кордону в міграційній сфері.

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 № 11 від 24 лютого 2017 року). Анкетування здійснюється за переліком питань, що передбачають самостійний вибір респондентом варіанту відповіді або власний варіант відповіді.

Мета анкетування полягає в соціологічному дослідженні особливостей протидії нелегальній міграції, систематизації та аналізі фактів, що характеризують таку діяльність у сучасних умовах охорони державного кордону України.

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 протидії нелегальній міграції;
- 5) проаналізувати дискусійні позиції щодо напрямів і способів подолання міграційних суперечностей у діяльності органів охорони державного кордону;
- 6) виявити недоліки нормативно-правового регулювання повноважень органів прикордонної служби;
- 7) на основі узагальнення та інтерпретації отриманих даних опрацювати пропозиції стосовно удосконалення організаційно-правових засад діяльності з протидії нелегальній міграції.

Об'єктом дослідження є позиції респондентів щодо діяльності Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції.

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 протидії нелегальній міграції, а також розв'язанні проблемних міграційних ситуацій відповідно до адміністративного законодавства.

Вибіркова сукупність (вибірка) сформована шляхом звернення до таких груп респондентів:

- офіцери оперативно-розшукових підрозділів;
- офіцери підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження;
- військовослужбовці і працівники підрозділів тримання;
- слухачі факультету підготовки керівних кадрів;

– курсанти, які навчаються за офіцерською програмою.

Обсяг вибірки. Анкетування проведено серед особового складу всіх регіональних управлінь Державної прикордонної служби України (окрім Донецько-Луганського¹), ОКПП «Київ» і офіцерів з досвідом професійної діяльності, які навчалися за магістерською програмою. Відповіді на питання анкети також було запропоновано надати курсантам, які навчалися за бакалаврською програмою зі спеціальностей «Охорона та захист державного кордону» («Безпека державного кордону»), «Право» і «Правоохоронна діяльність».

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). У відповіді на питання № 21 можливо було вказати лише свій варіант, а відповідь на питання № 27 не передбачає інших варіантів, крім запропонованих.

Підрахунок кількості відповідей та їх відсоткове значення здійснено загалом і окремо для п'яти груп респондентів: 1) офіцери оперативно-розшукових підрозділів; 2) офіцери підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження; 3) військовослужбовці і працівники підрозділів тримання; 4) слухачі факультету підготовки керівних кадрів; 5) курсанти, які навчаються за офіцерською програмою. Крім того, узагальнено результати анкетування перших чотирьох груп респондентів, які мають досвід виконання оперативно-службових завдань.

Соціологічне дослідження проведено методом вибіркового письмового опитування (анкетування). Анкетуванням було охоплено 968 осіб.

¹Розпочало виконувати оперативно-службові завдання наприкінці 2017 року, після проведення анкетування.

