

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**ПРОТИДІЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ
ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА
ПРАКТИКИ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»

Виконав: студент 2 курсу 12-283 Мз групи
Спеціальності 262 Правоохоронна діяльність
Освітньо-професійної програми
«Правоохоронна діяльність»

Бугіль Віталій Павлович

Керівник: к.ю.н., доцентка Риженко І.М.

Рецензент: д.ю.н., професор Стратонов В.М.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. Теоретико-правова характеристика протидії нелегальній міграції в умовах сучасного розвитку України.....	10
1.1. Поняття, зміст нелегальної міграції як явища протидії органами Державної прикордонної служби України.....	10
1.2. Нормативно-правове забезпечення протидії нелегальній міграції в Україні.....	17
1.3. Стандарти Європейського Союзу стосовно протидії нелегальній міграції в аспекті охорони державного кордону України...	27
РОЗДІЛ 2. Особливості адміністративної юрисдикції органів Державної прикордонної служби як суб'єктів щодо протидії нелегальній міграції.....	35
2.1. Заходи адміністративного примусу як способи впливу, спрямовані на протидію нелегальній міграції.....	35
2.2. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як процесуальна форма протидії нелегальній міграції.....	44
2.3. Примусове повернення і видворення іноземців (осіб без громадянства).....	51
РОЗДІЛ 3. Профілактичні напрями нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України.....	59
3.1. Встановлення віктимних особливостей правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією.....	59
3.2. Латентність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією.....	65
3.3. Ідентифікація нелегальних мігрантів, які встановлюються органами Державної прикордонної служби України.....	72
ВИСНОВКИ.....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	89

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Рівень людського розвитку знаходиться під впливом міграційної ситуації з її перевагами і проблемами, які існують в цивілізаційному світі та стоять перед органами влади більшої частини країн. Проблеми міграції для української держави є актуальними у зв'язку з її прагненням стати членом Європейського Союзу, що обумовлює формування налагодженого механізму державного регулювання, який ефективно дозволить переміщувати населення. Значні політичні, економічні та соціальні зміни сучасного державотворення потребують реалізації та впровадження заходів організаційно-правового характеру для того, щоб реагувати на форми нелегальної міграції населення, які існують на сьогоднішній день.

Більша частина правової системи держави, яка пов'язується із тим, щоб забезпечити міграційне благополуччя, викликає дискусії щодо змісту наукового супроводу правового регулювання відносин у сфері міграції та практики вирішення ключових задач для протидії нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України. В свою чергу, змінюється ідеологія стосовно застосування прикордонних формувань для реалізації правоохоронної діяльності. Це, безумовно, відповідає євроінтеграційним процесам, в тому числі являється ваговою частиною для співпраці з Європейським Союзом у зазначеній сфері та зобов'язує застосовувати юридичні важелі під час регулювання міграційних потоків.

Протидія нелегальній міграції та її правове регулювання свідчить про необхідність застосовувати у відповідних рамках, доцільний та раціональний масив матеріальних і процесуальних норм, які сформовані та адаптовані до міжнародно-правових актів, що: 1) здійснюють регламентацію проведення прикордонного контролю; 2) направлені на

співпрацю з прикордонних питань; 3) застосовуються під час використання заходів примусового характеру до мігрантів; 4) направлені на здійснення реадмісії (направлення назад власних громадян) та які сприяють здійснювати прикордонно-представницьку роботу, тощо. Серед перелічених оперативно-службових задач Державної прикордонної служби України, існують і недоліки в управлінні, на законодавчому рівні відсутні необхідні повноваження, що пов'язуються з діяльністю в частині протидії нелегальній міграції.

Значний внесок у наукову розробку актуальних питань, які стосуються міграційної політики загалом та адміністративно-правового регулювання зазначеної сфери, зокрема, становлять праці таких вчених: В.Б. Авер'янова, Г.А. Аванесова, С.В. Албула, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, С.І. Браткова, А.М. Бабенка, І.К. Василенка, І.П. Голосніченка, В.В. Голіна, Б.М. Головкина, О.М. Гуміна, Є.В. Додіна, А.І. Єлістратова, Т.О. Коломойця, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, С.Ф. Константинова, Ю.Б. Курилюка, Б.М. Лазарева, Д.М. Лук'янця, Р.М. Ляшука, О.М. Литвака, В.П. Лозбякова, Н.Р. Нижника, М.І. Смоковича, О.І. Савченка, І.І. Сєрової, В.М. Снігура, Л.В. Серватюка, А.Б. Сахарова, Г.Й. Ткача, Н.П. Тиндика, В.О. Тулякова, О.І. Харитонової, С.І. Царенка, Т.О. Цимбалістого, В.В. Чумака та інших.

Без сумніву, праці науковців створили значне теоретичне підґрунтя для того, щоб шукати нові шляхи під час вивчення правової природи та змісту міграційних правовідносин. Проте, на даний момент, все ще недостатньо досліджені сучасні аспекти протидії нелегальній міграції, особливості, які стосуються правоохоронної діяльності органів і підрозділів охорони державного кордону та їх процесуального значення у справах про міграційні правопорушення. Ці та зазначені вище фактори, які відображають наявність проблемних питань у сфері протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби

України, зумовлюють вибір теми кваліфікаційної роботи та її своєчасність в умовах сьогодення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Кваліфікаційна робота ґрунтується на положеннях Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV, Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 року № 837, Указу Президента України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Кваліфікаційна робота виконана згідно напрямів наукових досліджень кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності факультету бізнесу і права Херсонського державного університету на тему: «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності» (номер державної реєстрації 0117U001733). Тему кваліфікаційної роботи затверджено Вченою радою Херсонського державного університету (наказ від 30.10.2020 № 1059-Д).

Мета та завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає в теоретичному та практичному розгляді аспектів, які стосуються протидії нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України та в формулюванні відповідних підходів щодо вирішення існуючих міграційних проблем.

Відповідно до поставленої мети були окреслені такі **завдання**:

– визначити поняття та розглянути зміст нелегальної міграції як явища протидії органами Державної прикордонної служби України;

- проаналізувати нормативно-правове забезпечення протидії нелегальній міграції в Україні;
- виокремити стандарти Європейського Союзу стосовно протидії нелегальній міграції в аспекті охорони державного кордону України;
- проаналізувати заходи адміністративного примусу як способи впливу, спрямовані на протидію нелегальній міграції;
- охарактеризувати провадження у справах про адміністративні правопорушення як процесуальну форма протидії нелегальній міграції;
- розглянути примусове повернення і видворення іноземців (осіб без громадянства);
- встановити віктимні особливості правопорушень, які пов'язані з нелегальною міграцією;
- з'ясувати латентність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією;
- здійснити аналіз щодо ідентифікації нелегальних мігрантів, які встановлюються органами Державної прикордонної служби України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають в діяльності органів Державної прикордонної служби України під час реалізації повноважень з приводу протидії нелегальній міграції.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення органів Державної прикордонної служби України, які протидіють нелегальній міграції.

Методи дослідження. В основу кваліфікаційної роботи покладено загальнонаукові і спеціальні методи. Діалектичний метод слугує базисом під час розгляду нелегальної міграції як явища протидії органами Державної прикордонної служби України. Метод тлумачення правових норм та структурно-функціональний застосовувалися під час аналізу стандартів Європейського Союзу стосовно протидії нелегальній міграції. Методи класифікації та групування було застосовано для встановлення міграційних правопорушень, а також заходів запобіжного характеру та

адміністративного примусу, які застосовуються органами охорони державного кордону. Застосування порівняльно-правового методу сприяло з'ясуванню соціальної спрямованості протидії нелегальній міграції за різними суспільно-політичними умовами охорони державних кордонів інших держав в аспекті зіставлення з вітчизняним досвідом правоохоронної діяльності органів охорони державних кордонів. Формально-юридичний метод дав змогу дослідити нормативні джерела та виявити недоліки чинного законодавства України, яким регулюється протидія нелегальній міграції і дозволив сформулювати відповідні пропозиції стосовно його вдосконалення.

Наукова новизна одержаних результатів. Кваліфікаційна робота є комплексним дослідженням, в процесі якого була здійснено спробу проаналізувати теоретичні та практичні проблеми щодо протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України. У межах дослідження одержано наступні результати, які мають наукову новизну, а саме:

- поняття «нелегальна міграція», враховуючи його ознаки, охарактеризовано як об'єкт протидії, в якому міститься сукупність протиправних діянь, які різні за ступенем суспільної небезпеки, системою суб'єктів та якими вчиняються такі діяння на підставі незаконного перетинання державного кордону чи під час перебування на території України, яке є протиправним;

- сформульовано розуміння протидії нелегальній міграції, як діяльність органів Державної прикордонної служби України, якими передбачається здійснення комплексу заходів, що спрямовані на те, щоб подолати нелегальну міграції шляхом профілактики і боротьби з нею, в результаті проведення яких – надати відповідну допомогу та захистити осіб, постраждалих у процесі міграційних правопорушень;

- встановлено, що до складу Державної прикордонної служби України слід відносити організаційні структури протидії нелегальній

міграції, зокрема: органи, які мають загальну компетенцію та створені для того, щоб виконувати задачі з охорони державного кордону, прикордонного контролю тощо; спеціальні підрозділи, які призначаються для протидії нелегальної міграції – оперативно-розшукові органи й підрозділи, які займаються справами іноземців та адміністративними провадженнями;

– аргументовано виділяти в системі адміністративного примусу зазначеної сфери: заходи стосовно примусового видалення з країни (недопущення на території) нелегальних мігрантів; заходи, які спрямовані на досягнення результату у вигляді покарання, припинення, тощо;

– виокремлено методологічні підходи і засоби проведення ідентифікації нелегальних мігрантів, які представлені органами Державної прикордонної служби України на підставі застосування адміністративно-правового механізму, який має специфічне нормативно-правове регулювання (тобто наявність норм міжнародного та вітчизняного права) і системою уповноважених суб'єктів (працівників підрозділів прикордонного контролю, які працюють з іноземцями та адміністративними провадженнями);

– визначеного процедури правового регулювання існуючих стандартів Європейського Союзу стосовно протидії нелегальної міграції в охороні державних кордонів та встановлено форми і методи правоохоронної діяльності європейських прикордонних органів;

– аргументовано, що посадовим особам органів охорони державного кордону необхідно надати повноваження в частині застосування примусового повернення чи видворення нелегального мігранта за межі країни;

– охарактеризовані суб'єктивні і об'єктивні чинники, що мають вплив на латентність нелегальної міграції, залежно від того, які умови

встановлені під час діяльності органів Державної прикордонної служби України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в роботі сформульовані висновки, пропозиції та рекомендації, які можуть бути використані в подальшому дослідженні даної теми, практичній діяльності, а окремі положення та висновки роботи – в процесі підготовки і проведення практичних занять з курсу «Адміністративне право», «Адміністративний процес» та окремих галузей права.

Апробація результатів дослідження. Теоретичні висновки, сформульовані в роботі, обговорювалися на засіданнях кафедри публічного та міжнародного права і правоохоронної діяльності.

Публікації. Основні положення кваліфікаційної роботи відображено у тезах доповіді, які направлено до альманаху «Магістерські студії»:

– Бугіль В.П. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як процесуальна форма протидії нелегальній міграції. *Магістерські студії. Альманах*. Вип. 20. Херсон. ХДУ, 2020.

Структура роботи обумовлена метою, задачами, об'єктом та предметом дослідження й складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

Повний обсяг роботи становить 100 сторінок: основний текст – 88 сторінок, обсяг, що займає список використаних джерел і літератури (85 найменувань) – 12 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ В УМОВАХ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, зміст нелегальної міграції як явища протидії органами Державної прикордонної служби України

Сучасний етап розвитку української держави перебуває під впливом загроз, які не тільки закріплені на законодавчому рівні, але й набувають реальний вияв. Ситуація ускладнюється тим, що існуючі недоліки не вирішуються, а навпаки, мають тенденцію проявлятися по-новому. На стратегічному рівні встановлено, 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» [1].

Основна мета під час дослідження нелегальної міграції як об'єкту протидії органами охорони державного кордону полягає в тому, щоб встановити особливості означеного негативного явища в умовах сучасності, враховуючи воєнну загрозу та несприятливу міграційну ситуації в країнах Шенгенського простору та виокремити ефективні заходи нормативно-правової регламентації ймовірного впливу на нелегальних мігрантів під час охорони державного кордону.

Протягом 1991-2018 років органами охорони державного кордону було затримано близько 149,1 тис. нелегальних мігрантів, що в сукупності демонструє масштабність та поширеність такої проблеми.

Для визначення нелегальної міграції, в першу чергу, важливо встановити, що таке міграція в загальному розумінні. Її можна охарактеризувати як «переселення, тобто, просторове пересування,

переміщення» [2, с. 9]. Явище міграція можна вважати як вдатну особливість людського буття. Люди, переміщуючись з одного місця на інше для пошуку засобів існування чи запобігання сильного ворога, зайняли більшу частину земної поверхні. Тобто, ще з давніх-давен історії, міграція людства трансформувала весь аспект континентів та расовий і етнічний склад мешканців.

Переміщення людей виявилось дуже різноманітним феноменом, що обумовлює неоднозначність під його сприйняття. Так, О.А. Малиновська у своїх дослідженнях говорила, що «найчастіше дослідники розглядають як міграцію лише ті територіальні переміщення людей, які пов'язані з перетином певних кордонів: адміністративних чи державних» [2, с. 9]. В свою чергу, 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)» [3, с. 13]. Пізніше подібне розуміння було закріплено на законодавчому рівні відповідно до ст. 1 Закону України «Про імміграцію», за якою: «іммігрант – 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» [4].

Безумовно, існує ще багато інших думок з приводу цього явища, які схилять до її класифікації та типології. В контексті нашого дослідження, досить важливо виокремити ті міграційні процеси, які вважаються нелегальними. Для міграції вельми важливою є типологія, яка базується на правових принципах. Законний статус відображає доступ до ринку праці в країні, яка є приймаючою щодо права на соціальну та медичну допомогу, а також окремі громадянські права. Навпаки, для нелегальних мігрантів існує загроза затримання,

видворення, депортації, судового переслідування, в тому числі, підвищується ризик порушення їх прав. Загалом, міграційна політика тієї чи іншої країни, враховуючи об'єктивні обставини та суб'єктивні уявлення. В цілому це і впливає на встановлення протиправних міграційних діянь.

Багатоелементну структуру міграційних процесів було опрацьовано О.В. Кузьменко. Питання того, є міграція легальною чи ні, ця вчена пропонує визначати «за ступенем контрольованості [5, 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» [3, с. 42-44]. Приймаючи до уваги правову ознаку, Ю.І. Римаренко наводить класифікацію не міграції, а мігрантів. Він зазначає, що «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» [6, с. 73]. 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» [6, с. 73].

Окремі дослідження вчених відображають тільки розуміння нелегальної міграції. Наприклад, В. Олефір та Д. Цвігун розглядають як нелегальну міграцію, так і нелегального мігранта. Вони вважають, що «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» [7, с. 82-84].

Масштабна гуманізація уявлень юридичного характеру призвела до альтернативних розумінь стосовно феномену міграції загалом та її нелегальних проявів, зокрема. О.А. Малиновською з цього приводу зазначається: «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)» [2, с. 134]. «Останні терміни вважаються більш прийнятними, – продовжує цей відомий автор, – тоді як перший, на думку багатьох учених і офіційних осіб, має невиправдано негативний зміст, оскільки більшість нелегальних мігрантів не є злісними порушниками, часто самі стають жертвами протиправних дій» [2, с. 135].

Продовжуючи, зазначимо, що термінологічне визначення нелегальної міграції пов'язується із поняттям «нелегальний мігрант», яке також закріплюється на законодавчому рівні. Так, згідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», нелегальний мігрант, це в першу чергу, «іноземець або особа без громадянства» [8]. Також аналізуючи положення п. 14 ст. ст. 1 вказаного закону, можна вважати, що нелегальним мігрантом вважається той, хто вчинив одне з двох правопорушень, указаних у цій нормі. Ці правопорушення являються адміністративними, притягнення до

відповідальності за які передбачено ст. 203 та 204-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [9].