№ з/п	Питання	Варіант відповіді	Військовослужбовці і працівники, які виконували оперативно-службові завдання (293 особи)										Курсанти, які навчаються за офіцерською програмою (675 осіб)		Всього відповідей	
			всього		слухачі факультету підготовки керівних кадрів (207 осіб)		офіцери оперативно-розшукових підрозділів (47 осіб)		військовослужбовці і працівники підрозділів тримання (20 осіб)		офіцери підрозділів по роботі з іноземцями та адміністративного провадження (19 осіб)					
			Кількість відповідей	%	Кількість відповідей	%	Кількість відповідей	%	Кількість відповідей	%	Кількість відповідей	%	Кількість відповідей	%		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1.	Нелегальна міграція, на вашу думку, це:	суспільно небезпечне явище	209	71,3	152	73,4	34	73,3	15	75	8	42,1	450	66,7	659	68,2
		явище, що не становить небезпеки	24	8,2	6	2,9	7	15,6	4	20	7	36,8	225	33,3	249	25,7
		інше	59	20,1	48	23,2	5	11,1	3	15	3	15,9	56	8,3	115	11,9
2.	Які європейські стандарти щодо протидії нелегальній міграції доцільно використовувати в охороні державного кордону України:	зосередження зусиль на ділянках кордону, через які мігранти потрапляють у країну	154	52,7	118	57	20	42,3	17	85	9	47,4	394	58,3	548	56,6
		сучасне технічне оснащення для спостереження за кордоном поза пунктами пропуску	229	78,1	167	80,7	32	67,7	16	80	14	73,7	619	91,7	848	87,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		інформаційні бази даних та засоби ідентифікації для контролю за перетинанням кордону в пунктах пропуску	139	46,7	102	49,2	19	40,4	13	65	5	26,3	450	66,7	589	60,8
		взаємодія прикордонної служби з іншими суб'єктами інтегрованого управління кордонами	177	60,2	141	68,1	18	38,3	11	55	6	31,6	562	83,3	738	76,2
		залучення до співпраці в охороні кордону жителів прикордоння	156	53,2	109	52,7	29	61,6	13	65	5	26,3	394	58,3	550	56,8
		інше	25	8,7	20	9,7	5	10,8	0	0	0	0	57	8,4	82	8,5
3.	Протидія нелегальній міграції на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів передбачає:	оперативно-розшукову діяльність	173	59	121	58,5	30	63,8	13	65	9	47,4	394	58,3	567	58,6
		провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів	68	23,2	54	26	5	10,6	6	30	3	15,8	169	25	237	24,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		реадмісію нелегальних мігрантів	76	26	60	29	10	21,3	4	20	2	10,5	113	16,7	189	19,5
		примусове повернення та примусове видворення	84	28,8	64	30,9	13	27,8	6	30	1	5,3	225	33,3	309	31,9
		усе вище перераховане	99	33,6	68	32,9	15	31,2	4	20	12	63,2	281	41,7	380	39,3
		інше	11	3,9	7	4	3	6,7	1	5	0	0	4	0,6	15	1,6
4.	Яким протиправним діянням у вашій оперативно-службовій діяльності доводиться протидіяти найчастіше:	контрабанді	177	60,2	128	61,8	33	70,2	8	40	8	42,1	111	16,4	288	29,8
		порушенням митних правил	116	39,6	78	37,7	28	59,6	5	25	5	26,3	113	16,7	229	23,7
		торгівлі людьми	30	10,2	20	9,7	10	21,3	0	0	0	0	2	0,3	32	3,3
		нелегальній міграції	116	39,6	83	40	18	38,3	8	40	7	36,8	11	1,6	127	13,1
		незаконному переправленню осіб через кордон	89	30,4	62	30	18	38,3	6	30	3	15,8	56	8,3	145	15
		інше	38	13	25	12	5	10,6	4	20	4	21	2	0,3	40	4,1
5.	За незаконний в'їзд на територію країни, на вашу думку, нелегальні мігранти повинні притягуватися до:	адміністративної відповідальності	136	46,3	93	44,9	21	44,7	13	65	9	47,4	338	50	474	49
		кримінальної відповідальності	132	45,1	86	41,9	28	59,6	8	40	10	52,6	282	41,7	414	42,8
		інше	29	10	25	12	2	4,3	2	10	0	0	56	8,3	85	8,7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
6.	Чи потрібно нормативно визначити можливість тримання нелегальних мігрантів, підданих судом адміністративному арешту в місцях відомчої системи Державної прикордонної служби України:	так	140	47,7	93	44,9	31	66	10	50	6	31,6	281	41,6	421	43,5
		ні	137	46,8	104	50,2	13	27,7	9	45	11	57,9	394	58,3	531	54,9
		інше	4	1,4	0	0	3	6,4	1	5	0	0	22	3,3	26	2,7
7.	Які чинники, що характеризують нелегальних мігрантів, на вашу думку, найбільше впливають на режим їх утримання:	національність	77	26,3	50	24,2	11	23,4	11	55	5	26,3	282	41,7	359	37
		стать	114	38,9	91	44	13	27,7	8	40	2	10,5	394	58,4	508	52,5
		релігія	103	35,2	83	40	8	17	10	50	2	10,5	225	33,3	328	33,9
		вік	52	17,7	33	16	8	17	10	50	1	5,3	282	41,7	334	34,5
		усе вищевказане	136	46,4	91	44	26	55,3	8	40	11	57,9	169	25	305	31,5
		інше	13	4,4	8	3,9	3	6,4	1	5	1	5,3	0	0	13	1,3
8.	Які з наведених заходів, на вашу думку, є найбільш ефективними щодо повернення нелегальних мігрантів:	добровільне повернення	46	15,6	36	17,4	2	4,3	1	5	7	36,8	225	33,3	271	28
		примусове повернення	84	28,8	61	29,5	13	27,7	5	25	5	26,3	338	50	422	43,6
		примусове видворення	221	75,5	155	74,9	39	83	17	85	10	52,6	225	33,3	446	46
		інше	10	3,4	8	3,9	1	2,1	1	5	0	0	4	0,6	14	1,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
9.	На кого слід покласти, на вашу думку, витрати з повернення нелегальних мігрантів:	на державу	82	28	58	28	9	19,1	9	45	6	31,6	338	50	420	43,4
		на перевізників	99	33,7	80	38,6	12	27,5	5	25	2	10,5	4	0,6	103	10,6
		на організаторів нелегальної міграції	121	41,2	81	39,1	28	59,6	7	35	5	26,3	229	33,9	350	36,2
		на нелегальних мігрантів	130	44,3	88	42,5	22	46,8	10	50	10	52,6	169	25	299	30,9
		інше	40	13,7	33	16	5	10,6	1	5	1	5,3	22	3,3	62	6,4
10.	Нелегальних мігрантів, які намагаються в'їхати на територію країни, на вашу думку, потрібно:	притягнути до відповідальності та відмовити у в'їзді	158	54	111	53,6	25	53,2	11	55	11	57,9	562	83,3	720	74,4
		відмовити у в'їзді без притягнення до відповідальності	133	45,4	99	47,8	18	38,3	10	50	6	31,6	157	23,3	290	30
		інше	13	4,4	9	4,3	3	6,4	1	5	0	0	9	1,3	22	2,3
11.	Які, на вашу думку, альтернативні затриманню та утриманню під вартою заходи доцільно законодавчо передбачити стосовно нелегальних мігрантів:	реєстрація та/або передача документів на зберігання	36	12,4	23	11,1	11	23,4	1	5	1	5,3	169	25	205	21,2
		грошова застава	76	26	57	27,5	7	14,9	6	30	6	31,6	117	17,3	193	19,9
		взяття на поруки	14	4,9	9	4,3	2	4,3	1	5	2	10,5	0	0	14	1,4
		вимога регулярно відмічатися	58	19,7	39	18,8	13	27,7	3	15	3	15,8	223	33	281	29
		нагляд місцевої громади	11	3,8	9	4,3	1	2,1	1	5	0	0	165	24,4	176	18,2
		проживання за визначеною адресою	38	13	24	11,6	9	19,1	3	15	2	10,5	56	8,3	94	9,7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		заходи електронного контролю	53	18	36	17,4	10	21,3	6	30	1	5,3	53	7,9	106	11
		заборона перебування на визначеній території	63	21,5	44	21,3	9	19,1	6	30	4	21	332	49,2	395	40,8
		жоден із запропонованих заходів не є доцільним	82	27,9	58	28	15	31,9	2	10	7	36,8	225	33,3	307	31,7
		інше	11	3,8	8	3,9	2	4,3	1	5	0	0	0	0	11	1,1
12.	Чи потрібно, на вашу думку, нормативно передбачити повноваження органів (підрозділів) охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції за межами контрольованих прикордонних районів:	так	189	64,5	136	65,7	32	68	12	60	9	47,4	562	83,3	751	77,6
ні		57	19,5	33	15,9	6	12,8	8	40	10	52,6	59	8,7	116	12	
інше		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0,4	3	0,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
13.	Чи потрібно, на вашу думку, нормативно передбачити повноваження органів (підрозділів) охорони державного кордону щодо фіксації порушень іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні за ч. 1 ст. 203 КУпАП:	так	200	68,3	137	66,2	39	83	14	70	10	52,6	506	75	706	72,9
		ні	70	23,9	50	24	7	15	6	30	7	36,8	169	25	239	24,7
		інше	27	9,2	25	12	1	2,1	0	0	1	5,3	0	0	27	2,8
14.	Які форми взаємодії із суміжним країнами, на вашу думку, є найбільш ефективними в протидії нелегальній міграції:	прикордонно-представницька діяльність	148	50,5	103	49,8	24	51	11	55	10	52,6	259	38,4	407	42
		обмін інформацією	265	90,4	191	92,3	45	95,8	16	80	13	68,4	586	86,8	851	87,9
		спільне патрулювання	134	45,7	104	50,2	11	23,4	12	60	7	36,8	271	40,1	405	41,8
		спільний контроль у пунктах пропуску	113	38,6	93	44,9	8	17	6	30	6	31,6	225	33,3	338	34,9
		інше	6	2	0	0	4	8,5	2	10	0	0	0	0	6	0,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
15.	Які ефективні засоби, на вашу думку, встановлення факту повторності вчиненого нелегальним мігрантом правопорушення:	його пояснення	56	19	41	19,8	8	17	6	30	1	5,3	113	16,7	169	17,5
		бази даних	275	93,8	195	94,2	45	95,7	17	85	18	94,7	619	91,7	894	92,4
		інше	4	1,4	0	0	3	6,4	1	5	0	0	0	0	0	4
16.	Які групи нелегальних мігрантів, на вашу думку, найбільш схильні до повторного вчинення правопорушення:	з країн Південно-Східної Азії	201	68,6	142	68,6	36	76,6	12	60	11	57,9	507	75,1	708	73,1
		з країн Африки	140	47,8	108	52	18	38,3	10	50	4	21	450	66,7	590	61
		з країн СНД	122	41,6	91	44	15	31,9	10	50	6	31,6	56	8,3	178	18,4
		інше	17	5,8	11	5,3	4	8,5	1	5	1	5,3	9	1,3	26	2,7
17.	Чи слід, на вашу думку, об'єднати адміністративні провадження (провадження в справах про адміністративні правопорушення та адміністративно-позовне провадження) в справах нелегальних мігрантів:	так	166	56,7	117	56,5	29	61,7	13	65	7	36,8	394	58,4	560	57,9
		ні	90	30,7	63	30,4	13	27,7	7	35	7	36,8	225	33,3	315	32,5
		інше	30	10,2	25	12	3	6,4	0	0	2	10,5	58	8,6	88	9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
18.	На яких етапах процесуальної діяльності, на вашу думку, існують найбільші складнощі в справах нелегальних мігрантів:	під час їх затримання	51	17,4	33	15,9	8	17	6	30	4	21	169	25	220	22,7
		під час збору доказової інформації	209	71,3	146	70,5	38	80,8	12	60	13	68,4	393	58,2	602	62,2
		під час винесення рішення	52	17,8	40	19,3	7	14,9	2	10	3	15,8	113	16,7	165	17
		під час виконання рішення	71	24,2	55	26,6	11	23,4	1	5	4	21	119	17,6	190	19,6
		інше	5	1,7	0	0	1	2,1	3	15	1	5,3	52	7,7	57	5,9
19.	Які джерела доказової інформації, на вашу думку, слід додатково нормативно визначити у справах нелегальних мігрантів:	дані тепловізійної техніки	139	47,4	106	51,2	18	38,3	9	45	6	31,6	282	41,8	421	43,5
		протокол огляду місця незаконного перетинання кордону	167	57	133	64,3	19	40,4	7	35	8	42,1	506	75	673	69,5
		витяги з інформаційних баз даних	156	53,2	109	52,7	28	59,6	13	65	6	31,6	451	66,8	607	62,7
		інше	11	3,8	8	3,9	0	0	2	10	1	5,3	0	0	11	1,1
20.	Які, на вашу думку, причини нелегальної міграції, протидію якій віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України:	воєнні конфлікти	187	63,8	132	63,8	33	70,2	11	55	11	57,9	338	50	525	54,2
		незадовільні умови проживання в країнах нелегальних мігрантів	221	75,4	160	77,3	34	72,3	15	75	12	63,2	450	66,7	671	69,3
		бажання заробити	134	45,7	101	48,8	15	31,9	13	65	5	26,3	394	58,3	528	54,5
		пошук кращих умов життя	259	88,4	183	88,4	41	87,2	20	100	15	78,9	562	83,3	821	84,8
		інше	4	1,4	0	0	1	2,1	2	10	1	5,3	0	0	4	0,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
21.	Які національні діаспори, що існують на території України, на вашу думку, сприяють нелегальній міграції:	сирійська	50	17,1	32	15,5	18	38,3	-	-	-	-	-	-	50	5,2
		бангладеш	3	1	2	1	1	2,1	-	-	-	-	-	-	3	0,3
		афганська	42	14,3	26	12,6	14	29,8	1	5	1	5,3	-	-	42	4,3
		в'єтнамська	21	7,2	14	6,8	7	14,9	-	-	-	-	-	-	21	2,2
		грузинська	8	2,7	-	-	5	10,6	-	-	3	15,8	-	-	8	0,8
		турецька	11	3,8	7	3,4	2	4,3	2	10	-	-	-	-	11	1,1
		індійська	8	2,7	5	2,4	3	6,4	-	-	-	-	-	-	8	0,8
		узбецька	8	2,7	5	2,4	3	6,4	-	-	-	-	-	-	8	0,8
		таджицька	5	1,7	3	1,4	2	4,3	-	-	-	-	-	-	5	0,5
		сомалійська	11	3,8	9	4,3	1	2,1	1	5	-	-	-	-	11	1,1
		курдська	3	1	2	1	1	2,1	-	-	-	-	-	-	3	0,3
		вірменська	8	2,7	5	2,4	3	6,4	-	-	-	-	-	-	8	0,8
		шрі-ланкійська	3	1	2	1	1	2,1	-	-	-	-	-	-	3	0,3
		пакистанська	5	1,7	3	1,4	2	4,3	-	-	-	-	-	-	5	0,5
		азербайджанська	8	2,7	5	2,4	1	2,1	1	5	1	5,3	-	-	8	0,8
		китайська	5	1,7	3	1,4	1	2,1	-	-	1	5,3	-	-	5	0,5
		молдавська	3	1	2	1	-	-	1	5	-	-	-	-	3	0,3
		гагаузька	3	1	2	1	-	-	-	-	1	5,3	-	-	3	0,3
		нігерійська	3	1	2	1	-	-	-	-	1	5,3	-	-	3	0,3
		чеченська	5	1,7	4	1,9	-	-	-	-	1	5,3	-	-	5	0,5
румунська	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17	2,5	17	1,8	
з країн Південно-Східної Азії	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	113	16,7	113	11,7	
з країн Африки	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	524	77,6	524	54,1	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
22.	Які злочини переважно пов'язані з нелегальною міграцією, протидію якій віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України:	торгівля людьми	122	41,6	87	42	23	48,9	7	35	5	26,3	221	32,7	343	35,4
		підроблення документів та їх використання	199	67,9	149	72	22	46,8	12	60	16	84,2	334	49,5	533	55
		незаконне переправлення осіб через кордон	234	79,9	163	78,7	44	93,6	16	80	11	57,9	619	91,7	853	88,1
		інше	11	3,8	9	4,3	0	0	1	5	1	5,3	0	0	11	1,1
23.	Які форми ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, на вашу думку, слід використовувати в оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України:	опитування	178	60,7	126	60,9	29	61,7	14	70	9	47,4	629	93,2	807	83,4
		психологічне спостереження	164	56	133	64,3	14	29,8	10	50	7	36,8	209	31	373	38,5
		біометричний контроль	202	68,9	152	73,4	32	68	10	50	8	42,1	346	51,3	548	56,6
		запити в уповноважені органи	194	66,2	149	72	18	38,3	14	70	13	68,4	305	45,2	499	51,6
		соціокультурне порівняння	72	24,6	65	31,4	2	4,3	5	25	0	0	47	7	119	12,3
		робота з діаспорами на території країни	162	55,3	132	63,8	16	34	11	55	3	15,8	171	25,3	333	34,4
		моніторинг Інтернет-ресурсів	169	57,7	133	64,3	23	48,9	10	50	3	15,8	243	36	412	42,6
		інше	4	1,4	0	0	2	4,3	1	5	1	5,3	26	3,9	30	3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
24.	Яких іноземців та осіб без громадянства, на вашу думку, ідентифікувати найбільш складно:	з країн Південно-Східної Азії	163	55,6	114	55	27	57,4	13	65	9	47,4	282	41,8	445	46
		з країн Африки	181	61,8	129	62,3	24	51	15	75	13	68,4	455	67,4	636	65,7
		з країн СНД	76	25,9	67	32,4	8	17	0	0	1	5,3	23	3,4	99	10,2
		інше	29	9,9	25	12	2	4,3	1	5	1	5,3	39	5,8	68	7
25.	Як слід, на вашу думку, нормативно оформити повноваження Державної прикордонної служби України щодо ідентифікації іноземців та осіб без громадянства:	на рівні Закону України	174	59,4	125	60,4	26	55,3	14	70	9	47,4	431	63,9	605	62,5
		на рівні постанови Кабінету Міністрів України	112	38,2	83	40	19	40,4	5	25	5	26,3	169	25	281	29
		на рівні наказу Міністерства внутрішніх справ України	37	12,6	25	12	4	8,5	3	15	5	26,3	223	33	260	26,9
		інше	10	3,4	9	4,3	0	0	0	0	1	5,3	0	0	10	1
26.	Чи відображаєте ви дані (складаєте процесуальний документ, доповідаєте в рапорті, формуєте статистичний звіт) про виявлені факти нелегальної міграції:	завжди відображаю	231	78,9	160	77,3	40	85,1	18	90	13	68,4	562	83,3	793	81,9
		переважно відображаю	20	6,6	16	7,7	2	4,3	1	5	1	5,3	6	0,9	26	2,7
		інколи відображаю	24	8,2	18	8,7	2	4,3	2	10	2	10,5	12	1,8	36	3,7
		інше	12	4,1	8	3,9	4	8,5	0	0	0	0	22	3,3	34	3,5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
27.	У вашій оперативно-службовій діяльності нелегальні мігранти переважно є:	чоловіками	273	93,2	192	92,8	46	97,9	20	100	15	78,9	619	91,7	892	92,1
		жінками	42	14,3	28	13,5	6	12,8	4	20	4	21	56	8,3	98	10,1
		дітьми	21	7,2	17	8,2	0	0	2	10	2	10,5	0	0	21	2,2
28.	У вашій оперативно-службовій діяльності нелегальні мігранти переважно є:	правопорушниками	246	84	190	92	31	65,9	11	55	14	73,7	377	55,9	623	64,4
		жертвами	75	25,6	33	15,9	22	46,8	13	65	7	36,8	62	9,2	137	14,2
		інше	11	3,8	8	3,9	2	4,3	1	5	0	0	2	0,3	13	1,3
29.	Які заходи профілактики, на вашу думку, є найбільш ефективними в протидії нелегальній міграції:	переконання (робота з місцевим населенням, правова пропаганда)	78	26,6	50	24,2	18	38,3	6	30	4	21	282	41,8	360	37,2
		заохочення (матеріальна винагорода, надання пільг тощо)	142	48,5	103	49,8	25	53,2	9	45	5	26,3	169	25	311	32,1
		адміністративно-попереджувальні заходи (відмова в пропуску, заборона в'їзду)	170	58	123	59,4	23	48,9	13	65	11	57,9	281	41,6	451	46,6
		система охорони кордону (прикордонні наряди та форми їх діяльності)	133	45,4	100	48,3	18	38,3	9	45	6	31,6	394	58,4	527	54,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
		інженерно-технічне оснащення прикордонних органів	189	64,5	137	66,2	29	61,7	13	65	10	52,6	450	66,7	639	66
		контроль у країнах походження нелегальних мігрантів (під час оформлення віз для в'їзду)	120	41	91	44	13	27,7	7	35	9	47,4	338	50	458	47,3
		попередня перевірка за домовленістю з перевізниками правових підстав для в'їзду	88	30	71	34,3	6	12,8	6	30	5	26,3	221	32,7	309	31,9
		інформаційно-аналітична діяльність (використання баз даних, аналіз ризиків)	151	51,5	106	51,2	28	59,6	9	45	8	42,1	450	66,7	601	62,1
		режимні заходи (на кордоні, в прикордонних районах, у контрольних пунктах та пунктах пропуску)	162	55,3	115	55,6	29	61,7	10	50	8	42,1	562	83,3	724	74,8
		інше	9	3,1	8	3,9	0	0	0	0	1	5,3	0	0	9	0,9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
30.	Чи змінилися завдання органів (підрозділів) охорони державного кордону з протидії нелегальній міграції в умовах особливого періоду:	змінилися	54	18,4	35	16,9	9	19,1	7	35	3	15,9	51	5,3	105	10,8
		несуттєво змінилися	108	36,9	76	25,9	19	40,4	7	35	6	31,6	281	41,6	389	40,2
		не змінилися	101	34,5	73	35,3	19	40,4	4	20	5	26,3	338	50	439	45,4
		інше	1	0,3	0	0	0	0	0	0	0	1	5,3	55	8,1	56