В умовах сучасності разом із правопорушеннями, які встановлюються ст. 203 і 204-1 КУпАП, передбачено ще адміністративну відповідальність за нові прояви нелегальної міграції, зокрема: порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, в тому числі є багато інших протиправних діянь, які мають відношення до цього негативного явища. Саме тому, реальна чи потенційна загроза нелегальної міграції повинна оцінюватись з урахуванням завданої чи можливої шкоди. Такий висновок, який сформульовано раніше, повинен бути скоректований, якщо схилитися 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 [10]. Насамперед, передбачено відповідальність за адміністративні правопорушення, яка закріплюється згідно до ст. 203-1 КУпАП – «невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну» [9] та за ст. 204-4 КУпАП – «порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього» [9]. Відповідно, ці проступки також необхідно враховувати в структурі нелегальної міграції, бо їх протидія покладається в першу чергу на Державну прикордонну службу України (далі – Держприкордонслужби України).

У процесі формування Держприкордонслужби України, її процесуальні повноваження було закріплено в загальному законодавстві для всіх правоохоронних органів. Також було виключено ст. 30 Закону України «Про державний кордон України», за якою визначався порушник державного кордону [11, с. 217]. Отже, класифікуючи адміністративні правопорушення, які пов'язані з нелегальною міграцією, можливо встановити найбільш характерні особливості значної групи деліктів, протидія яких відноситься до повноважень

Держприкордонслужби України. Відповідно до КУпАП – це правопорушення, які передбачаються ч. 4 ст. 185-3, а також ст. 203 – 204-2, 204-4, 206-1. В Законі України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [12] визначається окремо ще одне правопорушення, про яке детальніше буде йти мова у наступному розділі дослідження.

Враховуючи зазначене, можна стверджувати, що «нелегальність» міграції визначена в законодавстві про адміністративну відповідальність, за протиправні діяння якої – встановлюється адміністративна заборона.

Однак, на перший погляд, прослідковується деяка несуперечність. Нелегальна міграція, серед іншого, почала визнаватися як реальна та потенційна загроза національній безпеці України, стабільності в суспільстві у війсьній сфері та сфері безпеки державного кордону України, відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [13], який втратив чинність. Сучасна нормативно-правова регламентація вказує на те, що активізація міграційних процесів, у зв'язку з бойовими діями, визнається як актуальна загроза національній безпеці України, що пов'язується з кризою економіки, нехваткою фінансів в державі, поступовим зниженням рівня життя громадян [14]. Тобто, зазначене підводить на думку, що може йти мова і про кримінальну відповідальність нелегальних мігрантів, тому що виокремлені формулювання демонструють таку обов'язкову складову кримінального правопорушення, як суспільна небезпека.

Тим не менш, в цілому потрібно виокремлювати дві групи адміністративних правопорушень, які пов'язані з нелегальною міграцією, повноваження стосовно протидії яких покладаються на Держприкордонслужби України. Перша група – це делікти, які є нелегальною міграцією, бо здійснюються іноземцями чи особами без

громадянства, метою яких є незаконний в'їзд та перебування на території України. Друга група відображена проступками, які сприяють вчиняти нелегальну міграцію і є, або адміністративними порушеннями міграційного законодавства, або порушеннями, які стосуються охорони державного кордону [11, с. 219;9;12].

На підставі вищевикладеного можна зробити наступні висновки. Під нелегальною міграцією можна розуміти напівлегальне прибуття у країну, яка не є постійним місцем проживання для подальшого існування і в майбутньому незаконно виїжджати до іншої країни.

Також нелегальну міграцію необхідно охарактеризувати як суспільно небезпечне явище в сукупності всіх її проявів, які носять протиправний характер. За таким значенням – це негативне явище, яке є об'єктом впливу та здобуває самостійне правове навантаження. Тракткування нелегальної міграції як об'єкту відображає її сенс загалом та співвідносить з діяльністю уповноважених органів (посадових осіб), зокрема.

Встановлено, що багатоманітне розуміння нелегальної міграції слугує підставою для того, щоб виокремлювати різноманітні критерії для поділу протиправних діянь, що мають відношення до цього негативного явища. Як результат такого логічного процесу є змога визначити характерні особливості окремих видів правопорушень та виділити системоутворюючі ознаки, які в подальшому будуть мати вагоме значення для діяльності нормотворчого характеру. Доцільно врахувати види деліктів, які пов'язані з нелегальною міграцією для того, щоб структурувати особливу частину адміністративного законодавства в частині відповідальності. В перспективі, ці протиправні діяння можна виокремити серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління (глава 15 КУпАП) та об'єднати в окремий структурний підрозділ, який буде мати назву –

«Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

1.2. Нормативно-правове забезпечення протидії нелегальній міграції в Україні

Після проголошення незалежності, України стала самостійним суб'єктом у світовому міграційному просторі. Важливий аспект в діяльності держави полягає в регулюванні правовідносин двох взаємопов'язаних сфер (міграційна та охорона кордону). Чимало чинників об'єктивного та суб'єктивного змісту спричинило потребу у проведенні специфічної правової політики, яка б забезпечувала регулювання міграційних процесів на принципах відкритості кордонів, забезпечення безпеки держави, поваги і дотримання прав людини. Відповідна нормативно-правова база стосовно режиму державного кордону, правил його перетину та перебування в країні іноземців та осіб без громадянства – формує легалізовану основу для статусу мігранта.

Адміністративно-правове регулювання в зазначеній сфері відносно недавно стало предметом наукових досліджень. Адміністративно-правова наука, не змінюючи традицій, зосереджує увагу в переважній більшості на дослідженні управління [15, с. 23]. Під державним управлінням зазвичай 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» [16, с. 30].

Отже, норми права як ключовий елемент в механізмі правового регулювання правовідносин міграційних процесів є відображенням взаємодії міжнародної і національної систем права.

Розпочинаючи розгляд, необхідно зазначити, що для становлення України як держави, основоположним складником в правовій системі

вважаються міжнародні договори. Їх норми, які пов'язуються з міграційними питаннями, переважно були створені ще у повоєнний період і тому яскраво демонструють гуманістичний зміст. Тобто, відповідно до ст. 13 і 14 Загальної декларації прав людини від 1948 року, проголошуються базові міграційні права, які пізніше було закріплено на універсальному і регіональному рівні міжнародно-правового регулювання, в тому числі і у вітчизняному законодавстві. Згідно до цих статей: «Кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави. Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну. Кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком» [17].

Зміст цього міжнародно-правового документу демонструє модель правовідносин в частині легального перебування мігранта, за якою передбачається право вільно пересуватися та обирати місце проживання в рамках, які встановлюються кожною державою, право залишати будь-яку країну (власну в тому числі), з поверненням назад, а також право шукати притулок від переслідувань в інших країнах.

Міжнародне співтовариство закріплює і окремі положення правоохоронного характеру, які спрямовуються на те, щоб протидіяти нелегальній міграції. У глобалізованому світі та на регіональному рівні визнається змога обмежувати право індивіда на свободу, зокрема на підставі його затримання. Європейською правовою доктриною допускається можливість затримувати особу з ціллю запобігати її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої здійснюється процедура депортації або екстрадиції, що є досить специфічним в діяльності правоохоронних органів у сфері охорони державних кордонів [18, с. 54].

У зв'язку з актуалізацією проблем нелегальної міграції, регламентування міжнародного співробітництва спрямовується на

попередження незаконного ввозу мігрантів. Відповідно до існуючої Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року як доповнення було прийнято окремий «Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря» [19]. Згідно до ст. 2 зазначеного документу, вказується, що «мета цього Протоколу 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» [19].

Продовжуючи, зазначимо, що на національному рівні – основою регулювання сфери міграції та охорони державного кордону виступає Конституція України від 1996 року [20]. Конкретизуючих норм, які б регламентували протидію нелегальній міграції (встановлювали відповідальність, визначали повноваження, тощо), в Конституції не міститься. Натомість, ст. 26 Конституції України проголошує, що «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією. Іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом» [20]. Також відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 92 Конституції України, «виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів» [20].

Наступним нормативно-правовим актом, який вже згадувався в попередньому підрозділі та в якому закріплено основоположні положення щодо протидії нелегальній міграції – Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року [8]. Якщо коротко, то зміст цього Закону полягає у тому, що його норми встановлюють заходи адміністративного примусу стосовно іноземців та осіб без громадянства, зокрема: забороняють в'їзд;

скорочують строк тимчасового перебування; примусово повертають та видворяють.

Не останнім за значимістю нормативно-правовим актом у міграційній сфері є Закон України «Про імміграцію» [4], який теж вже згадувався. В основі цього Закону, на законодавчому рівні було закріплено квотування як специфічний інструмент, за допомогою якого здійснюється правове регулювання міграційного процесу. Так, відповідно до п. 4 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» зазначено, що «квота імміграції – це гранична кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року» [4]. Як вказує 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» [21, с. 240]. У будь-якому разі, правила, які передбачені цим Законом, становлять значиму роль для адміністративного законодавства в частині відповідальності, яке завдяки бланкетним диспозиціям реалізує склади великої кількості міграційних правопорушень.

Що стосується сфери охорони державного кордону, то тут ключовий нормативно-правовий акт представлено у вигляді Закону України «Про державний кордон України» [22], норми якого безпосередньо мають свій відбиток щодо протидії нелегальній міграції. В більшій мірі він становить важливість для регламентації в'їзду на територію держави іноземців та осіб без громадянства, що так чи інакше має зв'язок із перетином державного кордону. Цим же Законом режим державного кордону України передбачає порядок його перетину, що також становить принципово вагоме значення. Наприклад, заборона перетинання лінії кордону без відповідного дозволу органів, що є компетентними в цьому питанні чи поза правилами, які встановлені, Т.О. Цибалістий 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» [23, с. 29]. В Законі України «Про державний кордон України» безпосередніх санкцій не міститься. Його суть полягає у визначенні державного кордону як категорії правового змісту, а також встановлюється порядок його перетинання. Серед іншого, цим Законом передбачено прикордонний режим та режим державного кордону, які можна розцінювати як заходи протидії нелегальній міграції, що застосовуються в сфері охорони державного кордону.

Інституційною складовою в сфері охорони державного кордону слугує Закон України «Про Державну прикордонну службу України» 2003 року [24]. Цим Законом визначається орган, який здійснює протидію незаконній міграції на державному кордоні України та в рамках контрольованих прикордонних районів і відповідно на Держприкордонслужбу України покладаються ключові задачі стосовно того, щоб забезпечувати недоторканність державного кордону [24].

Систему нормативно-правових актів, які стосуються державного кордону, можна завершити Законом України «Про прикордонний контроль» 2009 року [26, с. 106]. Цей Закон яскраво виражений з точки зору його функціональності. Мається на увазі, що його прийняття зумовлюється «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)» [26, с. 106]. Окрім цього, Законом передбачено

повноваження посадових осіб Держприкордонслужби України, які раніше визначалися виключно підзаконними актами (постановами, указами, розпорядженнями, тощо).

Далі відмітимо, що регулювання протидії нелегальної міграції встановлюється і на підзаконному рівні. Якщо виділяти Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС України), то серед багатьох ключових завдань, згідно до відповідного Положення, встановлюється, що МВС України забезпечує 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» [27]. Реалізація цієї політики покладається на Державну міграційну службу України (далі – ДМС України).

Незважаючи на функціональне призначення МВС України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у розглядуваній сфері, на сьогоднішній день починають превалювати його накази з відповідним змістовним наповненням. Вважаємо, що перераховувати їх немає сенсу, щоб не виходити за межі дослідження.

Також відзначимо, що заходи адміністративного примусу (аналіз яких буде здійснюватися в наступному розділі), які застосовують органи Держприкордонслужби України в зазначеній сфері, та порядок щодо їх реалізації, визначаються такими нормативно-правовими актами як КУпАП та Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [9;28]. Їхніми нормами регламентуються два види адміністративних проваджень, які в переважній більшості можна розуміти як процесуальну форму правоохоронної діяльності, що спрямовуються на протидію та боротьбу з нелегальною міграцією – адміністративне судочинство та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

В аспекті зазначених нормативних кодексів, потрібно ще раз згадати Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [12]. Його особливістю є те, що законодавцем, окрім КУпАП, встановлюється відповідальність до перевізників, які своєю бездіяльністю сприяють переправленню нелегальних мігрантів через державний кордон України. Цим Законом передбачається правовий механізм, який направлений на протидію нелегальній міграції та «встановлює відповідальність 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» [12].

Система нормативно-правового регулювання підзаконного рівня стосовно протидії нелегальній міграції виділяє дві групи документів – укази Президента України та постанови (розпорядження) Кабінету Міністрів України (далі – КМУ).

Укази Президента України були сформовані ще на початку 2000-х років. Ще до того, як прийняти Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» указом Президента України № 435/2001 від 15 червня 2001 року [29] було закріплено практичні заходи з ціллю реалізувати конституційне право людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання та виконувати міжнародні зобов'язання України у цій сфері. Також за цим Указом було встановлено, що «з 1 липня 2001 року, 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 Державної прикордонної служби України» [29].

В свою чергу, відповідно до указу Президента України № 22/2001 від 18 січня 2001 року [30] було затверджено Програму, яка направлена на боротьбу з незаконною міграцією періодом на 2001-2004 роки та якою, зокрема, передбачалося утворення в Закарпатській і Київській областях пунктів збору іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні [30].

На сьогоднішній день нормативно-правове регулювання Президентом України набуває вагомості в контексті координаційної діяльності Ради національної безпеки і оборони України. Рішення вказаного органу приймаються «з метою забезпечення національної безпеки, посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, додержанням ними правил перебування на території України» [31].

Постанови КМУ як нормативні документи являються також важливими, щоб врегулювати окремі процесуальні питання у міграційних справах, в тому числі у сфері забезпечення прикордонної безпеки. Наприклад, згідно до Постанови Кабінету Міністрів від 27 липня 1998 року «Про прикордонний режим», зазначається про те, щоб «установити вздовж державного кордону на його сухопутних ділянках і вздовж берегів прикордонних річок, озер та інших водойм прикордонну смугу у межах прилеглих до кордону територій селищних і сільських рад, де запроваджується прикордонний режим» [32]. Ще один урядовий акт встановлює контрольовані прикордонні райони, дія яких відбувається в межах територій міст і районів. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року «Про контрольовані прикордонні райони», зазначається про те, щоб «установити контрольовані прикордонні райони в межах територій міст і районів (згідно з додатком). До контрольованих прикордонних районів включити також територіальне море України, внутрішні води

України і частину вод прикордонних річок, озер та інших водойм України і розташовані в цих водах острови» [33].

Дія норм означених постанов КМУ, якими регулюються правові режими в прикордонному просторі, на сьогодні необхідні для того, щоб забезпечувати оперативно-службову та бойову діяльність Держприкордонслужби України і в тому числі, запровадження прикордонного режиму обумовлене потребою «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» [34].

В цілому, наведені вище документи більш ніж демонструють ієрархію нормативно-правових актів, які існують в Україні за юридичною силою.

Насамкінець відмітимо, що за останні роки правова система України піддається суттєвим трансформаціям, які мають зв'язок із впливом зовнішнього характеру. Враховуючи це, аналіз правової регламентації щодо протидії нелегальній міграції не буде повним, якщо не вказати на судову практику, яка вже давно набула поширеності за кордоном і тільки-но починає своє становлення в нашій державі.

Особливим в цьому напрямі виступає практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), оскільки існує поширений підхід стосовно недопустимості вислання іноземця до тієї держави, в якій він може наражатися на ризик катування чи нелюдського відношення, яке принижує гідність. В частині захисту від вислання, за ЄСПЛ проголошується гарантія поваги до особистого та сімейного життя. Така гарантія, як наголошує О.А. Малиновська «застосовувалася здебільшого щодо іммігрантів другого покоління або тих, які прожили в країні перебування більшу частину свого життя і вислання мало б

привести до порушення сімейних стосунків, розриву особистих, соціальних та культурних зв'язків» [2, с. 133].