Як інші (власні) варіанти відповіді респонденти вказали:

на питання № 1: загроза національній безпеці; явище, яке завдає шкоди державі; явище, що становить посередню безпеку, враховуючи, що Україна транзитна держава; явище, що негативно впливає на суспільство та економічний розвиток країни; неминуче явище, що потребує контролю; проблема сучасного світу; можливість незаконного збагачення окремих осіб;

на питання № 2: усі запропоновані варіанти; зосередження основних зусиль на східній ділянці державного кордону; посилення відповідальності за нелегальну міграцію; проведення оперативної роботи в боротьбі з організованою злочинністю; ефективна взаємодія між правоохоронними органами; належне матеріально-технічне забезпечення прикордонних підрозділів; створення нормативно-правової-бази, спрямованої на попередження в'їзду потенційних незаконних мігрантів;

на питання № 3: імміграційний контроль; примусове видворення під контролем;

на питання № 4: участь у незаконних збройних формуваннях; адміністративні правопорушення жителів

прикордоння; підробка документів або їх використання; браконьєрство;

на питання № 5: до адміністративної відповідальності з подальшою депортацією; застосовувати адміністративний арешт у поєднанні з примусовим видворенням і заборonoю в'їзду; застосовувати примусові роботи і відшкодування збитків;

на питання № 7: психологічний стан затриманої особи; випадки, коли із затриманою особою є дитина;

на питання № 8: додатково застосовувати заборону повернення (в'їзду);

на питання № 9: на державу з подальшою компенсацією з організаторів; на державу походження мігранта; на осіб, які запросили в Україну нелегальних мігрантів;

на питання № 10: відмовити у в'їзді з можливою заборonoю в'їзду терміном: на 1 рік, на 3 роки;

на питання № 11: лише обмеження у волі; тримання під наглядом; електронні браслети;

на питання № 12: створити підрозділ у складі Держприкордонслужби України з такими повноваженнями;

на питання № 13: вказані повноваження повинні бути пов'язані з контролем іноземців та осіб без громадянства; у випадку створення спеціального підрозділу, призначеного для цього;

на питання № 14: всі перераховані заходи; дії на території суміжної держави;

на питання № 15: фіксація під час ведення процесу; особиста навичка (пам'ять) персоналу для ідентифікації;

на питання № 16: усі запропоновані варіанти; з країн, де відбуваються військові конфлікти; з Близького Сходу; з Арабських країн;

на питання № 18: усі запропоновані варіанти; ідентифікація та встановлення особи; залучення перекладача;

на питання № 19: перебування нелегального мігранта поблизу державного кордону; не потрібно додатково передбачати ще які-небудь джерела інформації; будь-які джерела;

на питання № 20: неймовірно високі соціальні виплати в країнах Західної Європи;

на питання № 22: усі запропоновані варіанти;

на питання № 23: усі запропоновані варіанти; детальне вивчення паспортних документів;

на питання № 24: з Близького Сходу; осіб з тимчасово окупованої території;

на питання № 26: усна доповідь, у подальшому приймається рішення; нормативно визначено обов'язкове відображення;

на питання № 28: замовниками послуг; бездомними; і жертвами, і порушниками

на питання № 29: заохочення жителів прикордоння щодо інформування про можливих нелегальних мігрантів поблизу державного кордону; встановлення більш суворої відповідальності;

В окремих випадках (питання № 6, 17, 25, 30), серед іншого респонденти не визначилися з варіантом відповіді.

Громадянство нелегальних мігрантів, затриманих органами Державної прикордонної служби України протягом 2015 – 2017 років

Громадянство держави	2015 р.				2016 р.				2017 р.			
	Всього затримано нелегальних мігрантів	за незаконне перетинання, спробу незаконного перетинання державного кордону України	за порушення правил перебування іноземців в Україні	за інші правопорушення	Всього затримано нелегальних мігрантів	за незаконне перетинання, спробу незаконного перетинання державного кордону України	за порушення правил перебування іноземців в Україні	за інші правопорушення	Всього затримано нелегальних мігрантів	за незаконне перетинання, спробу незаконного перетинання державного кордону України	за порушення правил перебування іноземців в Україні	за інші правопорушення
Молдова	943	129	810	4	1136	138	987	11	2292	113	2172	7
В'єтнам	176	48	124	4	127	108	14	5	245	239	6	
Росія	142	32	109	1	150	34	113	3	189	30	158	1
Туреччина	62	37	24	1	105	71	33	1	125	69	55	1
Індія	15		4	11	101	93	2	6	120	95	5	20
Болгарія	47	3	44		37	1	36		96	6	90	
Грузія	204	111	89	4	118	48	67	3	88	11	76	1
Азербайджан	51	8	43		61	5	55	1	70	9	61	
Бангладеш	37	36	1		69	65		4	64	48		16
Вірменія	93	33	58	2	44	11	31	2	55	20	35	
Румунія	11	5	6		13	5	8		40	3	37	
Сирія	213	192	17	4	43	31	4	8	39	39		
Узбекистан	61	15	45	1	27	5	22		38	4	34	
Таджикистан	21	11	8	2	25	7	17	1	28	12	16	
Пакистан	77	76	1		36	36			26	25		1
Марокко	5	3	2		9	9			25	21	2	2
Шрі-Ланка	67	67			91	83	2	6	18	18		
Афганістан	683	666	13	4	204	181	21	2	12	6	1	5
Інші країни	625	325	279	21	247	121	116	10	225	101	106	18
Особи без громадянства	23	22		1	13	13			18	17		1
Всього	3556	1819	1677	60	2656	1065	1528	63	3813	886	2854	73

Джерело: Статистичні показники Адміністрації Держприкордонслужби України.

**Результати інтерв'ювання
громадян третіх країн, реадмісованих
з країн Європейського Союзу в Україну**

Інтерв'ювання громадян третіх країн, реадмісованих з країн ЄС в Україну, зокрема, прийнятих на підставі прискореної процедури органами Держприкордонслужби України, проведено представниками Міжнародної організації з міграції протягом 2015 – 2016 років у ході реалізації проекту моніторингу та оцінки стану реадмісії в Україні.

Передумови і завдання. Система моніторингу та оцінки ситуації з реадмісованими в Україну особами була розроблена Міжнародною організацією з міграції на базі всебічного огляду літератури, присвяченої таким дослідженням, а також стратегічних документів, пов'язаних з реадмісією і міграцією на європейському та національному рівнях. Система була створена в тісній співпраці та за погодженням з державними установами України. На початковому етапі відбулися зустрічі з метою визначення інтересів, потреб та очікувань українських органів влади. Протягом часу реалізації проекту проводилися зустрічі і консультування для забезпечення зворотного зв'язку та діалогу зацікавлених сторін. Методологія була пілотована в Україні та зазнала необхідних коригувань відповідно до інформації, отриманої на початковому етапі.

Дані отримані шляхом інтерв'ювання в ситуації після повернення громадян третіх країн і осіб без громадянства, зокрема, під час перебування їх в місцях затримання (detention facilities).

Вибіркова сукупність (вибірка). Протягом 2015 року та 11 місяців 2016 року Державна прикордонна служба України прийняла і розмістила в місцях тимчасового тримання (не більше 3 діб) (Temporary Holding Facilities) 699 мігрантів з третіх країн, які були прийняті на підставі прискореної процедури з

країн ЄС.

Рекомендована кількість громадян третіх країн (і осіб без громадянства, якщо такі є) для інтерв'ювання оцінюється за допомогою статистичних методів приблизно в 120 осіб¹. Команда Міжнародної організації з міграції зуміла поставити питання лише 65 таким особам. Обмеженнями в доступі до затриманих громадянам третіх країн були: брак часу під час моніторингових візитів – менше трьох годин, а сама кількість моніторингових візитів – не більше 4 візитів на рік.