Рішення ЄСПЛ в Україні здобули обов'язкове значення не тільки в якихось окремих випадках. Так, згідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «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» [35]. Окрім цього, Законом передбачаються загальні заходи, які застосовуються з ціллю «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» [35].

Таким чином, проаналізувавши міграційне законодавство та законодавство про державний кордон, можна виділити три види документів за їх змістовним наповненням, які безпосередньо регламентують протидію нелегальній міграції: 1) регулювальні НПА, якими визначається модель легального в'їзду мігранта та перебування на території України; 2) правоохоронні норми, якими передбачено відповідальність та які регламентують застосування заходів примусового типу, у випадку порушених міграційних норм; 3) документи з організаційним змістом, за яким визначено обов'язки органів влади, які залучаються в процес щодо протидії нелегальної міграції.

1.3. Стандарти Європейського Союзу стосовно протидії нелегальній міграції в аспекті охорони державного кордону України

Явище нелегальної міграції має свою значну розповсюдженість в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС), в яких існує декілька моделей діяльності органів охорони державного кордону, які спрямовані протидіяти цьому явищу, враховуючи особливості тих чи інших суспільно-політичних моментів.

Ніхто не буде заперечувати, що в національному законодавстві України значний масив положень більше нагадує нормативно-правову спрямованість протидії нелегальній міграції, як в сусідніх країнах-членів СНД. Проте, існуючі стратегічні пріоритети та їх втілення на законодавчому рівні для нашої країни передбачає інтеграцію з ЄС. Саме тому, важливим організаційно-правовим фактом, який підтверджує євроінтеграційні процеси є формування нею асоціації з країнами-членами ЄС.

Для України як держави, дуже значимим є встановлення ефективного контролю за міграційними потоками з території РФ і без залучення сторонньої допомоги це зробити вкрай складно. Дружні відносини з ЄС, який надає іншим державам власні підходи стосовно прикордонної безпеки, базуючись на спільних цінностях, слугує як альтернатива, яка може налагодити українські відносини з Росією.

Сьогодні, серед аналітиків існують деякі сумніви стосовно ефективності прикордонної політики ЄС, однак, не дивлячись на вкрай масштабний та небезпечний прояв міграційних процесів, його інституційна складова адекватно відреагувала. З цього приводу О.А. Малиновська в цілому закріпила позицію про те, що «неврегульоване прибуття мігрантів до Європи вдалося загальмувати» [2, с. 50].

Переходячи до предмету розгляду, зазначимо, що технічний термін «стандарт» набував свого поширення в юридичній літературі в контексті міжнародно-правового значення. Одне з найбільш прийнятних його розумінь передбачає, що це «типовий зразок, якому повинно відповідати щось за розмірами, формою, якістю або єдина типова форма організації, проведення чого-небудь, наприклад, світовий стандарт» [36, с. 255].

Виокремлення остаточного поняття та переліку стандартів стосовно протидії нелегальній міграції в сфері охорони державних кордонів, по сей день остаточно не вивчено, однак, в деяких випадках, стандарти закріплено на нормативному рівні. Наприклад, у Директиві Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС [37] регламентовано загальні правила і процедури, які здійснюються в країнах-членах ЄС до громадян третіх країн, що незаконно перебувають і підлягають поверненню, дотримуючись при цьому основних прав як загальних засад права Співтовариства та міжнародного права, це ж стосується і зобов'язань у галузі захисту біженці та основоположних прав людини. В широкому розумінні, усі положення цієї Директиви можна визначити як своєрідну систему стандартів, які слугують для того, щоб повернути громадян третіх країн. Проте, в тексті Директиви наводиться лише згадка про «загальні стандарти», згідно з якими особи зобов'язані репатріюватися гуманним чином і при повному додержанні їх основоположних прав та гідності [37].

На протязі довготривалого періоду стосовно інтеграції з ЄС, переважна частина європейських вимог в цілому і що стосується нашої держави, зокрема – зазнала змін. Періодизація етапів щодо адаптації українського законодавства до стандартів ЄС, небезпідставно визначається залежно від того, які результати було досягнуто на попередніх етапах (економічної, політичної та соціальної) ситуації, яка складатиметься в Україні, а також розвитку відносини з ЄС [38].

У зв'язку з цим, якщо характеризувати стандарти ЄС стосовно протидії нелегальній міграції в сфері охорони державних кордонів, потрібно виходити із підходів, які є загальновизнаними та стосуються не тільки правових, але й організаційних показників, форм і методів цієї діяльності.

Європейські країни об'єднує не тільки територіальна належність, але й хотіння створювати спільні цінності. За Договором про Європейський Союз (Маастрихт, 7 лютого 1992 року), який є як юридична основа зазначеного об'єднання. 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» [39]. Вільне пересування і проживання на території ЄС для кожного громадянина визнається серед основоположних свобод, яке може надаватись, в тому числі і вихідцям з третіх країн, які на законній підставі проживають на території країн-членів ЄС.

Без сумніву, можна стверджувати, що суб'єктивна змога переміщуватися по території об'єднаної Європи стала як засадничим принципом та надбанням водночас. Її регламентування з економічних поглядів трансформувалося в політичну площину та обумовило встановлення спільних стандартів безпеки. Згідно п. «с» ч. 2 ст. 3 Договору: «характеристикою внутрішнього ринку є скасування перешкод вільному пересуванню людей, товарів, послуг та капіталу між державами-членами» [39]. Пізніше, з врахуванням Шенгенських домовленостей, право ЄС затвердило поєднання заходів, які спрямовані на те, щоб забезпечити вільне пересування осіб із дотичними заходами стосовно контролю на зовнішніх кордонах, притулку та імміграції.

Стандарти стосовно перевірки осіб на зовнішніх кордонах було відображено в Кодексі ЄС про правила, якими регулюється переміщення осіб через кордони (Шенгенський кодекс кордонів) 2016 року [40]. Цим нормативно-правовим актом було закріплено стратегію охорони кордону, яка по-своєму є унікальна та в якій містяться специфічні підходи щодо протидії нелегальної міграції. Повертаючись трохи в минуле, зазначимо, що її упровадження було передбачено ще за першим Кодексом Шенгенських кордонів 2006 року, метою якого було ефективне здійснення прикордонного контролю на зовнішніх кордонах ЄС. Мається на увазі, що стратегія охорони кордону країнами ЄС пов'язана з існуючим шенгенським простором, внутрішніми кордонами між державами-членами, а також зовнішніми кордонами. Ці правові категорії і окреслюють різноманітний правовий режим меж території держав та дають змогу відмовитись від прикордонного контролю осіб, які здійснюють перетин внутрішніх кордонів, що можна вважати досягненням Шенгенського права. Це говорить про інтегроване управління кордонами [41, с. 30].

Отже, згідно до Шенгенського кодексу кордонів 2016 року до стандартизованих заходів можуть належати наступні:

- внутрішні кордони можна перетинати в будь-якому місці без проведення прикордонних перевірок стосовно осіб, незалежно від того, яке в них громадянство. В свою чергу, зовнішні кордони можна перетинати тільки в прикордонних пропускних пунктах і на протязі робочого часу, який встановлено регламентом;
- умови в'їзду для громадян третіх країн;
- прикордонний контроль здійснюють прикордонники згідно до положень шенгенського та національного права;
- ідентифікація відбувається по відбиткам пальців;

– періоди спостереження повинні систематично та «зненацька» змінюватися так, щоб існував ризик для виявлення несанкціонованого перетину кордону [40] тощо.

У положеннях зазначеного кодексу також містяться правила, які необхідно застосовувати у поєднанні з іншими кодифікованими актами ЄС. Важливою складовою в інтегрованому управлінні кордонами є спільна візова політика як елемент багаторівневої системи, яка покликана сприяти поїздкам, які здійснюються в рамках закону, і в той же час протидіяти нелегальній імміграції. Для того, щоб забезпечити та реалізувати цю мету, існує Кодекс Співдружності про візи (Візовий кодекс), який разом з Шенгенським кодексом кордонів здійснює перевірку особи на предмет умов в'їзду. Згідно 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» [42].

Сучасний етап розвитку ЄС в частині інтегрованого управління знаходить свій відбиток у вторинному законодавстві, а саме – Регламенту (ЄС) № 2016/1624 від 14 вересня 2016 року, яким реорганізовано FRONTEX [43]. Згідно до цього документа, інтегроване управління є дуже багатограним поняттям, про що свідчить його охоплення 11 складових, який передбачено цим Регламентом. Дослідниками Центру європейських політичних досліджень (CEPS), ці складові було зведено до трьох наступних компонентів:

а) прикордонний контроль, який включає заходи стосовно сприяння перетину кордону на законних підставах та заходи стосовно запобігання і виявлення транскордонних злочинів (незаконний вв'їз

мігрантів, торгівля людьми, тероризм, тощо), які пов'язані з протиправним переміщенням осіб, у яких є потреба або бажання подати відповідну заяву для міжнародного захисту;

б) пошукові та рятувальні роботи щодо осіб, які опинились у надзвичайних ситуаціях, які відбуваються в процесі проведення операцій з нагляду за морськими кордонами згідно до норм міжнародного права та права ЄС;

в) аналіз ризиків внутрішньої безпеки та загроз, які можуть настати та вплинути на діяльність або безпеку зовнішніх кордонів [44].

Слід відмітити, що таке регулювання цілком характеризує політику ЄС, яка знаходиться в процесі свого трансформування під впливом міграційної кризи. Органи ЄС намагаються впливати на ситуацію через позицію держав-членів, яка є консолідованою, застосовуючи їх засоби та необхідні ресурси, в тому числі нові форми і методи організаційно-правового характеру.

З приводу останнього, слід зазначити, що владні органи ЄС з ціллю регулювання міграційних потоків також застосовують додаткові форми і методи щодо охорони кордону. На відповідь екстремального тиску, який завдається системі прикордонного контролю та притулку, Єврокомісією було запроваджено підхід, за яким створюються платформи, які дають змогу агентствам ЄС надавати допомогу так званим «фронтним» державам-членам щодо перевірки та реєстрації мігрантів, які здійснюють в'їзд, а також надавати притулок і координувати операції з повернення.

Насамкінець зазначимо, що Європейська спільнота реалізувала ключові підходи до регулювання процесів міграції. Цими підходами передбачається поєднання засад гуманності та ефективного захисту державних кордонів. У результаті деяких тенденцій, які є характерними для організаційно-правових змін, в першу чергу у прикордонному менеджменті держав-членів ЄС, що були частиною соціального табору

та утримували на кордонах військові формування. Воєнізована охорона кордону не в змозі реалізувати його контактну функцію та здійснювати значку кількість правоохоронних і процесуальних задач. У зв'язку з цим, в світлі сьогоднішніх днів, охорона зовнішнього кордону та протидія незаконному в'їзду на територію ЄС покладається на національні прикордонні формування поліцейського зразку, взаємодія та координація діяльності яких досягається спеціалізованим європейським агентством. Саме тому стандарти протидії нелегальній міграції необхідно характеризувати в контексті правоохоронної діяльності.

Європейські підходи стосовно охорону кордону, які спрямовуються на протидію нелегальній міграції, вже протягом довгого часу запроваджуються в Україні. Новий етап адаптації українського законодавства пов'язується з потребою реалізувати «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [45] від 27 червня 2014 року, за якою визначено спільні погляди на проблеми міграційного характеру, з врахуванням засад солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства [45]. Серед задач, що передбачені в найближчій перспективі в діяльності Держприкордонслужби України, які спрямовані на те, щоб реалізувати зазначену Угоду, КМУ окреслив задачі з розвитку інфраструктури та матеріально-технічної бази для того, щоб інтегровано управляти кордонами, а також організації взаємної оперативної охорони державного кордону та обміну інформацією у контактних пунктах з державами-членами ЄС.

Можна додати, що стратегічне планування та концептуальні засади діяльності Держприкордонслужби України було реалізовано, враховуючи європейські підходи під час створення механізму державного управління в прикордонній сфері, досить складного та динамічного середовища навколо України, яке є безпечним.

В перспективі, для того, щоб реалізувати основні програмні задачі, передбачена певна поетапність реформування прикордонних підрозділів на кордоні з РФ, а також адміністративній межі з анексованим Кримом та лінії розмежування за окремими районами в Донецькій та Луганській областях.

Як підсумок, необхідно вказати про те, що стандарти ЄС стосовно протидії нелегальній міграції в сфері охорони державних кордонів необхідно розуміти як закріплені в праві ЄС принципи (засади), надбання, норми, форми та методи правоохоронної діяльності, які здійснюються з врахуванням засад гуманності та ефективного захисту державних кордонів, щоб регулювати діяльність органів прикордонного контролю з ціллю попереджати незаконний в'їзд на території держави-члена ЄС, в інтересах якої цей контроль застосовується, а також відновлювати порушений стан після такого в'їзду.

Характерна особливість стандартів ЄС полягає у тому, що вони сформовані для держав-членів ЄС. Це не значить, що держава, яка є членом ЄС не в праві використовувати інші підходи для того, щоб організувати таку діяльність.

Адаптація цих стандартів до умов щодо охорони державного кордону України базується на ідеології інтегрованого управління кордонами, якою передбачається диференціація функцій і обов'язків прикордонних органів, в залежності від ситуації, зокрема: 1) на кордоні з РФ; 2) на адміністративній межі з анексованим Кримом та лінії розмежування за окремими районами в Донецькій та Луганській областях.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

2.1. Заходи адміністративного примусу як способи впливу, спрямовані на протидію нелегальній міграції

На сьогоднішній день існує широкий комплекс різних способів впливу, які спрямовані на протидію нелегальній міграції, однак, ключовими, на нашу думку є заходи адміністративного примусу. Аргументуючи, зазначимо, що вони являється універсальним засобом, щоб реагувати на таку серйозну проблему, яка має масштабні розповсюдження. На протязі 1991-2018 років органами, які займаються охороною державного кордону було затримано за незаконне перетинання близько 124,03 тис. нелегальних мігрантів. За цей же період, завдяки діяльності Держприкордонслужби України, було затримано 26,56 тис. іноземців та осіб без громадянства, порушуючи правила перебування на території країни, за іншими правопорушеннями – 1,41 тис. цих же осіб. В тому числі було відмовлено у пропуску через державних кордон 178-90 тис. нелегальних мігрантів, які є потенційними, а видворено з України 42,45 тис. іноземців та осіб без громадянства (останні данні) [46, с. 115].

Адміністративний примус став віддзеркаленням різноплановості державного управління. Здійснивши його правове регулювання, базуючись на правоохоронній складовій, зазначений метод виявився тим засобом, який був необхідним в аспекті удосконалення адміністративного права. З цього приводу Т.О. Коломоєць відмічає «помилковість віднесення адміністративного (поліцейського) 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» [47, с. 14-15]. По цій причині примусові заходи, які можуть здійснювати органи виконавчої влади та які мають на це відповідні повноваження, отримали ширше призначення, аніж притягати до відповідальності правопорушників стосовно вчиненням ними протиправних діянь.

У зв'язку з цим, почали виникати класифікації, які мають різний ступінь деталізації заходів правового спрямування, що визначали покарання (стягнення) тільки у вигляді окремого виду загального явища примусу. За теорію адміністративного права, найбільш поширена позиція закріплена за М.Є. Єропкина, згідно з якою, «адміністративний примус поділяється на три види заходів: а) заходи припинення; б) адміністративно-попереджувальні заходи; в) адміністративні стягнення» [48, с. 60-61]. Критерії для такого поділу є різними, але ключовим, з нашої думки, є ціль стосовно застосування примусових заходів, які мають адміністративно-правовий характер.

Подібний теоретичний підхід використовував О.В. Кузьменко для «характеристики організаційно-правових способів протидії нелегальній міграції виділяє попередження, припинення й адміністративну відповідальність в механізмі такої діяльності» [49, с. 14-16]. В свою чергу, якщо досліджувати адміністративний примус у діяльності Держприкордонслужби України, В.В. Половніков, окрім перелічених заходів, умовно виокремлює ще одну групу – заходи, які забезпечують провадження у справах про адміністративні проступки. Серед іншого, адміністративно-правові заходи за цим автором поділяються на заходи, які здійснюються для того, щоб забезпечити оперативно-службову діяльність прикордонної служби, і заходи, які здійснюються з метою виконання функцій контролю. На його думку, «окрім заходів можуть

мати чітко визначену мету застосування, подвійну мету та багатоцільове призначення» [50, с. 69].

Враховуючи зазначене, слід вказати, що правове регулювання, а також практика оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби дає підстави відмітити, що адміністративний примус зазначеного правоохоронного органу відносить: адміністративно-попереджувальні заходи; заходи, які спрямовані на адміністративне припинення; адміністративні стягнення; адміністративно-відновлювальні заходи; адміністративно-процесуальні заходи.

Застосування примусу не являється тим методом, який домінує під час регулювання та захисту міграційних правовідносин. Окрім цього, адміністративним законодавством встановлюються альтернативи примусовим заходам, зокрема: добровільне повернення; право запрошувати осіб до підрозділів Держприкордонслужби України, щоб з'ясувати обставини правопорушень. Проте, тільки адміністративний примус підтверджує свою ефективність у процесі реагування на протиправний стан, який було спричинено нелегальною міграцією.

Примусові заходи, які застосовуються прикордонниками в міграційній сфері, мають спрямовуючий вплив на те, щоб забезпечити недоторканність державного кордону, подолати нелегальну міграцію шляхом її попередження і боротьби з нею та в результаті надавати допомогу й захищати осіб, які постраждали внаслідок міграційних правопорушень. Якщо виходити із цього суспільного призначення, системою адміністративного примусу в діяльності Держприкордонслужби України можуть передбачатися: заходи, які мають спрямування на те, щоб безпосередньо протидіяти нелегальній міграції, і заходи, що забезпечують відповідну правоохоронну діяльність. В свою чергу, за таким методологічним підходом, кожен з цих системних груп можуть відображати способи примусового впливу,

які передбачають попереджувальний, припинювальний, відновлювальний або процесуальний ефект (результат).

В цілому, адміністративний примус, який спрямований на те, щоб протидіяти нелегальній міграції знаходиться під впливом основоположного завдання, яке характерне для реалізації міграційної політики – усунути можливість перебування на території держави особи, яка є небажаною. Досягаючи подібного роду результат, необхідно виділити ще один критерій за цієї групою, по-перше, заходи примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегальних мігрантів (потенційного нелегального мігранта) та, по-друге, заходи, які передбачають інший результат (покарання, припинення тощо).

Зазначимо, що заходи примусового недопущення на територію країни потенційного нелегального мігранта зумовлюються особливістю у вигляді вираженої попереджувальної спрямованості. З цією метою, органи та підрозділи охорони державного кордону мають право застосовувати: заборону в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну; повертати іноземців та осіб без громадянства; відмовляти іноземцю або особі без громадянства, які не відповідають одній чи кільком умовам в'їзду в Україну в перетинанні державного кордону України тощо.

Наприклад примусове видалення з країни іноземця чи апатрида має за ціль не стільки припиняти правопорушення, скільки відновлювати порушений стан. Припиняти правопорушення в змозі інші заходи, які використовують посадові особи Держприкордонслужби України в першу чергу (як приклад, затримання). Так, І.К. Василенко щодо видворення нелегального мігранта підсумовує, що «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» [51, с. 17].

Продовжуючи, зазначимо, що як особливість право відновлювальних заходів примусу в міграційній сфері є і те, що наслідки негативного характеру під час їх застосування можуть покладатися не тільки на мігранта. Наприклад фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали іноземців, в тому числі займалися їх незаконним в'їздом, проживанням, працевлаштуванням, а також сприяли тому, щоб ухилитися від виїзду після закінчення строку перебування, зобов'язуються за рішенням суду відшкодувати витрати, які завдали державі у результаті ці іноземці.

Далі слід вказати, що основоположні засоби міграційного примусу, які мають попереджувальний і відновлювальний вплив, відносяться до компетенції органів міграційного контролю (ДМС і Держприкордонслужба України) та в деяких випадках СБУ, яка при необхідності може їх використовувати, щоб забезпечити національну безпеку держави. Власне, виділимо 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») [24], на що уповноважена Держприкордонслужба України, є заходом припинення, незважаючи на його регламентування за розділом Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» з назвою «Відповідальність іноземців та осіб без громадянства» [8]. В цьому випадку також припиненню підлягає не стільки правопорушення, скільки нерегульований стан, який належить особі, що перебуває на території України та яка не являється її громадянином.

Вищенаведене дає змогу зробити теоретичний висновок та відокремити групу заходів адміністративного примусу від

адміністративних стягнень. Адміністративна відповідальність відноситься до заходів, які не мають впливу на те, що нелегальний мігрант перебуває на території держави, однак, такі заходи в більшій мірі здійснюють забезпечення примусового впливу на нього або до інших осіб, які причетні до протиправного стану. Як результат, застосовуючи відповідальність, настають негативні наслідки для особи, яка є правопорушником, які полягають у тому, щоб накласти на нього додаткові обов'язки (сплачувати штраф) або обмежувати певні права (адміністративний арешт). Відмітимо, що попередження як адміністративне стягнення має більш моральний аспект та враховує правосвідомість особи, стосовно якої його було застосовано, тобто його мета полягає у профілактичному впливі.

Накладати штраф та оголошувати попередження належить до компетенції посадових осіб Держприкордонслужби України. Попередження загальноприйнято розуміти як альтернативу штрафу, згідно до ст. 203 КУпАП [9] і яке на практиці може застосовуватися при наступних обставинах: 1) якщо правопорушення було вчинено вперше; 2) правопорушник щиро розкаявся; 3) тяжкі особисті обставини, незначний термін, який перевищив іноземець і лікування на території України. Іноземці та особи без громадянства також можуть бути попереджені у випадку неможливості сплатити штраф, в момент виїзду за межі території України. До речі, це хронічна проблема для пострадянського законодавства стосовно адміністративної відповідальності.

Не можна оминати увагою і те, що першочергова реакція на факт нелегальної міграції забезпечується адміністративним затриманням. Мета застосування цього заходу адміністративного примусу полягає в тому, щоб припинити протиправну міграційну діяльність. На нашу думку, необхідно визнати переконливу позицію В.В. Половнікова, який здійснивши аналіз законодавства стосовно адміністративної

відповідальності та охорони державного кордону зазначав, 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)» [50, с. 56]. Зазначене тлумачення адміністративного затримання носить додаткове змістовне наповнення, суть якого юридично не дуже обґрунтована. В той же час, є значна кількість особливостей, які окреслюють затримання в контексті адміністративного примусу, який спрямовується на те, щоб протидіяти нелегальній міграції. В першу чергу, органи Держприкордонслужби України вправі здійснювати затримання нелегальних мігрантів згідно до міжнародних зобов'язань України. Так, двосторонніми договорами України з Республікою Польща і Словацькою Республікою про правовий режим державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань існують зобов'язання, які полягають в тому, що органи, які призначаються охороняти державний кордон, повинні негайно, після того, як отримали інформацію про нелегальний перехід державного кордону, вжити всі необхідні заходи, щоб затримати особу, якою він був порушений. Про результат інформують Прикордонного Уповноваженого іншої Договірної Сторони [52; 53]. По-друге, затримання набуло свого поширення в адміністративному судочинстві у справах, які пов'язані із перебуванням іноземних громадян і апатридів на території України. Таке затримання може здійснюватися з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства за рішенням суду стосовно 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) [28].

Затримання нелегальних мігрантів в порядку адміністративного судочинства виявилось необхідним заходом примусу у зв'язку з тривалим строковим характером, тому що адміністративно-правове регулювання в контексті здійснення затримання фізичних осіб у провадженнях по справам адміністративних правопорушень було суттєво переоцінено. На сьогодні посадові особи органів Держприкордонслужби України втратили змогу здійснювати затримання іноземців та осіб без громадянства, якими було порушено правила перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України.

Відмітимо, що по причині тривалості строків, затримання нелегальних мігрантів послужило альтернативним заходом примусу, який успішно застосовується в порядку адміністративного судочинства. Зважаючи на «міграційні» підстави стосовно можливості ув'язнення особи, за європейською судовою практикою визнали, що таке ув'язнення виправдовується тільки протягом часу після здійснення провадження стосовно екстрадиції [54]. Також у зв'язку із довготривалим перебуванням мігрантів у місцях «залишення свободи» та враховуючи неналежні умови їх утримання – це підштовхувало правозахисників пропонувати альтернативні варіанти затриманню, серед яких: а) вимога систематично відмічатися; б) звільнити під заставу; в) перебувати у центрах відкритого типу чи у конкретно визначеному місці.

Насамкінець виділимо адміністративно-примусову діяльність забезпечувального змісту. Примусові заходи цієї групи мають як загальний, так і екстраординарний характер. Застосовуючи загальні заходи примусу, переслідується мета, яка полягає у тому, щоб досягнути процесуальні та службові завдання та що важливо, не передбачає впливу на фізичну недоторканність особи. Заходи екстраординарного характеру,

вони ж процесуальні – забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення. Службові завдання, які виконуються примусовими методами, можна досягти на підставі реалізації в переважній більшості контрольної компетенції посадових осіб Держприкордонслужби України (проводячи з іноземцями співбесіди, перевіряючи документи, оглядаючи транспортні засоби і вантаж).

Працівники Держприкордонслужби України і військовослужбовці, серед способів адміністративно примусу, відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» можуть «застосовувати фізичну силу, використовувати службових собак, а також зберігати, носити спеціальні засоби і зброю, використовувати і застосовувати їх самостійно або у складі підрозділів» [24].

Зазначені вище нормативні положення, а також тенденції, які притаманні законодавчій діяльності – визнають призначення заходів відповідальності для здійснення карального ефекту щодо тих осіб, які порушують міграційне законодавство.

Дві групи заходів адміністративного примусу (як способів впливу), які було проаналізовано, повинні стати підґрунтям для того, щоб використовувати їх і протидіяти такому явищу як нелегальна міграція, а також спрямовуватися в аспекті удосконалення чинного законодавства, яким регулюється правоохоронна діяльність. Тобто, адміністративні стягнення, як це необхідно, повинні передбачатися в чітко окресленому вигляді за КУпАП, норми якого формують юридичний склад міграційних правопорушень та заходи стосовно адміністративної відповідальності під час їх вчинення. В свою чергу, заходи міграційному примусу коректно було б зосередити та систематизувати за міграційним законодавством в окремому розділі.

Підсумовуючи, зазначимо, що система адміністративного примусу, яка входить в діяльність Держприкордонслужби України розрахована на те, щоб забезпечити недоторканність державного

кордону, подолати нелегальну міграцію шляхом її попередження і боротьби з нею та в результаті надавати допомогу й захищати осіб, які постраждали внаслідок міграційних правопорушень. Якщо виходити із цього суспільного призначення, системою адміністративного примусу в діяльності Держприкордонслужби України можуть передбачатися: заходи, які мають спрямування на те, щоб безпосередньо протидіяти нелегальній міграції, і заходи, що забезпечують відповідну правоохоронну діяльність. В свою чергу, за таким методологічним підходом, кожна з цих системних груп можуть відображати способи примусового впливу, які передбачають попереджувальний, припинювальний, відновлювальний або процесуальний ефект (результат).

2.2. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як процесуальна форма протидії нелегальній міграції

В діяльності Держприкордонслужби України щодо протидії нелегальній міграції, пріоритетною формою залишається адміністративно-процесуальна. Незважаючи на умови особливого періоду, правопорушення, яким запобігає Держприкордонслужба України, в переважній більшості становлять адміністративні делікти. За останніми статистичними даними, які є у відкритих джерелах, в 2018 році в результаті діяльності означеного правоохоронного органу було складено близько 99 232 протоколів про адміністративні правопорушення, що говорить про їх збільшення, порівнюючи з попередніми роками (2017 рік – 72 146, 2016 рік – 54 493) [55, с. 4]. Зазвичай, протоколи склалися за ст. 204-1 КУпАП [9].

Цими статистичними даними засвідчується стан оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби України та виникає

потреба проаналізувати питання стосовно провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, в рамках якого здобуваються основоположні результати під час охорони державного кордону.

Правила, за якими здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення, протидія яких відноситься до повноважень Держприкордонслужби України, передбачається за різними нормативно-правовими актами, призначення яких відрізняється. Безумовно, ключовим серед таких актів є КУпАП (розділи IV і V) [9].

Процесуальні дії щодо нелегальних мігрантів, які регламентуються КУпАП, підпорядковуються вирішенню загальних задач в частині законодавства про адміністративну відповідальність. У правовій доктрині на цей рахунок зазвичай акцентують увагу тільки на деякі особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. Як приклад, виділимо думку О.І. Савченко, який з'ясував, 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» [56, с. 15]. Сформований таким чином підхід у правовій доктрині адміністративного права обумовлює теоретичне обґрунтування про загальну послідовність процесуальної діяльності у справах про адміністративні правопорушення щодо нелегальних мігрантів.

Продовжуючи, слід зазначити, що є багато різних думок, які стосуються кількості та назв стадій в конкретно цьому адміністративно-деліктному провадженні, що зумовлюється неоднозначністю під час правового регулювання початкових процесуальних дій. З позиції В.І. Курила і Є.В. Фурманчука: «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» [57, с. 103]. Підсумовуючим твердженням з цього приводу є думка О.В. Кузьменко, яка визнавала право на життя різних точок зору та відзначала факт того, «що всі вони охоплюють однаковий перелік процесуальних дій, а отже є практично тотожними за внутрішнім змістом. Тому неузгодженість поглядів на кількість стадій провадження в справах про адміністративні проступки не може здійснювати принципового впливу на розуміння суті цього явища в цілому» [58, с. 205]. Отже, для того, щоб краще зрозуміти послідовність процесуальної діяльності, яка здійснюється органами та підрозділами Держприкордонслужби України, існує необхідність у використанні запропонованої цією вченою системи провадження у справах про адміністративні правопорушення, за якою передбачаються наступні стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд справи; 3) перегляд постанови; 4) виконання постанови [58, с. 205]. Кожна з цих стадій, окрім першої, нормативно закріплюється за КУпАП.

Адміністративне розслідування як стадія, котра нормативно не закріплюється, передбачає в собі сукупність процесуальних дій, які спрямовані на складення протоколу про адміністративне правопорушення, що призначається для фіксації, первинної юридичної оцінки та доказової інформації щодо здійсненого діяння, яке підпадає під характерні властивості юридичного складу, що визначений нормативно-правовим актом про адміністративну відповідальність. Цією ж стадією застосовується більша частина заходів, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення. Логічний поділ такого провадження також має місце для того, щоб розмежовувати компетенцією органів (посадових осіб) різної юрисдикції, які уповноважені здійснювати ту чи іншу процесуальну дію.

Окрім КУпАП як законодавчого акту про адміністративну відповідальність, яким передбачено попередження та штраф, норми, які також мають значення для того, щоб здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення нелегальних мігрантів, мають своє відображення і в інших нормативно-правових актах.

Наприклад, вже відомий та розглядуваний основоположний Закон України «Про Державну прикордонну службу України», яким не тільки визначаються правові основи організації та діяльності Держприкордонслужби України, її загальної структури, чисельності, функцій та повноважень, тощо, але й містяться правила, які мають відношення до провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо нелегальних мігрантів. Так, органи, підрозділи, військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби України, згідно до п. 14 ч. 1 ст. 20 зазначеного Закону, вправі «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» [24], а також відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 20 Закону, «тримати осіб, затриманих в адміністративному порядку, в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях» [24]. Значимість окреслених нормативних положень у тому, що подібні правила не містяться в законодавстві про адміністративну відповідальність.