№ з/п	Оцінювані дані в процесі інтерв'ювання	Результат
1	2	3
1.	Кількість респондентів:	65 (100%)
	чоловіків	57 (87,7%)
	жінок	8 (12,3%)
	мігрантів у віці до 18 років	4 (6,2%)
2.	Середній вік	26,66
3.	Кількість реадмісованих мігрантів, які є громадянами:	
	Афганістан	16 (24,6%)
	В'єтнам	24 (36,9%)
	Бангладеш	3 (4,6%)
	Шрі-Ланка	2 (3,1%)
	Сомалі	2 (3,1%)
	Росія	3 (4,6%)
	Пакистан	2 (3,1%)
	Казахстан	3 (4,6%)
4.	Середня тривалість (кількість років) навчання у школі реадмісованих мігрантів	9,91

¹ Кількість прийнятих громадян іноземних держав (чисельність населення) становить 699; рівень довіри дорівнює 85%, а похибка – 6%; розмір вибірки обчислюється на рівні 120. Для розрахунку використовуються такі калькулятори розміру вибірки як: <https://www.surveymonkey.com/mp/sample-size-calculator/> or <http://www.calculator.net/sample-size-calculator.html>.

1	2	3
4.	Середня тривалість (кількість років) навчання у школі реадмісованих мігрантів	9,91
5.	Кількість осіб, які навчалися менше як 4 роки в школі	4 (6,5%)
6.	Кількість мігрантів, реадмісованих із Словаччини	50 (76,9%)
7.	Кількість мігрантів, реадмісованих із Польщі	6 (9,2%)
8.	Кількість мігрантів, реадмісованих із Румунії	8 (12,3%)
9.	Кількість мігрантів, задоволених комплектом / вхідним пакетом (з такими речами, як рушник і постільна білизна), що вони отримали в центрі	52 (80%)
10.	Кількість мігрантів, задоволених наявним простором у місці перебування (затримання)	41 (63,1%)
11.	Кількість мігрантів, задоволених комфортом у своєму ліжку	36 (55,4%)
12.	Кількість мігрантів, задоволених чистотою ванної, загальної кімнати та їдальні	48 (73,8%)
13.	Кількість мігрантів, задоволених милом, зубною пастою, зубною щіткою та іншими гігієнічними предметами, які вони отримували	40 (61,5%)
14.	Кількість мігрантів, задоволених їжею, що надається в їдальні	35 (53,8%)
15.	Кількість мігрантів, задоволених доступною питною водою	30 (46,2%)
16.	Кількість мігрантів, задоволених одягом, який вони отримують відповідно до погодних умов	28 (43,1%)
17.	Кількість мігрантів, задоволених транспортом до центру утримання, і коли вони терміново / об'єктивно потребують поїхати в місце поза центром	35 (53,8%)
18.	Кількість мігрантів, задоволених часом та простором для своєї молитви	58 (89,2%)
19.	Кількість мігрантів, задоволених графіками в центрі утримання для їжі, годин сну тощо	52 (80%)
20.	Кількість мігрантів, задоволених часом для вільної діяльності	58 (89,2%)
21.	Кількість мігрантів, задоволених доступними матеріалами дозвілля (книги, телебачення, спортивні споруди тощо)	37 (56,9%)
22.	Кількість мігрантів, задоволених частотою, можливістю спілкуватися зі своєю сім'єю, друзями, зовнішнім світом (візити, телефонні дзвінки, листування)	52 (80%)
23.	Кількість мігрантів, задоволених часом, відведеним для перебування на відкритому повітрі	(72,3%)
24.	Кількість мігрантів, задоволених температурою всередині будівлі центру утримання	61 (93,8%)
25.	Кількість мігрантів, задоволених наданою можливістю купувати дрібні речі	47 (72,3%)
26.	Кількість мігрантів, задоволених можливістю подавати скарги чи звернення до персоналу	48 (73,8%)
27.	Кількість мігрантів, задоволених можливістю зв'язку із посольством / консульством своєї країни	38 (58,5%)
28.	Кількість мігрантів, задоволених адвокатом, який працює на об'єкті чи співробітником, який надає безкоштовну юридичну допомогу мігрантам	48 (73,5%)

1	2	3
29.	Кількість мігрантів, задоволених зовнішнім адвокатом, який надає безкоштовну правову допомогу	47 (72%)
30.	Кількість мігрантів, задоволених доступом до послуг кваліфікованого перекладача, який надає безкоштовні послуги з перекладу мігрантам	48 (74,1%)
31.	Кількість мігрантів, задоволених психологічним консультуванням	41 (63%)
32.	Кількість мігрантів, які можуть звернутися до адміністрації центру утримання в разі потреби	54 (82,4%)
33.	Кількість мігрантів, які були обстежені лікарем на момент інтерв'ювання	55 (84,1%)
34.	Кількість мігрантів, задоволених медичною допомогою	54 (82,9%)
35.	Кількість мігрантів, задоволених візитом релігійного представника своєї релігії	31 (48,4%)
36.	Кількість мігрантів, задоволених поясненнями чиновників про підстави затримання на мові, яку вони розуміють	49 (75%)
37.	Кількість мігрантів, задоволених інформацією про те, яку допомогу вони можуть отримати в центрі зрозумілою їм мовою	46 (71%)
38.	Кількість мігрантів, задоволених інформацією щодо права на отримання притулку та процедури надання притулку на мові, яку вони розуміють	49 (75,9%)
39.	Кількість мігрантів, які отримують інформацію про стан їхнього запиту про надання притулку на мові, яку вони розуміють	39 (60%)
40.	Кількість мігрантів, задоволених інформацією про стан їхнього примусового видворення на мові, яку вони розуміють	36 (55,6%)
41.	Кількість мігрантів, які просили психологічного консультування в центрі утримання	17 (26,2%)
42.	Кількість мігрантів, які отримали медичну допомогу в центрі утримання	39 (60%)
43.	Кількість іммігрантів, які отримали інформацію про сприяння добровільного повернення на мові, яку вони розуміють	23 (35,4%)
44.	Кількість мігрантів, які хочуть отримати більше інформації про правові можливості в країні (необхідні документи та реквізити)	20 (30,8%)
45.	Кількість мігрантів, які хочуть отримати додаткову інформацію про хід їх примусового видворення	9 (13,8%)
46.	Кількість мігрантів, які хочуть отримати більше інформації та консультування щодо процедури надання притулку в країні	16 (24,6%)
47.	Кількість мігрантів, які хочуть отримати більше інформації про своє прохання про надання притулку	17 (26,2%)
48.	Кількість мігрантів, які хочуть мати мовні курси	34 (52,3%)
49.	Кількість мігрантів, які хочуть мати більше книг	29 (44,6%)
50.	Кількість мігрантів, які хочуть мати більше часу (можливостей) для перегляду телебачення	16 (24,6%)
51.	Кількість мігрантів, які хочуть отримувати більшу / кращу медичну допомогу	16 (24,6%)
52.	Кількість мігрантів, які хочуть отримати психологічну підтримку	8 (12,3%)
53.	Кількість мігрантів, які хочуть мати більше релігійного супроводу	8 (12,3%)
54.	Кількість мігрантів, які хочуть покращити харчування	33 (50,8%)

1	2	3
55.	Кількість мігрантів, які хочуть спілкуватися з персоналом об'єкту спільною мовою	10 (15,4%)
56.	Кількість мігрантів віком до 18 років, які подорожують без батьків	3 (4,6%)
57.	Кількість мігрантів, які є єдиними батьками	3 (4,6%)
58.	Кількість мігрантів, які потребують медичної допомоги	7 (10,8%)
59.	Кількість мігрантів, які мають інвалідність	5 (7,7%)
60.	Кількість мігрантів, яких раніше катували	11 (16,9%)
61.	Кількість мігрантів, які перенесли насильство чи стали свідками насильства над іншими	9 (13,8%)
62.	Кількість мігрантів, які стали жертвами торгівлі людьми	4 (6,2%)
63.	Кількість мігрантів, які звернулись за допомогою та отримали її (спеціальні потреби)	1 (1,5%)
64.	Середнє сприйняття безпеки в місці затримання (від 1 до 10, було: 1 – не безпечно, 10 – безпечно)	7,6
65.	Кількість мігрантів, які відчувають себе в безпеці з охоронцями	45 (68,8%)
66.	Кількість мігрантів, які відчувають себе в безпеці з затриманими	52 (80,4%)
67.	Кількість мігрантів, над якими знущалися або ображала охорона чи інші офіційні особи в центрі утримання	7 (10,5%)
68.	Кількість мігрантів, яких знущалися або ображали інших затриманих в центрі утримання	6 (8,6%)
69.	Кількість мігрантів, яких побили охоронці або інші офіційні особи в центрі утримання	3 (5,3%)
70.	Кількість мігрантів, яких били інші затримані	5 (7,6%)
71.	Кількість мігрантів, які зробили офіційну скаргу співробітникам центру утримання на рівень безпеки в центрі	7 (10,9%)
72.	Кількість мігрантів, які розуміють, що вони були повернуті в транзитну країну	40 (61,9%)
73.	Кількість мігрантів, які знають, що їх можуть повернути в країну походження або в іншу транзитну країну	45 (68,9%)
74.	Кількість мігрантів, які повідомили своє справжнє ім'я та іншу необхідну особисту інформацію	60 (91,7%)
75.	Кількість мігрантів, котрі співпрацювали з питань їхнього повернення	5 (7,6%)
76.	Кількість мігрантів, які хочуть повернутися на батьківщину і потребують допомоги у цьому	26 (40%)
77.	Кількість мігрантів, які зустрічалися з представником консульства / посольства своєї країни походження	27 (41,4%)
78.	Кількість мігрантів, які знають про те, що було судове засідання щодо їх примусового вислання	30 (47,2%)
79.	Кількість мігрантів, які знають, що було судове слухання їх справи	52 (80%)
80.	Кількість мігрантів, яким потрібен перекладач у суді	49 (75%)
81.	Кількість мігрантів, яким потрібен перекладач у суді, але він не був присутній у суді	22 (33,3%)
82.	Кількість мігрантів, які мали професійного перекладача у суді	24 (37,1%)
83.	Кількість мігрантів, які мали непрофесійного перекладача у суді	20 (30,3%)
84.	Кількість мігрантів, які найняли кваліфікованого перекладача за свій рахунок	2 (3,1%)