Нормативно-правові акти підзаконного рівня закріплюють правила, якими регламентується статус окремих структурних елементів Держприкордонслужби України – органів та підрозділів охорони державного кордону. Наприклад, відповідно до «Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України, затвердженому наказом МВС України № 311 від 15 квітня 2016 року»,

окреслюється право начальника відділу прикордонної служби «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» [59]. Зазначене регламентування має вагоме значення, тому що деталізує положення процесуального законодавства, в якому лише міститься вказівка про те, що від імені органів Держприкордонслужби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення вправі начальники органів охорони державного кордону і Морської охорони та їх заступники [9].

До групи процесуальних актів також можна зарахувати окремий закон, який згадувався опосередковано – Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [12]. Одне з правопорушень, яке визначено цим Законом та пов'язане з нелегальною міграцією, є «невиконання 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» (ст. 1) [12]. В цьому ж Законі визначається коло осіб органів охорони державного кордону, які уповноважені розглядати справи, застосовувати штрафи та складати протоколи про такі правопорушення [12].

На сьогоднішній день також існує «Інструкція з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затверджена наказом МВС України № 898 від 18 вересня 2013 року» [60], якою

деталізуються положення ст. 222-1 КУпАП стосовно повноважень посадових осіб органів та підрозділів охорони державного кордону [60].

Положення цієї Інструкції, не дивлячись на те, що вона 2013 року, актуальні і по сей день, щоб з'ясувати категорії персоналу органів та підрозділів охорони державного кордону, які уповноважені здійснювати інші процесуальні дії у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, серед яких: доставлення, затримання осіб, які вчинили правопорушення, а також складення протоколів про затримання та адміністративне правопорушення [60]. Проте, зауважимо, що цим документом не встановлюється перелік посад, відповідно до яких передбачаються такі повноваження, а лише пов'язує їх із виконанням певної оперативно-службової діяльності [60]. Також для цієї Інструкції характерною особливістю є деталізована регламентації правил, за якими оформлюються матеріали про адміністративні правопорушення (процесуальні та супровідні документи з обліку в справах про адміністративні правопорушення). Її беззаперечною перевагою є і нормативне відображення бланків (форм) ключових документів, для складення яких передбачено правилами провадження у справах про адміністративні правопорушення, що в свою чергу, значним чином полегшує відповідну процесуальну діяльність, яка виконується з-поміж виконання інших службових задач.

Зміст проаналізованих нормативно-правових актів в розглядуваному питанні має свої відмінні суттєві особливості та неоднозначне цільове призначення. З цього приводу, досить вдалою є позиція Д.М. Лук'янця, який зазначає: «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» [61, 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 є максимально спрощеним. Мається на увазі, якщо ці правопорушення було виявлено 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) [9].

В доповнення до окресленого, зазначимо важливий аспект. До пришвидшення процесуальної діяльності зобов'язує незначна кількість часу, яка необхідна, щоб з'ясувати обставини та обмежується прикордонним контролем. На нормативному рівні встановлено, 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» [62]. Як підсумок, в момент виявлення правопорушення до моменту, коли іноземець притягається до адміністративної відповідальності, минає небагато часу. Тут, як приклад, можна виокремити цікаву справу. «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» [63].

На підставі вищевикладеного, слід зазначити про те, що особливості здійснення органами Держприкордонслужби України провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо нелегальних мігрантів, пов'язуються із дією: концептуальних актів;

нормативно-правових актів, якими регламентується статус прикордонної служби та її структурних складових; процесуальних актів, якими передбачено участь прикордонної служби в частині запобігання правопорушенням. З-поміж існуючих нормативних положень, таке провадження характеризується розшуковою спрямованістю, спрощеністю та пришвидшеною процесуальною діяльністю.

Встановлено, що законодавча база, яка пов'язується з процесуальною діяльністю Держприкордонслужби України, щоб протидіяти нелегальній міграції, охарактеризована двома основоположними тенденціями: 1) існуванням суттєвого взаємозв'язку таких видів адміністративного провадження як (адміністративне судочинство та провадження у справах про адміністративні правопорушення); 2) законодавцем зосереджується увага в більшій мірі на адміністративному законодавстві як своєрідному інструменті, який впливає на міграційну ситуацію.

2.3. Примусове повернення і видворення іноземців (осіб без громадянства)

Адміністративним законодавством диференціюються підстави, компетенція, процесуальне оформлення, а також порядок взаємодії судових і правоохоронних органів у взаємозв'язку із використанням засобів впливу щодо нелегальних мігрантів. Відновлення органами Держприкордонслужби України стану, який порушується нелегальною міграцією, здійснюється в процесі застосування примусового повернення або примусового видворення іноземців та осіб без громадянства. Комплекс повноважень, які спрямовані на те, щоб реалізувати ці заходи адміністративного примусу, визначені в рамках двох видів адміністративних проваджень, правова регламентація та здійснення яких відрізняється за рахунок суттєвих особливостей.

Провадження стосовно застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців (апатридів) об'єднує та відображає зміст адміністративно-юрисдикційного характеру під час здійснення процесуальної діяльності. В більшій мірі це має відношення до примусового видворення по причині наявного правового регламентування. Що стосується примусового повернення, то це питання в частині процесуального порядку та застосування є малодослідженим, враховуючи його неоднозначність юридичної природи.

За профільним Законом України «Про Державну прикордонну службу України» повноваження Держприкордонслужби України, згідно до п. 15 ст. 19 щодо «прийняття в установленому порядку рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства» [24] – визначаються як обов'язок, на відміну від інших повноважень, які традиційно слід розглядати як юрисдикційні, а саме: «розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів» [24] (п. 13 ст. 20 вказаного Закону) та, в свою чергу, регламентуються як права. Можна прослідувати певну колізію зазначених положень із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яким встановлюються основоположні матеріальні та процесуальні засади примусового повернення. Так, відповідно до ч. 1 ст. 26 цього Закону: «Іноземець або особа без громадянства можуть бути 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 центрального органу виконавчої влади,

що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення» [8]. За такою регламентацією примусове повернення можна розуміти як альтернативу примусовому видворенню іноземця чи апатрида.

Продовжуючи, виділимо «Інструкцію 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» [64], в якій повноваження стосовно застосування примусового повернення безпосередньо пов'язані з трактуванням випадків, коли такий захід може бути застосовано як підставу для того, щоб прийняти відповідне рішення.

Така конструкція покладає обов'язок на посадових осіб органу охорони державного кордону належним чином реагувати щодо іноземців та осіб без громадянства, яких було затримано в 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 або особа без громадянства зобов'язані самостійно залишити територію України у строк, зазначений у рішенні про примусове повернення. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення» [8]. (ч. 2 і 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

Слід також зазначити, що в практичному плані примусове повернення іноземців (апатридів) органами Держприкордонслужби України виявило недосконалу правову регламентацію їх повноважень та

внаслідок чого, дало неоднозначність в розумінні підстав для того, щоб застосовувати такий захід. Результати прокурорського нагляду за час аналізу рішень про примусове повернення, які було прийнято уповноваженими посадовими особами Чернігівського прикордонного загону – виявили, що обґрунтування їх законності вказувало на вчинення незаконного перетину державного кордону, яке передбачено ст. 204-1 КУпАП [9]. Як вважають працівники прокуратури, «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» [65, с. 3-4]. Серед іншого, виділимо те, що застосовуючи примусове повернення органами охорони державного кордону в разі «порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України» [9] (ст. 203 КУпАП) як один із проявів нелегальної міграції, відповідно до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не тільки йде всупереч закону, але і являється недоцільним.

В оперативно-службовій діяльності органів охорони державного кордону України рішення про примусове повернення може прийматися за наступних обставин:

– щодо іноземців та осіб без громадянства, яких затримано в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України;

– щодо іноземців та осіб без громадянства, яких затримано при таких же обставинах для того, щоб забезпечити та подати позов до адміністративного суду стосовно їх примусового видворення з України.

Повноваження, які стосуються прийняття рішення про примусове повернення можуть бути реалізовані на підставі виконання деяких процесуальних і процедурних дій: «підготовка рішення у двох примірниках згідно встановленої форми; затвердження цього рішення;

його оголошення іноземцю протягом 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» [64]. Кожна перелічена дія закріплюється в компетенції різних посадових осіб, процесуальний статус яких визначається тільки в загальних рисах, а деякі дії виконуються з врахування практики, яка існує. Тим же Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено виключно управлінський рівень у структурному формуванні Держприкордонслужби України [8], тобто на органі охорони державного кордону зосереджується вказана компетенція.

Контрольними повноваженнями органу охорони державного кордону в адміністративному провадженні щодо примусового повернення іноземців або осіб без громадянства є ті, що пов'язуються із змогою супроводжувати таких осіб по території України. Враховуючи те, що іноземець зобов'язується сам залишити територію України у строк, про який вже йшла мова, все ж таки, його супровід можливо здійснювати до пункту пропуску (пункту контролю) через державний кордон України, за яким він планує виїхати [64].

Переходячи до розгляду процедури примусового видворення, слід вказати, що вона представляє собою особливий порядок взаємодії органів охорони державного кордону та адміністративних судів, тому що окремі повноваження кожного органу є недостатніми для того, щоб відновити порушений стан нелегальним мігрантом.

Адміністративний суд та його призначення в процедурі примусового видворення іноземців (апатридів) становить неоднозначний та дискусійний характер, однак, на сьогоднішній день він нормативно закріплений. Юрисдикція адміністративних судів передбачає поширення на справи, які стосуються публічно-правових спорів, зокрема «за зверненням суб'єкта владних повноважень у

випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом» [28] (п. 5 ч. 1 ст. 19 КАСУ) [28]. 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) або органи Служби безпеки 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» [8].

Надаючи характеристику такій категорії адміністративних справ, М.І. Смоковичем відмічено, що «адміністративний суд превентивно захищає права та інтереси відповідача (тобто іноземця або особи без громадянства), якщо позовні вимоги безпідставні, хоча, на перший погляд, застосування до фізичних осіб примусових заходів не кореспондується із завданнями адміністративного судочинства» [66, с. 78].

Для Держприкордонслужби України звернутися до адміністративного суду з позовом про примусове видворення узаконює повноваження стосовно локалізації нелегального мігранта, коли пройшов термін адміністративного затримання (до трьох діб) у зв'язку з неможливістю його подальшого перебування на території України, а щоб вирішити питання, яке стосується його виїзду в іншу державу, потребується значний проміжок часу. Суд здійснює розгляд адміністративних не інакше як за позовною заявою, яка була подана згідно до КАСУ, у межах позовних вимог [28].

За адміністративним провадженням стосовно застосування примусового видворення іноземців й осіб без громадянства судовий розгляд здійснює трансформування повноважень суб'єктів владних повноважень, які в кінцевому результаті приводять до відсутності в частині їх діалектичного поєднання. Ці учасники справи набувають адміністративно-процесуальну дієздатність як змогу сторони здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі, відмовлятися від позову, оскаржувати рішення суду першої інстанції, тобто, впливати на те, щоб справа просувалася. Як і звернення до адміністративного суду, цією ж процесуальною правосуб'єктністю наділяється окремий структурний підрозділ Держприкордонслужби України – органи охорони державного кордону. Їх процесуальні повноваження реалізуються через відповідних посадових осіб, а саме: «Юридична особа незалежно від порядку її створення, суб'єкт владних повноважень, який не є юридичною особою, беруть участь у справі через свого керівника, члена виконавчого органу, іншу особу, уповноважену діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення, трудового договору (контракту) (самопредставництво юридичної особи, суб'єкта владних повноважень), або через представника» (ч. 3 ст. 55 КАСУ) [28].

Нормативно це не урегульовується, але на практиці позовні заяви, які стосуються примусового видворення іноземця чи апатрида – керівники органів охорони державного кордону (начальники прикордонних загонів) або особи, яким доручено виконувати їх обов'язки. Брати участь у судових засіданнях під час розгляду таких справ уповноважені офіцери по роботі з іноземцями та адміністративного провадження штабів органів охорони державного кордону.

Куди більша частина посадових осіб органів і підрозділів Держприкордонслужби України може залучатися для того, щоб

виконувати рішення адміністративних судів про примусове видворення нелегальних мігрантів. Ця стадія передбачає прикордонниками вирішення двох груп завдань: 1) організувати та здійснити примусове видворення, згідно до винесеного рішення адміністративного суду, яке було прийнято за позовом органу охорони державного кордону; 2) забезпечити перетинання державного кордону іноземцем чи особою без громадянства, підданого примусовому видворенню по ініціативі органу державного кордону та інших державних органів, які уповноважені звертатися до адміністративних судів із подібними позовами. Отже, фактично виконання примусового видворення забезпечується за рахунок супроводу нелегального мігранта (мігрантів).

Підсумовуючи наведене вище, робимо висновок про те, що повноваження Держприкордонслужби України в адміністративних провадженнях стосовно застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без громадянства носять юрисдикційний характер по своїй процесуальній природі та є взаємопов'язаними згідно до правового регулювання. В свою чергу, посадовим особам органів охорони державного кордону необхідно отримати відповідні повноваження, щоб приймати рішення стосовно застосування примусового повернення чи звертатися до адміністративного суду із позовом про примусове видворення нелегального мігранта. Також належним чином повинна скеровуватися діяльність адміністративних судів щодо прийняття рішень такої категорії справ, беручи за основу оцінку правомірного перебування мігранта на території країни. Це не виключає того, що можливий судовий контроль за тим, щоб здійснювати органами охорони державного кордону своїх дискреційних повноважень у процесі здійснення адміністративного судочинства, застосовуючи при цьому стандарт репресивного правового захисту.

РОЗДІЛ 3

ПРОФІЛАКТИЧНІ НАПРЯМИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

3.1. Встановлення віктимних особливостей правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією

Нелегальна міграція існує вже досить багато часу та може призводити до загострення ситуації, що нам яскраво демонструє досвід ЄС. У зв'язку з цим, існує необхідність обґрунтувати підходи та дослідити механізм поведінки нелегальних мігрантів. Враховуючи, що така категорія як іноземці та особи без громадянства схильні до порушень вимог, які встановлені прикордонним та міграційним законодавством, це в свою чергу, в більшості випадків перетворює їх на жертв. Саме встановлення віктимних особливостей міграційних правопорушень можна розглядати як частину наукового супроводу в контексті організації охорони державного кордону, яка повинна спиратись на сучасні тенденції під час реалізації політики у сфері прикордонної безпеки.

Власне ключове поняття, що відображає віктимологічні дослідження – це «жертва». Відповідно віктимність визначається як «підвищена вірогідність за тих чи інших обставин стати жертвою правопорушення» [67, с. 472].

Виходячи з положення п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», нелегальний мігрант вважається адміністративним правопорушником [8]. Досліджуючи феномен адміністративної деліктології, О.І. Остапенко говорив про «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» [68, с. 134-135].

Незаконне перетинання державного кордону та порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні (форми нелегальної міграції, які визначені законом) представлені як адміністративні делікти, у яких формальний склад, за яким настає відповідальність без заподіяння шкідливих наслідків. Виокремити шкоду потерпілим, яка може завдатися під час вчинення такого роду проступків, механізм яких схиляється до порушення правил, які встановлено законом – досить складно, виходячи з розуміння положень ст. 269 КУпАП, за якою: «Потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду» [9]. Отже, ми чітко можемо побачити, що за законодавством про адміністративну відповідальність, в статусі потерпілого виступає тільки людина.

Без сумніву, адміністративно карана нелегальна міграція спричиняє шкоди правопорядку і враховуючи її транскордонну природу, не тільки одній країні. Сам факт такого посягання, як колись 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» [69, с. 35-36]. По цій причині, для того, щоб охарактеризувати нелегальну міграцію з точки зору віктимності, слід виділити значиму позицію, яка була сформульована в кримінології стосовно відсутності тотожності понять «жертва» і «потерпілий». Як вважають О.М. Гуміна і І.М. Зубач: «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» [70, с. 317].

При такому підході жертвами нелегальної міграції в контексті соціального явища можуть виступати у вигляді невизначеного кола осіб. Зокрема, Б.М. Головкін характеризує нелегальну міграцію як «детермінанту групової віктимності і характеризує її як суспільно шкідливе явище (процес), що підвищує уразливість окремих верств населення перед злочинними посяганнями» [71, с. 5].

Визнаємо, що міграційні процеси, у тому числі нелегальні, розглядають як небезпеку, в переважній більшості потенційну, яка має певний ступінь імовірності. Пов'язується це з тим, що безпосереднього зв'язку між в'їздом на територію держави, який є незаконним або перебуванням там, щоб у результаті такого перебування мігрант заподіяв шкоди будь-якій жертві – не існує. Якщо судити в контексті причинно-наслідкового ланцюга (перебігу подій), який передбачає настання можливих негативних наслідків для життя, здоров'я, власності та інших суб'єктивних прав особи, повинно існувати інше діяння протиправного характеру. В першу чергу можна говорити про злочини іноземців та осіб без громадянства, які так чи інакше мають вплив на безпеку і розглядаються як один із показників міграційних ризиків. Постійне збільшення кримінальних проваджень щодо цієї категорії осіб, призводить не тільки до погіршення криміногенної ситуації в нашій країні, а й ускладнює боротьбу зі злочинністю, тому що іноземці, як правопорушники окрім того, що мають контакти в Україні, вони контактують і за кордоном.

Проте, у механізмі нелегальної міграції як жертва виступає сам мігрант, який схильний до незаконних дій. З цього приводу можна виділити загальновідому точку зору Б.М. Головкіна, у якого предметом

дослідження віктимології виступають: «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» [71 с. 6]. Окреслюючи кримінологічні проблеми в зазначеному питанні, А.П. Мозоль умовно виділяє три види детермінантів злочинності мігрантів: «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» [72, с. 9].

За первинним розумінням мігрант може сприйматися як жертва, якщо не через правопорушення, то за певних обставин. Адміністративна деліктологія наводить позицію, згідно з якою іммігранти відносяться до групи так званих «соціально неміцних» жертв, тому що вони як неповноправні громадяни є об'єктом легкої здобичі для порушників [68, с. 284]. У своєму дослідженні С.В. Албул довів, «що категорія нелегальних мігрантів найбільш віктимізована, бо процеси особистої віктимізації тут опосередковуються паралельними процесами державної віктимізації та віктимізації, яка нав'язується» [73, с. 10]. 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» [73, с. 10].

Надана характеристика віктимності нелегальних мігрантів в контексті представлених позицій науковців в остаточному виразі

отримує завершення через аналіз механізму суспільно небезпечних діянь стосовно іноземців та осіб без громадянства на території тієї чи іншої держави. Переміщення мігранта на територію іншої держави значно спрощує можливість для здійснення злочинної діяльності, яка спрямована проти нього. Як приклад, виділимо таке ганебне явище як торгівля людьми, що яскраво виражається через міграційний характер.

На протязі останніх років прослідковується стабільна тенденція, яка говорить про зростання кількості підтверджених фактів торгівлі людьми, які співвідносяться з іншими транскордонними правопорушеннями.

Не дивлячись на окремі чинники суб'єктивного характеру, структурність міграційних порушень за останній період підтверджує віктимізацію емігрантського середовища та в певній мірі демонструє основні причини міграції в Україні. За останніми даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), які є у відкритих джерела, близько 66 % іноземців, які постраждали від торгівлі людьми на території України протягом 2003-2018 років, були громадянами Молдови, 25 % – громадянами країн Центральної Азії (Киргизстан, Узбекистан), по 5 % – громадяни В'єтнаму та Російської Федерації. Серед країн призначення для того, щоб експлуатувати жертв торгівлі людьми, Україна займає четверте місце, після РФ, Польщі та Туреччини [74].

Також зазначимо, що небезпечний потенціал, який проявляється в значній кількості жертв полягає у самому процесі нелегальної міграції. Ще з 2014 року МОМ було зафіксовано понад 22 762 мігрантів, які загинули. На протязі 2018 року МОМ було повідомлено про смерть чи зникнення близько 3126 мігрантів. Хоч і рівень жертв зменшився, порівнюючи з 2017 роком (4 348 осіб), ризик загибелі, навпаки, почав тільки збільшуватися по деяким міграційним маршрутам [74].

При таких умовах прикордонний контроль ставить за мету не тільки протидіяти правопорушенням, які пов'язані з незаконним

перетинанням державних кордонів, але й гуманітарне спрямування. Мається на увазі закладена за міжнародно-правовими документами ідея у забезпеченні мігрантам гуманного ставлення і повний захист їх прав.

Відмітимо і те, що світовим співтовариством послідовно підтверджується позиція, яка орієнтовна на те, щоб захищати жертв міграційних правопорушень на противагу відомому раніше підході, за яким їх звинувачували. Вважається, що колективні зусилля, які тільки об'єднуються, повинні спрямовуватися на те, щоб застосовувати ефективні заходи стосовно захисту людських прав незаконних ввезених мігрантів (в особливості дітей і жінок) та здійснювати усе можливе, щоб попереджати та протидіяти подальшій втраті життя людей.

Що стосується нелегальної міграції для України, то вона в більшій мірі є потенційною і на протязі тривалого часу мала репутаційний вплив. За сучасною геополітичною ситуацією та недалекою перспективою, зумовлюється трансформація розуміння про міграцію загалом та її незаконні проявлення, зокрема. Такий гібридний характер небезпеки нелегальної міграції обумовлює через віктимні властивості зазначеного феномена. Мігрант, який бажає здійснити незаконний в'їзд в ту чи іншу державу, може бути не тільки як правопорушник, але й і перетворитися на постраждалого. Тобто, він не тільки наносить шкоди встановленому порядку управління в міграційній та прикордонній сферах, але й сам отримує негативні наслідки. І ось тут, саме оцінка з віктимологічної точки зору нелегальної міграції дає більш ширше уявлення такого негативного явища порівняно з встановленим нами його змістом, який є суто нормативний. Її небезпека має тісний зв'язок з торгівлею людьми, що досить часто носить транскордонний характер [75, с. 46].

Як висновок, необхідно вказати, що віктимність нелегальних мігрантів становить важливу категорію для реагування органами Держприкордонслужби України через її оцінювання як чинника, який в значній мірі має вплив на стан правопорядку. Без такої оцінки,

реалізувати та забезпечити налагоджений ефективний механізм, який буде протидіяти нелегальній міграції та передбачати ще гуманітарну і профілактичну складову не являється можливим. Персонал органів та підрозділів охорони державного кордону під час здійснення обов'язків на шляхах міграційних потоків виконує первинний контакт із людиною, яка здійснює перетин кордону. Враховуючи це, прикордонник виступає у ролі представника держави, до якого мігрант має змогу звернутися в першу чергу. Виявлення та допомога постраждалим у процесі нелегальної міграції необхідно розцінювати як елемент невідкладної профілактики, з'ясування специфіки здійснення якої є першочерговою прикладною задачею для посадових осіб Держприкордонслужби України.

3.2. Латентність правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією

В умовах сучасних реалій, латентність правопорушень становить серйозну проблему, її існування виступає тим сумнівним фактором щодо функціонування правоохоронної системи держави. В такому разі неможливо використовувати юридичні засоби, щоб протидіяти невстановленим або прихованим порушенням тих чи інших правил, норм й стандартів. Виявляти та здійснювати облік діянь, які є протиправними стало актуальним практичним завданням за умов реалізації суверенітету в контролі в'їзду на територію держави та під час встановлення балансу між бар'єрною, фільтруючою та контрактною функціями державного кордону.

Дослідження латентності адміністративних правопорушень було розпочато не так давно та залишається актуальним по сей день, враховуючи зміст, структурність та поширену адміністративну деліктність. Латентності притаманні свої особливості, які пов'язуються

із специфічністю міграційних правопорушень, виявлення, облік та реакція на які регулюється згідно до норм адміністративного права.

Взагалі термін «латентний» має універсальне значення. Його походження від лат. *latens (latentis)* – прихований, невидимий і означає «прихований, зовні такий, що не має вияву (про хворобу, теплоту, про зображення на негативі до його появи тощо)» [36, с. 221]. Проте, слід зазначити, що під час визначення латентності правопорушень, такі властивості як прихованість та невідомість не в повній мірі відображають змістовне наповнення того феномену, який ми розглядаємо. З цього приводу слід виділити думку вченого з адміністративного права Л.В. Серватюка, який «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» [76, с. 133].

На нашу думку, визначаючи рівень латентності нелегальної міграції, протидія якої відноситься до повноважень органів Держприкордонслужби України, необхідно взаємопов'язувати із латентністю правопорушень, яке охоплено цим поняттям. В тому числі, у розрахунок потрібно мати на увазі показники цих протиправних діянь, які виявляються та обліковуються і враховувати кількісну характеристику імміграційних потоків. Нормативною базою для цього представлені положення законодавства про адміністративну відповідальність, а також відомчі нормативно-правові акти, якими регламентуються обов'язки посадових осіб органів охорони державного кордону стосовно того, щоб вносити необхідну інформацію про факт перетинання державного кордону до відповідної бази даних.

Так, відповідно до ч. 1 і 2 ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено, що «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 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» [8].

Також фіксування легального в'їзду іноземців здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон (пунктах контролю). Здійснюючи стандартну перевірку документів іноземців та осіб без громадянства, які бажають перетнути державний кордон, прикордонний наряд «Перевірка документів» зобов'язується згідно 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» [77].

Протокол про адміністративне правопорушення необхідно вважати документом, за яким фіксується факт правопорушення особою, якою його було вчинено. Протокол 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» (ст. 254 КУпАП) [9].

За статистичними даними, протягом 2018 року було складено близько 39 503 протоколів про адміністративні правопорушення за окресленими нормами, що становить більше ніж 83 % різниці за кількістю іноземців та осіб без громадянства, які в'їхали в нашу країну і виїхали з неї [55, с. 38].

Зазначені дані тільки в загальних рисах відображають латентну нелегальну міграцію. Тут погоджуємося з позицією О.А. Малиновської, 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» [2, с. 42].

У зв'язку з цим, за механізмом свого походження латентність міграційних правопорушень можна розуміти як природню, тобто таку, за якої про порушення, які вчинялись, скоріш за все знають тільки самі правопорушники та особи, які до цього причетні. В той же час, міграційні потоки знаходяться (повинні знаходитись) під контролем, як мінімум, двох держав, які межують одна з одною. Незаконне перетинання кордону може бути виявлено компетентним органам суміжної держави, якщо цей факт залишився осторонь в тій державі, з якої прямував нелегальний мігрант. Наприклад, у 2018 році органами Держприкордонслужби України за незаконне перетинання спільної ділянки молдовсько-українського кордону затримано 89 нелегальних мігрантів, які хотіли потрапити в Україну, з яких поза пунктами пропуску знаходилося 83 особи. А ось за даними Генерального інспекторату Прикордонної поліції Республіки Молдова її підрозділами, за цей же проміжок часу було затримано тільки 9 нелегальних мігрантів, які хотіли потрапити в Україну, з яких 4 особи знаходились поза пунктами пропуску [78, с. 5-6].

Проте, не потрібно виключати можливості штучного характеру латентності нелегальної міграції через саботаж посадових осіб органів та підрозділів охорони державного кордону. Зокрема, О.І. Остапенко штучно-латентні адміністративні делікти характеризуються як «сукупність протиправних діянь, про які відомо правоохоронним органам, але вони не взяті на облік, а також урахованих, але частково або повністю не виявлених» [68, с. 89].

В той же час, відповідно до матеріалів справ про порушення правил несення прикордонної служби (ст. 172-18 КУпАП) прослідковуються чинники об'єктивного характеру щодо латентності нелегальної міграції, які пов'язуються з організацією охорони державного кордону. Наприклад, відповідно до протоколу 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. Зважаючи на ці обставини, суддею було винесено постанову про закриття справи за відсутністю складу правопорушення» [79].

Продовжуючи, виділимо досить гострий момент на сьогодні, за яким на латентність міграційних правопорушень впливають тимчасово окуповані території України. За даними, які надаються Головним управлінням з питань міграції Міністерства внутрішніх справ РФ на первинний міграційний облік у 2017 році в Криму поставлено 105 493 осіб, у м. Севастополь – 7 867 осіб [80]. Протягом цього ж періоду, органами та підрозділами охорони державного кордону за ст. 204-2 КУпАП (Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї) було складено тільки 2 281 протоколи [55, с. 31].

Відмітимо, що встановити те, скільки вчинялось та виявлялось випадків перетинання неконтрольованої ділянки українсько-російського державного кордону не являється за можливе, тому що органам державної влади України в принципі невідома кількість таких порушень, оскільки якщо особи, якими вони вчинялися просто не в'їжджали на територію України через пункти пропуску (контролю), які відкриті.

За даними Спостережної місії Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) тільки за двома російськими пунктами пропуску «Гуково» і «Донецьк», які розташовуються неподалеку від тимчасово окупованої території Луганської області, здійснюється приблизно 10 тис. перетинань державного кордону за добу [80]. В той же час, за рік щодо незаконного перетинання (спробу незаконного перетинання) державного кордону затримується приблизно 44 тис. осіб [55, с. 33].

Враховуючи зазначене вище, можна сказати, що з-поміж детермінант, які обумовлюють нелегальну міграцію як певне явище протиправного та суспільно небезпечного змісту, існують ще і чинники, які зумовлюють її латентність. З'ясовано, що латентність містить в собі суб'єктивні та об'єктивні чинники. В діяльності органів Держприкордонслужби України, які протидіють нелегальній міграції, можна виокремити такі категорії суб'єктивних чинників: а) які мають відношення до правопорушника (хотіння мігранта, попри встановлені вимоги, залишитися на території країни; намагання правопорушника та особи, яка причетна до його приховування під час незаконного перетинання кордону; б) які мають відношення до посадової особи органу чи підрозділу охорони державного кордону (стосовно внесення неправдивих відомостей про перетин державного кордону України до бази даних; фізичні і психологічні фактори у зв'язку з сильним навантаженням; недостатність фахової підготовки, щоб виявляти міграційні правопорушення). Об'єктивні ж чинники мають відношення

до простору, середовища, обстановки, умов, тощо, в яких і здійснюються протиправні діяння, а саме: а) неконтрольовані ділянки державного кордону; б) великий пасажиро-транспортний потік, який змушує швидко перевіряти паспортні документи у осіб, які перетинають державний кордон; в) несприятливі погодні умови для того, щоб організувати спостереження в прикордонних пунктах; г) врахування рельєфності та особливостей місцевості, в якій проходить кордон [81, с. 149-150].

Таким чином, завершуючи представлений підрозділ дослідження, слід констатувати, що латентність нелегальної міграції, протидія якій відноситься до повноважень Держприкордонслужби України, можна розуміти як характерну особливість адміністративних деліктів, що пов'язуються з незаконним в'їздом та перебуванням на території країни мігрантів, яких було не явлено або невраховано в діяльності органів охорони державного кордону України та суміжних держав.

Прихованість міграційних правопорушень в більшій мірі можна окреслити у вигляді людської потреби, тому що інформація про правопорушення зазвичай відома тільки правопорушникам та особам, які до цього причетні. Нелегальні мігранти, не дивлячись на свої наміри, завжди налаштовуються на те, щоб приховати незаконне перетинання державного кордону та нелегальне становище.

Підтвердження факту вчинення подібних деліктів здійснюється в процесуальний спосіб, складаючи відповідний протокол про адміністративне правопорушення.

3.3. Ідентифікація нелегальних мігрантів, які встановлюються органами Державної прикордонної служби України

Україна та її прагнення стати членом ЄС, в розглядуваній сфері обумовлюють потребу запроваджувати ефективні механізми управління в міграційній сфері. Міжнародні зобов'язання та національне регулювання встановили нові терміни та задачі перед органами, якими здійснюється охорона кордону та протидія нелегальній міграції. Відповідна правоохоронна діяльність вважається теж вагомою в умовах, коли для того, щоб забезпечити національну безпеку необхідно здійснювати контроль міграційних потоків і виявляти осіб, які можуть бути потенційно небезпечними. Кінцева реакція на протиправні діяння пов'язується із заходами адміністративного примусу, що можуть застосовуватися тільки до визначеної особи. Саме на основі ідентифікації нелегального мігранта, якого було затримано, можна забезпечити процесуальну діяльність стосовно його примусового видворення, додержуючись законності, щоб уникнути можливих порушень прав та свобод.