1	2	3
85.	Кількість мігрантів, які не були в залі судового засідання, але знаходилися в приміщенні суду	3 (5,1%)
86.	Кількість мігрантів, які не були в приміщенні суду чи в судовому закладі, але були десь забрані	6 (9,7%)
87.	Кількість мігрантів, які мали адвоката за свій рахунок у суді	9 (14,6%)
88.	Кількість мігрантів, які мали адвоката, надані зовнішньою організацією в суді	7 (10%)
89.	Кількість мігрантів, які мали безкоштовного адвоката в суді, наданого урядом	14 (21,1%)
90.	Кількість мігрантів, які взагалі не мали адвоката або вони не могли ідентифікувати його	13 (20,5%)
91.	Кількість мігрантів, які обговорювали справу до судового засідання	7 (10,8%)
92.	Кількість мігрантів, які мали намір отримати притулок у цій країні, перш ніж щодо них було подано звернення до суду про примусове вислання	38 (58,6%)
93.	Кількість мігрантів, які мали намір отримати притулок у цій країні та повідомили про це суд під час слухання про своє примусове вислання	41 (64%)
94.	Кількість мігрантів, яких повідомили про можливість оскаржити рішення про примусове вислання	28 (43,3%)
95.	Кількість мігрантів, які були поінформовані про можливість оскарження рішення про примусове вислання в суді, коли було прийнято рішення про примусове вислання	28 (43,3%)
96.	Кількість мігрантів, які були поінформовані про можливість оскарження рішення про примусове видворення від персоналу центру утримання	20 (30,3%)
97.	Кількість мігрантів, які були поінформовані про можливість оскарження рішення про примусове видворення від зовнішнього адвоката, який працює в центрі утримання	18 (27,3%)
98.	Кількість мігрантів, які були поінформовані про можливість оскаржити рішення про примусове видворення з боку інших затриманих у центрі утримання	20 (30,3%)
99.	Кількість мігрантів, які хотіли та мали доступ до процедури оскарження рішення про їх примусове вислання	20 (30,3%)
100.	Кількість мігрантів, які хотіли, але не мали доступу до процедури оскарження рішення про своє примусове вислання	31 (47,8%)
101.	Кількість мігрантів, які отримали інформацію про притулок у країні, звідки були повернуті на зрозумілій їм мові	22 (34,1%)
102.	Кількість мігрантів, які просили притулку в країні, до того як вони були повернуті до країни перебування	32 (49,2%)
103.	Кількість мігрантів, які просили притулку в країні, звідки вони були повернуті, чи надавали вам послуги перекладача під час процедури надання притулку	6 (9,4%)
104.	Кількість мігрантів, які планують залишитися в цій країні після звільнення	27 (41,5%)
105.	Кількість мігрантів, які планують виїхати до ЄС після звільнення	11 (16,9%)

РЕКОМЕНДАЦІЇ

стосовно визначення адміністративного стягнення (попередження чи штрафу, розмір штрафу) за ч. 2 ст. 203

Кодексу України про адміністративні правопорушення¹

Перевищення терміну перебування на території України	Стягнення
1 день (за відсутності умислу в діях порушника)	попередження
від 2 до 30 днів	штраф у розмірі від 100 до 150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 – 2550 грн)
від 30 до 60 днів	штраф у розмірі від 150 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (2550 – 3400 грн)
від 60 до 100 днів	штраф у розмірі від 200 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (3400 – 4250 грн)
більше 100 днів	штраф у розмірі більше від 250 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (4250 – 5100 грн)

1. При накладенні стягнення в кожному випадку необхідно вказати про кількість днів перебування іноземця або особи без громадянства на території України без реєстрації.

2. У разі скоєння іноземцем або особою без громадянства такого правопорушення повторно протягом року, доцільно накладати більш суворе адміністративне стягнення (розмір штрафу більший за розмір попередньо накладеного).

¹Складено на основі розпорядження Адміністрації Держприкордонслужби України № Т/43–2627 від 31 жовтня 2016 року з урахуванням змін, внесених Законом України № 2293-VIII від 27 лютого 2018 року.

Оцінки кількості нерегулярних мігрантів у вибраних країнах та регіонах

Країна/регіон	Рік	Чисельність осіб	Джерело
Австралія	2011	58 400	Австралійське національне аудиторське управління (Australian National Audit Office)
Греція	2011	390 000	База даних дослідницьких проектів про нелегальну міграцію (Clandestino Research Project)
Європейський Союз	2008 2008	1,9 – 3,8 млн 8 млн	FRONTEX Clandestino Research Project
Ізраїль	2008	150 000	Fleischman Y., Willen S., Davidovitch N. and Mor Z. Migration as a social determinant of health for irregular migrants: Israel as case study. Social Science & Medicine, 2015.

Країна/регіон	Рік	Чисельність осіб	Джерело
Іспанія	2008	354 000	Clandestino Research Project
Італія	2008	279 000 – 461 000	Clandestino Research Project
Німеччина	2014	180 000 – 520 000	Clandestino Research Project
Об'єднане Королівство	2007	417 000 – 863 000	Gordon L., Scanlon K., Travers T. and Whitehead C. Economic Impact on London and the UK of an Earned Regularization of Irregular Migrants in the UK. Greater London Authority, London, 2009.
Південна Африка	2010	3 – 6 млн	Служба поліції Південної Африки (South African Police Service)
Російська Федерація*	2011	3 – 6 млн	Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development)

Країна/регіон	Рік	Чисельність осіб	Джерело
США	2014	11,1 млн	Krogstad J., Passel J. and Cohn D. 5 facts about illegal immigration in the U.S. Pew Research Center, 2017, 27 April.
	2016	11,3 млн	

Джерело: World Migration Report 2018. Geneva: International Organization for Migration, 2017. P. 20–21.