Досліджуючи ідентифікацію нелегальних мігрантів, які виявляються органами Держприкордонслужби України, потрібно розглянути ключові моменти, які дадуть змогу визначити юридичну природу, особливості правової регламентації зазначеного процесу та відповідні повноваження органів, які здійснюють охорону державного кордону і покликані контролювати в'їзд в Україну, виїзд з України іноземців та осіб без громадянства.

Література з адміністративного права подібне до терміну «ідентифікація» пропонує «встановлення особи», змістом якого передбачається процесуальна ціль щодо застосування заходів, які забезпечують провадження у справах про адміністративні правопорушення [15, с. 344].

Активне застосування терміну «ідентифікація» за українським міграційним законодавством пов'язується із укладенням «Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» [82], норми якої стосовно громадян третіх країн в законну силу вступили з 2010 року. Цим міжнародно-правовим документом було покликано 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, керуючися духом співробітництва» [82]. Після цього зазначений термін було впроваджено у реформоване міграційне законодавство. Так, Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» передбачено, що «ідентифікація особи – заходи, 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» [83]. В свою чергу, за Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» ідентифікація співвідноситься з наступними заходами: затримання; розміщення в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні; примусове видворення (реадмісія) за межі України. Значимим стало і те, що за цим Законом було встановлено строк, необхідний для ідентифікації, який починаючи з 2016 по сей день не може бути більше ніж 18 місяців [8]. Пізніше ідентифікація почала закріплюватися за процесуальним законодавством, яким регламентується діяльність адміністративних судів стосовно розгляду адміністративних позовів про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства (ст. 289 КАСУ) [28].

В більшості випадків «ідентифікація» та «встановлення особи» трактуються ідентично, враховуючи філологічне розуміння та позиції деяких авторів про те, що «збір та узагальнення аналітичної інформації сукупності індивідуальних ознак особи з метою її ідентифікації охоплюється поняттям «встановлення особи» [84, с. 239].

Проте у процесі охорони державного кордону та виконанні обов'язків на адміністративній межі з АР Крим і в районі проведення спеціальних операцій – ідентифікація нелегальних мігрантів, обов'язок виявляти яких покладається на органи Держприкордонслужби України, відзначається суттєвими особливостями. Як вказує О.Ю. Процких: «встановлення особи, що перетинає кордон, у технологічних схемах відображена як послідовність дій, пов'язаних із перевіркою документів» [84, с. 240]. Однак, слід вказати, що повіряючи документи, не завжди досягається бажаний результат – встановлення особи. Прикордонний контроль, який в тому числі включає перевірку документів, є обмеженим у часі і тому спрямовує більшу частину зусиль на те, щоб встановити законні підстави для перетинання державного кордону, а не встановлювати особу. Щоб було зрозуміліше, час, який виділяється на те, щоб виконати контрольні операції посадовими особами, не може перевищувати дві хвилини стосовно окремої особи, незалежно від того, який вид транспорту вона використовує, щоб перетнути кордон. Виняток становлять пункти пропуску для залізничного сполучення і такий час пов'язується з тривалістю стоянки транспортного засобу, який визначається розкладом руху поїздів. Тобто часові межі можуть бути не дотримані, якщо є достатні підстави вважати, що особи, товари і транспортні засоби, які переміщуються через державний кордон, порушують норми законодавства України.

Ще до того, як виник збройний конфлікт на території України, властивим для схеми транзиту мігрантів з нерегульованим статусом (громадян Молдови через України), використовувалися два набори

документів, які надавались для того, щоб здійснювати контроль в аеропортах України та країн транзиту чи призначення. При таких умовах встановити особу в пунктах пропуску через державний кордон України або у контрольних пунктах в'їзду (виїзду), які задіяні на адміністративній межі з АР Крим і на лінії розмежування в районі проведення операції Об'єднаних сил, являється можливим виключно за умови, якщо попередньо отримати про неї необхідну інформацію.

В столітті сучасної науки і техніки, зв'явилася змога з великою ймовірністю встановити особу та виключити елемент, який носив суб'єктивний зміст. Зокрема, завдяки біометричній ідентифікації як процедурі, яка базується на технології розпізнання образів і призначається для того, щоб однозначно визначити особу (людини) на підставі її біометричних характеристик, порівнюючи їх з встановленими еталонами. Не дивлячись на значні переваги такої ідентифікації, існують загрози національній безпеці, що в свою чергу передбачає функціонування національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, вирішивши питання стосовно необхідного ресурсного забезпечення, щоб фіксувати біометричні дані іноземців, в тому числі громадян РФ, та осіб без громадянства в момент здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та у контрольних пунктах в'їзду–виїзду [85, с. 176-177].

У будь-якому разі без інформації, яка використовується як вихідна для порівняння, щоб здійснити остаточну ідентифікацію і в результаті встановити особу на шляхах міжнародного легального сполучення, також не являється можливим. Крім цього, по даним Держприкордонслужби України, основна маса нелегальних мігрантів намагалися порушити межі кордону саме поза пунктами пропуску (2018 рік – 929 осіб (90 %), 2017 рік – 1623 (96 %) [55, с. 63]. Більша частина країн, які слугують постачальниками нелегальних мігрантів в

Україну – це країни, у яких низький рівень достатку та високий рівень переселення і міграції (В'єтнам, Індія, Шрі-Ланка, Афганістан, Бангладеш, Пакистан тощо). В переважній більшості, громадяни цих країн, перетинаючи кордон, не мають при собі документів, що посвідчують особу. З цього приводу зазначимо, що при таких ситуаціях ідентифікація має постделіктний характер і пов'язується з припиненням незаконного стану (перебування на території держави нелегального мігранта). Тут вже відводиться більше часу, щоб встановити особу і як наслідок – прийняти обґрунтоване процесуальне рішення стосовно такої особи та здійснити забезпечення її виїзду за межі України.

Очевидним є те, що в найбільш повному об'ємі про необхідну інформацію можна дізнатися в самої особи. Стандартна та поглиблена перевірка документів, яка проходить у пунктах пропуску через державний кордон (пунктах контролю) також здійснюється за рахунок опитування осіб, які здійснюють перетин кордону. В проведенні такої діяльності важливі не тільки практичні навички «з ідентифікації особи за фотокарткою (фотозображенням) у паспортному документі пред'явника та розпізнавання ознак підроблення (фальсифікації) документів», що відображено у вже згадуваній Інструкції [77]. Отже, обмежена кількість часу під час проведення паспортного контролю осіб, які здійснюють перетин державного кордону, потребує від прикордонників навичку правильно здійснювати психологічне спостереження, мається на увазі вміння за зовнішніми ознаками встановлювати психологічний стан людини, що дасть змогу прогнозувати її можливі наміри [84, с. 242].

В юридичній літературі можна прослідкувати спроби визначити нові методи, за якими можливо ідентифікувати іноземних громадян. Наприклад М.О. Стефанчук 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» [85, с. 177].

Збільшуючи методи ідентифікації, вони дадуть можливість комплексно реагувати на потребу того, щоб встановити особу нелегального мігранта. Проте, така дія повинна здійснюватися за адміністративно-правовим механізмом згідно до галузевої належності заборони діяльності іноземця та особи без громадянства, яка є протиправна. З цього приводу досить вдалою є позиція В.М. Снігура, який говорить, «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» [41, с. 31]. Застосування цієї правової категорії формує свої переваги для того, щоб уявляти ідентифікацію в системному плані, а не як дію, що здійснюється одноразово. За таким підходом можна врахувати не тільки всі елементи механізму (суб'єктів ідентифікації, адміністративно-правові норми, які регулюють її виконання, тощо), але і відобразити динаміку ідентифікації з метою досягнення необхідного результату.

Зазначимо, що встановлення адміністративно-правового механізму здійснює поєднання процесуальної та управлінської природи ідентифікації нелегальних мігрантів, виявлення яких покладається на органи Держприкордонслужби України. Завдяки поданню адміністративних позовів органами охорони державного кордону, згідно до п. 1 ч. 1 ст. 289 КАСУ проводиться «затримання іноземця або особи без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення видворення за межі території України» [28]. Якщо ж говорити безпосередньо за саму ідентифікаційну діяльність, процесуально вона не

регламентується. Її здійснення відбувається на підставі управлінської оболонки, яку в подальшому потрібно закріпити на законодавчому рівні. Нормативно визначається тільки строк ідентифікації, який пов'язується із строком затримання та умовами, при яких не являється можливим здійснити ідентифікацію іноземця або особи без громадянства (ч. 11 і 13 ст. 289 КАСУ) [28].

На нашу думку, бажано було б передбачити на законодавчому рівні проводити ідентифікацію іноземців та осіб без громадянства, додавши це у повноваження органів охорони державного кордону України. Це дасть змогу збирати первинну персональну інформацію про нелегальних мігрантів. На законодавчому рівні потрібно регламентувати і питання, які прямо відносяться до прав і свобод людини та безпосередньо впливають на здійснення ефективної ідентифікації, за допомогою якої, як вже наголошувалося, збираються та використовуються персональні дані.

Насамкінець відмітимо, що правопорушення іноземця чи особи без громадянства, яке слугує як підстава для їх примусового видворення – фіксується складанням протоколу про адміністративні правопорушення. Протокол зобов'язується скласти посадова особа Держприкордонслужби України, яка виконує завдання, щоб охороняти державний кордон України та застосовує необхідні заходи, щоб забезпечити національну безпеку і оборону для відсічі і стримування збройної агресії.

Отже, роблячи висновок з викладеного, зазначимо, що ідентифікація в міграційній сфері, перш за все, спрямовується на те, щоб встановити особу (людину), яка перетинає чи в неї є намір перетнути державний кордон. У зв'язку з цим, на сьогоднішній день набуває розповсюдження в процесі ідентифікації, реалізація технологій на основі біометричних даних, фіксація та використання яких поступово запроваджується в сфері прикордонного контролю разом із традиційними способами, які встановлюють особу.

В свою чергу, ідентифікацію нелегальних мігрантів, виявлення яких покладається на органи Держприкордонслужби України можна охарактеризувати як адміністративно-правовий механізм, що має специфічне нормативно-правове регулювання, а саме (поєднання норм міжнародного та національного права), коло конкретних суб'єктів (персонал прикордонного контролю, який проводить роботу з іноземцями та здійснює адміністративне провадження), своєрідними методами проведення ідентифікації (біометричний контроль, перевірка документів, психологічне спостереження, при необхідності здійснюються запити до дипломатичних представництв або консульських установ). Вважаємо, що цей механізм можна удосконалити, збільшуючи методи ідентифікації та регламентування повноважень стосовно її здійснення.

Положеннями національного законодавства та практикою оперативно-службової діяльності можна виокремити два основоположних види, які ідентифікують нелегальних мігрантів, зокрема: 1) ідентифікаційна діяльність, яка здійснюється в пунктах пропуску через державний кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду під час здійснення прикордонного контролю; 2) ідентифікаційна діяльність, яка проводиться органами охорони державного кордону і направлена на те, щоб припинити незаконний стан (перебування на території держави нелегального мігранта). Ідентифікаційні процедури в таких випадках фактично виступають тим підґрунтям, щоб здійснювати примусове видворення та реадмісію.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі представлено теоретичний та практичний розгляд аспектів, які стосуються протидії нелегальної міграції органами Державної прикордонної служби України та сформульовано відповідні підходи щодо вирішення існуючих міграційних проблем. За результатами дослідження можна виокремити такі основні висновки:

1. Під нелегальною міграцією можна розуміти напівлегальне прибуття у країну, яка не є постійним місцем проживання для подальшого існування і в майбутньому незаконно виїжджати до іншої країни.

Також нелегальну міграцію необхідно охарактеризувати як суспільно небезпечне явище в сукупності всіх її проявів, які носять протиправний характер. За таким значенням – це негативне явище, яке є об'єктом впливу та здобуває самостійне правове навантаження. Трагування нелегальної міграції як об'єкту відображає її сенс загалом та співвідносить з діяльністю уповноважених органів (посадових осіб), зокрема.

Розуміння нелегальної міграції дає змогу виокремлювати дві групи адміністративних правопорушень, які пов'язані з нелегальною міграцією, повноваження стосовно протидії яких покладаються на Держприкордонслужби України. Перша група – це делікти, які є нелегальною міграцією, бо здійснюються іноземцями чи особами без громадянства, метою яких є незаконний в'їзд та перебування на території України. Друга група відображена проступками, які сприяють вчиняти нелегальну міграцію і є, або адміністративними порушеннями міграційного законодавства, або порушеннями, які стосуються охорони державного кордону.

Встановлено, що багатоманітне розуміння нелегальної міграції слугує підставою для того, щоб виокремлювати різноманітні критерії

для поділу протиправних діянь, що мають відношення до цього негативного явища. Як результат такого логічного процесу є змога визначити характерні особливості окремих видів правопорушень та виділити системоутворюючі ознаки, які в подальшому будуть мати вагоме значення для діяльності нормотворчого характеру. Доцільно врахувати види деліктів, які пов'язані з нелегальною міграцією для того, щоб структурувати особливу частину адміністративного законодавства в частині відповідальності. В перспективі, ці протиправні діяння можна виокремити серед адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління (глава 15 КУпАП) та об'єднати в окремий структурний підрозділ, який буде мати назву – «Адміністративні проступки у сфері міграції та охорони державного кордону».

2. Основні тенденції, які визначили правове регулювання щодо протидії нелегальної міграції, є наступні:

- 1) імплементування норм міжнародного міграційного права у національне законодавство (міжнародні документи);
- 2) встановлення ключових правил поведінки мігрантів, які передбачені в законах України;
- 3) встановлення заходів примусу, які можуть застосовувати до нелегальних мігрантів відповідно до адміністративного провадження та передбачені КУпАП і КАСУ;
- 4) взаємозв'язок нормативно-правових актів в частині державного кордону та міграційного законодавства;
- 5) пріоритетність підзаконного рівня нормативно-правових актів, серед яких (укази Президента та постанови КМУ, а також діяльність МВС України як центрального органу виконавчої влади, який відповідає за формування державної політики в зазначеній сфері);
- 6) поширеність практики Європейського суду з прав людини.

3. Стандарти ЄС стосовно протидії нелегальній міграції в сфері охорони державних кордонів необхідно розуміти як закріплені в праві ЄС принципи (засади), надбання, норми, форми та методи правоохоронної діяльності, які здійснюються з врахуванням засад гуманності та ефективного захисту державних кордонів, щоб регулювати діяльність органів прикордонного контролю з ціллю попереджати незаконний в'їзд на території держави-члена ЄС, в інтересах якої цей контроль застосовується, а також відновлювати порушений стан після такого в'їзду.

Основоположні стандарти щодо протидії нелегальній міграції закріплені в наступних нормативних актах ЄС: а) Директиві Європейського Парламенту та Ради № 2008/115/ЄС; б) Договорі про Європейський Союз; в) Шенгенському кодексі кордонів від 2016 року; г) Регламенті (ЄС) № 2016/1624 від 14 вересня 2016 року.

Характерна особливість стандартів ЄС полягає у тому, що вони сформовані для держав-членів ЄС. Це не значить, що держава, яка є членом ЄС не в праві використовувати інші підходи для того, щоб організувати таку діяльність.

Адаптація цих стандартів до умов щодо охорони державного кордону України базується на ідеології інтегрованого управління кордонами, якою передбачається диференціація функцій і обов'язків прикордонних органів, в залежності від ситуації, зокрема: 1) на кордоні з РФ; 2) на адміністративній межі з анексованим Кримом та лінії розмежування за окремими районами в Донецькій та Луганській областях.