*Оцінка стосується незаконних працівників-мігрантів

Акты впровадження результатів дисертації

УТВЕРЖДАЮ



Начальник факультета внутренних войск
Военная академия Республики Беларусь

Подпись

А.В.Лукомский

АКТ

о внедрении результатов диссертационного исследования Моты Андрея Фёдоровича «Теория и практика противодействия нелегальной миграции органами Государственной пограничной службы Украины: административно-правовой аспект»

Комиссия в составе: председателя – заместителя начальника факультета по учебной и научной работе полковника Юцова Игоря Александровича; членов комиссии: начальника кафедры юридических дисциплин, к.ю.н., доцента полковника Талалаева Владимира Алексеевича, начальника цикла гражданско-правовых и уголовно-правовых дисциплин к.ю.н., доцента подполковника юстиции Асаёнка Бориса Валерьевича, доцента цикла государственно-правовых дисциплин к.и.н., доцента Ледневой Анфисы Семеновны, рассмотрев материалы диссертационного исследования полковника Моты Андрея Фёдоровича «Теория и практика противодействия нелегальной миграции органами Государственной пограничной службы Украины: административно-правовой аспект», содержащиеся в научных статьях и тезисах:

1. Мота, А.Ф. Административно-правовое регулирование погранично-представительской деятельности / А.Ф.Мота // Обеспечение пограничной безопасности и охрана Государственной границы Республики Беларусь: теория и практика: материалы 5-й науч.-практ. конф. В 3 ч. Ч. 1 / редкол.: А.Е. Виноградов [и др.]. – Минск : ГУО «ИПС РБ», 2015. – С. 52 – 55;

2. Мота, А.Ф. Можливості збройних формувань у протидії нелегальній міграції (організаційно-правові аспекти) / А.Ф.Мота // Освітньо-наукове забезпечення діяльності правоохоронних органів і військових формувань України: тези VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції, (Хмельницький, 10 грудня 2015 року). – Хмельницький: В-во НАДПСУ, 2015. – С. 156 – 157;

3. Mota, A. Regulatory and legal control over the enforcement proceedings conducted by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in the cases of illegal migrants' administrative offenses / Andrii Mota, Mykola Nediukha, Mykola Kabachynskyi // The World of Politics, Society, Geography. – Year I, Issye 1, 2016. – P. 136 – 140;

4. Mota, A. The implementation of International readmission agreements by the Border Guard of Poland and Ukraine / Andrii Mota // Gubernaculum et Administra-

tio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. – 2016. – № 2 (14). – S. 189 – 194;

5. Мота, А.Ф. Административно-правовые режимы в пограничном пространстве и их значение для предупреждения нелегальной миграции / А.Ф. Мота // Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности: материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф. ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь» / редкол.: А.Е. Виноградов [и др.]. – Минск : ГУО «ИПС РБ», 2017. – 553 с. – С. 336 – 339;

6. Мота, А.Ф. Взаємодія Державної прикордонної служби України з іншими правоохоронними органами в протидії нелегальній міграції / А.Ф. Мота // Збірник наукових праць «Питання боротьби зі злочинністю», 2017. – № 33. – С. 97 – 107,

подтверждает их актуальность, использование в образовательном процессе и научно-исследовательской деятельности факультета внутренних войск Военной академии Республики Беларусь, в частности, при проведении лекций и семинарских занятий по дисциплине «Административное право» (по темам «Административно-правовые основы управления административно-политической сферой» и «Сущность и способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении»), а также для разработки рукописи учебного пособия по учебной дисциплине «Административное право» (по указанным выше темам).

Внедрение результатов диссертационной работы полковника Моты А.Ф. способствовало совершенствованию подготовки курсантов в сфере административно-правового регулирования отдельных отраслей государственного управления.

Председатель комиссии:
полковник



И.А.Юцов

Члены комиссии:

к.ю.н., доцент, полковник

к.ю.н., доцент, подполковник юстиции

к.и.н., доцент




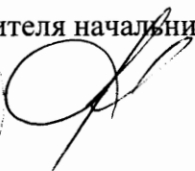
В.А.Талалаев

Б.В.Асаёнок

А.С.Леднева

Подписи И.А. Юцова, В.А. Талалаева, Б.В. Асаёнка, А.С. Ледневой удостоверяю:

ВрИОД  заместителя начальника факультета
внутренних войск
подполковник



А.А. Уткин

28

ноября 2018

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
Учреждения образования Федерации
профсоюзов Беларуси «Международный
университет «МИТСО»

Л.С.Мальцев



11 декабря 2018 г.

о внедрении результатов диссертационного исследования Моты Андрея Фёдоровича на тему «Теория и практика противодействия нелегальной миграции органами Государственной пограничной службы Украины: административно-правовой аспект» в деятельность Учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО»

г. Минск

11 декабря 2018 г.

Комиссия в составе: председателя – декана юридического факультета, кандидата юридических наук, доцента Рыбака С.В.; членов комиссии – заведующего кафедрой адвокатуры, кандидата юридических наук, доцента Дедковского А.А. и заведующего кафедрой международного права кандидата юридических наук, доцента Мороз Н.О. составила настоящий акт о том, что результаты исследования изложенные в диссертационном исследовании Моты Андрея Фёдоровича: «Теория и практика противодействия нелегальной миграции органами Государственной пограничной службы Украины: административно-правовой аспект» внедрены в учебный процесс юридического факультета Международного университета «МИТСО», в частности, для преподавания учебных дисциплин административное право, международное частное право, а также для проведения научных исследований, связанных с тематикой соблюдения прав человека, нормативной регламентацией пограничного сотрудничества.

Выводы и предложения, сформулированные докторантом Национальной академии Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого Мотой Андреем Фёдоровичем в диссертационном исследовании «Теория и практика противодействия нелегальной миграции органами Государственной пограничной службы Украины: административно-правовой аспект», представлены в следующих публикациях:

- Мота, А.Ф. Дотримання прав людини в оперативно-службовій діяльності Державної прикордонної служби України / А.Ф. Мота // Публічне право. – 2014. – № 2. – С. 156 – 162.

- Мота, А.Ф. Административно-правовое регулирование погранично-представительской деятельности / А.Ф. Мота // Обеспечение пограничной

безопасности и охрана Государственной границы Республики Беларусь: теория и практика: материалы 5-й науч.-практ. конф. В 3 ч. Ч. 1 / редкол.: А.Е. Виноградов [и др.]. – Минск : ГУО «ИПС РБ», 2015. – С. 52 – 55.

- Mota, A. Regulatory and legal control over the enforcement proceedings conducted by the bodies of the State Border Guard Service of Ukraine in the cases of illegal migrants' administrative offenses / Andrii Mota, Mykola Nediukha, Mykola Kabachynskyi // The World of Politics, Society, Geography. – Year I, Issue 1, 2016. – P. 136 – 140.

- Mota, A. The implementation of International readmission agreements by the Border Guard of Poland and Ukraine / Andrii Mota // Gubernaculum et Administratio. Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. – 2016. – № 2 (14). – S. 189 – 194.

- Мота, А.Ф. Административно-правовые режимы в пограничном пространстве и их значение для предупреждения нелегальной миграции / А.Ф. Мота // Актуальные проблемы обеспечения пограничной безопасности: материалы Междунар. заочной науч.-практ. конф. ГУО «Институт пограничной службы Республики Беларусь» / редкол.: А.Е. Виноградов [и др.]. – Минск : ГУО «ИПС РБ», 2017. – 553 с. – С. 336 – 339.

- Мота, А.Ф. Законодавство про державний кордон в адміністративно-правовому механізмі протидії нелегальній міграції: сучасний стан та перспективи удосконалення / А.Ф. Мота // Eurasian Academic Research Journal. – 2018. – № 4 (22). – С. 46 – 53.

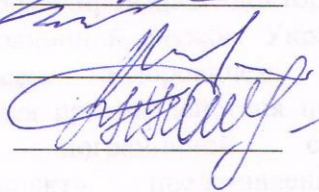
Внедрение указанных положений в деятельность Учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО» способствовало усовершенствованию подготовки студентов по вопросам организации правоохранительных органов, процессуальной деятельности по делам нелегальных мигрантов, международных гарантий соблюдения прав лиц, пересекающих государственные границы.

Председатель комиссии:



С.В.Рыбак

Члены комиссии:



А.А.Дедковский

Н.О.Мороз



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

В. о. Голови Державної прикордонної
служби України
генерал-лейтенант



О. Бляшенко

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Моти Андрія Федоровича за темою:

«Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної
прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект»

(спеціальність 12.00.07 – Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право)

Комісія у складі: Голови комісії – в. о. начальника управління у справах іноземців та адміністративного провадження Міжнародно-правового департаменту полковника, канд. юрид. наук Курилюка Ю.Б., та членів комісії: заступника начальника відділу управління організації оперативно-розшукової діяльності Департаменту оперативної діяльності полковника, канд. юрид. наук, доцента Притули А.М., головного консультанта управління правового забезпечення полковника юстиції, канд. наук з держ. управ. Коротушака А.І., старшого офіцера управління міжнародного співробітництва та євроінтеграції Міжнародно-правового департаменту підполковника, канд. наук з держ. управ. Деркач О.В., склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Моти А.Ф., викладені в його дисертаційному дослідженні адміністративно-правового аспекту діяльності органів Державної прикордонної служби України щодо протидії нелегальній міграції, проаналізовані та враховані:

– у нормотворчій діяльності та опрацюванні пропозицій щодо змін і доповнень законодавчих актів, зокрема, Кодексу адміністративного

АДМІНІСТРАЦІЯ ДЕРЖПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
1203/0/3-19-Вх від 08.01.2019

0.81



судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Законів України «Про Державну прикордонну службу України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про прикордонний контроль», «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», а також відомчих наказів, що регламентують діяльність у зазначеній сфері;

– в організації й удосконаленні профілактичних заходів із запобігання адміністративним правопорушенням, правороз'яснювальної роботи з населенням прикордонних районів, взаємодії з правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування;

– у рекомендаціях щодо застосування посадовими особами Державної прикордонної служби України адміністративних стягнень у справах про порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні;

– у практичній підготовці на курсах підвищення кваліфікації особового складу, який забезпечує роботу з іноземцями, адміністративне провадження, організацію та здійснення тримання затриманих осіб у місцях тимчасового тримання органів (підрозділів) охорони державного кордону.

Використання наукових результатів, сформульованих у дисертації Моти А.Ф. і впровадження їх у вказаних напрямках дасть змогу удосконалити адміністративно-правове регулювання діяльності Державної прикордонної служби України, забезпечити формування професійної компетенції персоналу прикордонних підрозділів і зростання ефективності виконання оперативно-службових завдань з питань протидії нелегальній міграції.

Голова комісії:

полковник, канд. юрид. наук



Ю. Курилюк

Члени комісії:

полковник,
канд. юрид. наук, доцент



А. Притула

полковник юстиції,
канд. наук з держ. управ.



А. Коротушак

підполковник,
канд. наук з держ. управ.

О. Деркач



ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО

вул. Шевченка, 46, м. Хмельницький, 29000, тел. 79-59-11, факс 72-08-02, e-mail: nadpsu@dpsu.gov.ua

20.02.19 № 100/45
на № _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник ректора Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
з науково-організаційного відділу
доктор-виступив

професор
полковник В.А.Кириленко
« _____ 2019 р.

АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження Моти А.Ф. в
освітній та науково-дослідній діяльності Національної академії Державної
прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького**

Комісія у складі:

голови: начальника навчального відділу, доктора технічних наук,
професора, полковника Боровика О.В.;

та членів комісії: начальника науково-організаційного відділу, кандидата
психологічних наук, старшого наукового співробітника,
полковника Андрощук О.Ю.;

начальника кафедри конституційного, адміністративного
та міжнародного права, доктора юридичних наук, доцента,
полковника юстиції Зьолки В.Л.;

начальника кафедри прикордонного контролю, полковника
Лисака П.П.

встановила, що наукові положення, розроблені особисто Мотою Андрієм
Федоровичем, викладені в його дисертації «Теорія і практика протидії

нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект» реалізовані й впроваджені в освітній процес кафедри прикордонного контролю і кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права для підготовки офіцерів за спеціальностями 252 «Безпека державного кордону», 081 «Право», 262 «Правоохоронна діяльність».

Висновки і практичні пропозиції дисертаційного дослідження адміністративно-правових проблем протидії нелегальній міграції органами охорони державного кордону використано в опрацюванні методичних матеріалів з навчальних дисциплін:

«Адміністративна відповідальність» – у темі № 4 «Проведення у справах про адміністративні правопорушення, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України» враховано особливості провадження в справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів;

«Адміністративна деліктологія» – тему № 4 «Організація протидії адміністративним правопорушенням в органах охорони державного кордону» доповнено теоретичними положеннями про форми профілактичної діяльності Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції, суб'єктивні й об'єктивні чинники, які впливають на латентність нелегальної міграції залежно від умов охорони державного кордону;

«Адміністративне право» – у темі № 10 «Управління в сфері охорони державного кордону» викладено положення про виокремлення організаційних структур протидії нелегальній міграції в складі Державної прикордонної служби України, тлумачення управлінського та процесуального характеру взаємодії щодо протидії нелегальній міграції, а також залучення військових формувань з правоохоронними функціями, окремих громадян, їх об'єднань як додаткового ресурсу в захисті та охороні державного кордону;

«Адміністративний процес» – тема № 8 «Проведення в адміністративному суді» враховує теоретичні підходи щодо участі органів

охорони державного кордону в адміністративному судочинстві відповідно до характеристики їх дискреційних повноважень;

«Міграційне право» – у темах № 4 «Повноваження органів та підрозділів охорони державного кордону щодо примусового повернення осіб» і № 5 «Повноваження органів та підрозділів щодо примусового видворення осіб» передбачено підходи у визначені повноважень Державної прикордонної служби України щодо застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців (осіб без громадянства) як юрисдикційних за своєю процесуальною природою і взаємопов'язаних відповідно до правового регулювання; положення теми № 7 «Правове регулювання реадмісії» викладені із застосуванням розуміння прикордонно-представницької діяльності органів охорони державного кордону як оперативно-службової форми безпосереднього виконання реадмісії;

«Право Ради Європи та Європейського Союзу» – у темі № 4 «Основи Шенгенського права. Нормативні акти Європейського Союзу в сфері прикордонної діяльності» запропоновано визначення стандартів Європейського Союзу щодо протидії нелегальній міграції в охороні державних кордонів;

«Прикордонний контроль» – зміст теми № 8 «Ідентифікація особи під час перевірки документів» викладено з урахуванням характеристики ідентифікації нелегальних мігрантів, які виявляються органами Державної прикордонної служби України як адміністративно-правового механізму із специфічним нормативно-правовим регулюванням, колом відповідних суб'єктів і методами проведення; питання, що стосуються реєстрації іноземців та їх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон відповідно до теми № 10 «Дії інспекторського складу в ході здійснення прикордонного контролю» сформульовані на основі аналізу застосування поняття «реєстрація» для здійснення дозвільно-примусових повноважень органів охорони державного кордону і як необхідного елементу опису адміністративних проступків у міграційній сфері.

Авторські розробки дисертації Моти А.Ф. стосовно режиму тримання затриманих осіб, поняття «реалізація міжнародних угод», що характеризує

діяльність у процедурах реадмісії (прискореної і транзитної), ідентифікації, що має постделіктний характер і пов'язана з припиненням незаконного перебування на території держави нелегального мігранта також використані для виконання науково-дослідних робіт Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького: «Методичне забезпечення діяльності органів Державної прикордонної служби України щодо дотримання прав іноземців при здійсненні адміністративних процедур» (213-0014 I), «Адміністративно-правовий механізм реалізації міжнародних угод України про реадмісію» (214-0006 I «Реадмісія») та «Ідентифікація невстановлених осіб – порушників законодавства в прикордонній сфері» (216-0038 I).

Вказані результати дали можливість скорегувати підготовку курсантів академії до виконання оперативно-службових завдань і забезпечити науковий супровід діяльності Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції.

Голова комісії:

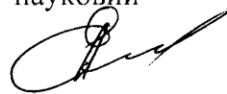
Начальник навчального відділу
доктор технічних наук, професор
полковник



О.В.Боровик

Члени комісії:

Начальник науково-організаційного відділу
кандидат психологічних наук, старший науковий
співробітник
полковник



О.Ю.Андрощук

Начальник кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
доктор юридичних наук, доцент
полковник юстиції



В.Л.Зьолка

Начальник кафедри прикордонного контролю
полковник



П.П.Лисак



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-49-02

№ 04-28/14-150 (43404)

" 4 " березня 2015 р.

29000, м. Хмельницький,
вул. Кропивницького, 8\1, кв. 56
МОТІА.Ф.

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження за темою «Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект»

На Ваше звернення до Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин щодо можливості використання в законодавчій діяльності висновків і пропозицій, викладених у Вашій дисертації інформуємо про наступне.

У Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин розглянуто та оцінено можливість застосування в законотворчій діяльності висновків і пропозицій, сформульованих у дисертації кандидата юридичних наук, доцента Моти Андрія Федоровича за темою: *«Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект»*.

Для опрацювання законопроектів та підготовки змін до чинних законодавчих актів Комітетом планується використати теоретико-методологічні й науково-практичні положення дисертації стосовно:

концептуального підходу в розмежуванні законодавства про адміністративні проступки і правовий статус іноземців (осіб без громадянства) щодо застосування заходів адміністративного примусу;

нормативного закріплення спеціальних підстав звільнення від адміністративної відповідальності жертв злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми, які вчинили порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України, перетинання або спробу перетинання лінії зіткнення в районі проведення спеціальних (антитерористичних, військових) операцій;

регулювання діяльності органів охорони державного кордону в міграційній сфері.

З повагою

Голова комітету

Г.М.НЕМИРЯ