4. Система адміністративного примусу, яка входить в діяльність Держприкордонслужби України розрахована на те, щоб забезпечити недоторканність державного кордону, подолати нелегальну міграцію шляхом її попередження і боротьби з нею та в результаті надавати допомогу й захищати осіб, які постраждали внаслідок міграційних

правопорушень. Якщо виходити із цього суспільного призначення, системою адміністративного примусу в діяльності Держприкордонслужби України можуть передбачатися: заходи, які мають спрямування на те, щоб безпосередньо протидіяти нелегальній міграції, і заходи, що забезпечують відповідну правоохоронну діяльність. В свою чергу, за таким методологічним підходом, кожна з цих системних груп можуть відображати способи примусового впливу, які передбачають попереджувальний, припинювальний, відновлювальний або процесуальний ефект (результат).

Встановлено, що адміністративний примус, який спрямований на те, щоб протидіяти нелегальній міграції знаходиться під впливом основоположного завдання, яке характерне для реалізації міграційної політики – усунути можливість перебування на території держави особи, яка є небажаною. Досягаючи подібного роду результат, необхідно виділити ще один критерій за цієї групою, по-перше, заходи примусового видалення з країни (недопущення на територію країни) нелегальних мігрантів (потенційного нелегального мігранта) та, по-друге, заходи, які передбачають інший результат (покарання, припинення тощо). Саме це і дає змогу відрізнити ці заходи від інших заходів адміністративного примусу та розглядати їх через аспект адміністративно-міграційного примусу.

Окреслені заходи адміністративного впливу повинні стати підґрунтям для того, щоб використовувати їх і протидіяти такому явищу як нелегальна міграція, а також спрямовуватися в аспекті удосконалення чинного законодавства, яким регулюється правоохоронна діяльність. Тобто, адміністративні стягнення, як це необхідно, повинні передбачатися в чітко окресленому вигляді за КУпАП, норми якого формують юридичний склад міграційних правопорушень та заходи стосовно адміністративної відповідальності під час їх вчинення.

В свою чергу, заходи міграційному примусу коректно було б зосередити та систематизувати за міграційним законодавством в окремому розділі.

5. Особливості здійснення органами Держприкордонслужби України провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо нелегальних мігрантів, пов'язуються із дією: концептуальних актів; нормативно-правових актів, якими регламентується статус прикордонної служби та її структурних складових; процесуальних актів, якими передбачено участь прикордонної служби в частині запобігання правопорушенням. З-поміж існуючих нормативних положень, таке провадження характеризується розшуковою спрямованістю, спрощеністю та пришвидшеною процесуальною діяльністю.

Встановлено, що законодавча база, яка пов'язується з процесуальною діяльністю Держприкордонслужби України, щоб протидіяти нелегальній міграції, охарактеризована двома основоположними тенденціями: 1) існуванням суттєвого взаємозв'язку таких видів адміністративного провадження як (адміністративне судочинство та провадження у справах про адміністративні правопорушення); 2) законодавцем зосереджується увага в більшій мірі на адміністративному законодавстві як своєрідному інструменті, який впливає на міграційну ситуацію.

Говорячи про можливість удосконалення правового регулювання в частині провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо нелегальних мігрантів, необхідно: 1) передбачати та усувати суперечності змістовного характеру деяких нормативно-правових актів; 2) визначати можливих суб'єктів такої процесуальної діяльності, враховуючи при цьому умови охорони державного кордону та функціональні обов'язки підрозділів, які призначені для цього.

6. Повноваження Держприкордонслужби України в адміністративних провадженнях стосовно застосування примусового повернення та примусового видворення іноземців й осіб без

громадянства носять юрисдикційний характер по своїй процесуальній природі та є взаємопов'язаними згідно до правового регулювання. Важливим є те, що прийняття рішення про примусове повернення має на меті забезпечення подання позову до адміністративного суду про примусове видворення з України.

В свою чергу, посадовим особам органів охорони державного необхідно отримати відповідні повноваження, щоб приймати рішення стосовно застосування примусового повернення чи звертатися до адміністративного суду із позовом про примусове видворення нелегального мігранта. Також належним чином повинна скеровуватися діяльність адміністративних судів щодо прийняття рішень такої категорії справ, беручи за основу оцінку правомірного перебування мігранта на території країни. Це не виключає того, що можливий судовий контроль за тим, щоб здійснювати органами охорони державного кордону своїх дискреційних повноважень у процесі здійснення адміністративного судочинства, застосовуючи при цьому стандарт репресивного правового захисту.

7. Віктимність нелегальних мігрантів становить важливу категорію для реагування органами Держприкордонслужби України через її оцінювання як чинника, який в значній мірі має вплив на стан правопорядку. Без такої оцінки, реалізувати та забезпечити налагоджений ефективний механізм, який буде протидіяти нелегальній міграції та передбачати ще гуманітарну і профілактичну складову не являється можливим. Персонал органів та підрозділів охорони державного кордону під час здійснення обов'язків на шляхах міграційних потоків виконує первинний контакт із людиною, яка здійснює перетин кордону. Враховуючи це, прикордонник виступає у ролі представника держави, до якого мігрант має змогу звернутися в першу чергу. Виявлення та допомога постраждалим у процесі нелегальної міграції необхідно розцінювати як елемент невідкладної

профілактики, з'ясування специфіки здійснення якої є першочерговою прикладною задачею для посадових осіб Держприкордонслужби України.

Враховуючи віктимні особливості нелегальної міграції, протидія яких відноситься до компетенції Держприкордонслужби України, існує необхідність у тому, щоб закріпити спеціальні підстави звільнення від адміністративної відповідальності. Відповідальності не мають підлягати наступні особи: 1) іноземці та апатриди, які стали жертвами злочинів, що пов'язані із торгівлею людьми, а також спробували чи вчинили незаконне перетинання державного кордону України; 2) жертви злочинів, що пов'язані із торгівлею людьми та якими було вчинено порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, а також перетинання чи спробу перетинання лінії зіткнення в районі проведення операції Об'єднаних сил або лінії зіткнення в районах проведення спеціальних (антитерористичних, військових) операцій.

8. Латентність нелегальної міграції, протидія якій відноситься до повноважень Держприкордонслужби України, можна розуміти як характерну особливість адміністративних деліктів, що пов'язуються з незаконним в'їздом та перебуванням на території країни мігрантів, яких було не явлено або невраховано в діяльності органів охорони державного кордону України та суміжних держав.

З'ясовано, що латентність містить в собі суб'єктивні та об'єктивні чинники. В діяльності органів Держприкордонслужби України, які протидіють нелегальній міграції, можна виокремити такі категорії суб'єктивних чинників:

а) які мають відношення до правопорушника (хотіння мігранта, попри встановлені вимоги, залишитися на території країни; намагання правопорушника та особи, яка причетна до його приховування під час незаконного перетинання кордону;

б) які мають відношення до посадової особи органу чи підрозділу охорони державного кордону (стосовно внесення неправдивих відомостей про перетин державного кордону України до бази даних; фізичні і психологічні фактори у зв'язку з сильним навантаженням; недостатність фахової підготовки, щоб виявляти міграційні правопорушення).

Об'єктивні ж чинники мають відношення до простору, середовища, обстановки, умов, тощо, в яких і здійснюються протиправні діяння, а саме:

а) неконтрольовані ділянки державного кордону;

б) великий пасажиро-транспортний потік, який змушує швидко перевіряти паспортні документи у осіб, які перетинають державний кордон;

в) несприятливі погодні умови для того, щоб організувати спостереження в прикордонних пунктах;

г) врахування рельєфності та особливостей місцевості, в якій проходить кордон.

В цілому, можна додати, що для того, щоб ефективно протидіяти нелегальній міграції під час виконання оперативно-службової діяльності органами Держприкордонслужби України, потрібно не тільки реагувати на правопорушення, які виявляються, але й вживати всі необхідні дієві заходи з метою усунення чинників латентності. В тому числі належним чином повинна бути організована профілактична діяльність, на результат якої впливають факти виявлення протиправної діяльності, встановлення осіб, які причетні до такої діяльності, а також чітке введення обліку та правильне процесуальне оформлення.

9. Ідентифікація в міграційній сфері, перш за все, спрямовується на те, щоб встановити особу (людину), яка перетинає чи в неї є намір перетнути державний кордон. У зв'язку з цим, на сьогоднішній день набуває розповсюдження в процесі ідентифікації, реалізація технологій

на основі біометричних даних, фіксація та використання яких поступово запроваджується в сфері прикордонного контролю разом із традиційними способами, які встановлюють особу.

В свою чергу, ідентифікацію нелегальних мігрантів, виявлення яких покладається на органи Держприкордонслужби України можна охарактеризувати як адміністративно-правовий механізм, що має специфічне нормативно-правове регулювання, а саме (поєднання норм міжнародного та національного права), коло конкретних суб'єктів (персонал прикордонного контролю, який проводить роботу з іноземцями та здійснює адміністративне провадження), своєрідними методами проведення ідентифікації (біометричний контроль, перевірка документів, психологічне спостереження, при необхідності здійснюються запити до дипломатичних представництв або консульських установ). Вважаємо, що цей механізм можна удосконалити, збільшуючи методи ідентифікації та регламентування повноважень стосовно її здійснення.

Положеннями національного законодавства та практикою оперативно-службової діяльності було виокремлено основоположні види, які ідентифікують нелегальних мігрантів, зокрема:

1) ідентифікаційна діяльність, яка здійснюється в пунктах пропуску через державних кордон України або контрольних пунктах в'їзду–виїзду під час здійснення прикордонного контролю;

2) ідентифікаційна діяльність, яка проводиться органами охорони державного кордону і направлена на те, щоб припинити незаконний стан (перебування на території держави нелегального мігранта). Ідентифікаційні процедури в таких випадках фактично виступають тим підґрунтям, щоб здійснювати примусове видворення та реадмісію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2017. № 482-р.
2. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: монограф. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.
3. Піскун О.І. Основи міграційного права: Порівняльний аналіз: Навч. посіб. Київ: «МП Леся», 1998. 360 с.
4. Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 року № 2491-III (останні зміни: 25.06.2016) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 41. Ст. 197.
5. Кузьменко О.В. Адміністративно-правова протидія нелегальній міграції в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2000. 21 с.
6. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право. Підручник. Університетський курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с.
7. Олефір В., Цвігун Д. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції. *Право України*. 2005. № 4. С. 81–84.
8. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI (останні зміни: 13.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19(20). Ст. 179.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 року № 2755-VI (останні зміни: 27.06.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прикордонної безпеки держави: Закон України від 27 лютого 2018 року № 2293-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 19. Ст. 180.

11. Мота А.Ф. Повноваження Державної прикордонної служби України в протидії правопорушенням: процесуальні аспекти. *Університет. наук. записки*. 2008. № 3. С. 216–219.

12. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 10 січня 2002 року № 2920-III (останні зміни: 18.10.2012) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 113.

13. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV (втратив чинність) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 287/2015.

15. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Симферополь: Оригинал М, 2007. 512 с.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96 – ВР (останні зміни: 01.01.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

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

22. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-ХІІ (останні зміни: 13.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 2. Ст. 5.

23. Цимбалістий Т.О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус: навч. посіб. Хмельницький: Вид-во НАПВУ, 2000. 204 с.

24. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-ІV (останні зміни: 20.03.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

25. Про прикордонний контроль: Закон України від 5 листопада 2009 року № 1710-VI (останні зміни: 13.02.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 6. Ст. 46.

26. Голіна В.В. 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.

27. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 878.

28. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (останні зміни: 23.05.2020) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35(37). Ст. 446.

29. Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання: Указ Президента України від 15 червня 2001 року № 435/2001 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2001. № 435/2001.

30. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22/2001 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2001. № 22/2001.

31. 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 липня 2017, введене в дію Указом Президента України від 30 серпня 2017 року № 256/2017 / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 256/2017.

32. Про прикордонний режим: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1147 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 1998. № 1147.

33. Про контрольні прикордонні райони: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 1199 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 1998. № 1199.

34. Деякі питання підвищення рівня національної безпеки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2015 року № 38 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2015. № 38.

35. При виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV (останні зміни: 02.12.2012) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

36. 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.

37. 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. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_944 (дата звернення: 26.09.2020).

38. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV (останні зміни: 04.11.2018) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.

39. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) (текст с изменениями и дополнениями от 13 декабря 2007 года). [Електронний ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029/page (дата звернення: 26.09.2020).

40. 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 462 persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union. 2016. № L 77/1.

41. Снігура В.М. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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. [Електронний ресурс]. URL: https://www.ceps.eu/system/files/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf (дата звернення: 26.09.2020).

45. 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.

46. Адміністративні правопорушення в Україні у 2018 році: *Стат. зб.* Київ: Державна служба статистики України, 2018. Вих. № 05.5-148/118-18 від 5 трав. 2018 р. 223 с.

47. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 38 с.

48. Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения. Вопросы административного права на современном этапе. Москва: Госюриздат, 1963. С. 60–68.

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

50. Половніков В.В. Заходи адміністративного примусу в діяльності Державної прикордонної служби України: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 320 с.

51. 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. Нац. академія держ. податк. служби України. Ірпінь, 2006. 25 с.

52. Договір між Україною і Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань від 12 січня 1993 року. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_208/page (дата звернення: 26.09.2020).

53. 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.

54. 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> (дата звернення: 26.09.2020).

55. Основні результати оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2018 році. Київ: Адміністрація Держ. прикордон. служби України, січень, 2018. 50 с.

56. Савченко О.І. Адміністративні делікти у сфері міграції: автореф. дис. ...канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 26 с.

57. Курило В.І., Фурманчук Є.В. Інститут адміністративної відповідальності за порушення порядку провадження господарської діяльності: сучасний стан та шляхи удосконалення: монограф.; за заг. ред. Курило В.І. Київ: НУБіП України, 2014. 187 с.

58. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: монограф. НАВСУ, Львів: Атлас, 2004. 232 с.

59. Про затвердження Положення про відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 квітня 2016 року № 311 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2016. № 311.

60. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 вересня 2013 року № 898 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2013. № 898.

61. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 39 с.

62. Про затвердження Порядку 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: Наказ Міністерства внутрішніх

справ України від 14 травня 2018 року № 392 / Міністерство внутрішніх справ України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2018. № 392.

63. Справа № 15 про адміністративне правопорушення (ч. 2 ст. 203 КУпАП). Чернігів. прикордон. загін. Відділ прикордон. служби «Грем'яч», 2018. 8 арк.

64. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: у редакції наказу МВС України і СБУ 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.

65. 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.

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

67. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А – Г. 672 с.

68. 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.

69. Лазарев Б.М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение. *Сов. государство и право*. 1985. № 8. С. 30–40.

70. Гумін О.М., Зубач І.М. Жертва злочинної кримінальної насильницької поведінки: віктимологічна характеристика особи. *Вісн. Нац. унту «Львівська політехніка»*: Зб. наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2015. № 825. Сер. «Юрид. науки». С. 315–322.

71. Головкін Б.М. Віктимізація населення в Україні: стан, детермінанти, запобігання. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2 (6). С. 1–11.

72. Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2002. 16 с.

73. Албул С.В. Кримінологічна характеристика корисливо-насильницьких злочинів відносно іноземних громадян: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Одеська нац. юрид. академія. Одеса, 2005. 16 с.

74. Introduction / Frank Laczko, Ann Singleton, Julia Black. *Fatal Journeys*. Vol. 3. Part 1: Improving Data on Missing Migrants. Geneva: International Organization for Migration. [Електронний ресурс]. URL: http://publications.iom.int/system/files/pdf/fatal_journeys_volume_3_part_1.pdf (дата звернення: 26.09.2020).

75. Царенко С.І. Віктимні особливості нелегальної міграції, протидію якій здійснює Державна прикордонна служба. *Міжн. наук. журнал «Інтернаука»*. Сер.: «Юрид. науки». 2018. № 3 (8). С. 40–47.

76. Серватюк Л.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів Державної прикордонної служби України: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 234 с.

77. Про затвердження Інструкції з організації і здійснення перевірки документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 5 червня 2012 року № 407 / Міністерство юстиції України. *Офіційний вісник Верховної Ради України*. 2012. № 407.

78. Об угрозах пограничной безопасности на украинско-молдавской государственной границе в 2018 году и тенденции их развития в 2019 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.

79. Постанова Виноградівського районного суду Закарпатської області про закриття провадження від 16 листопада 2016 році в справі про адміністративне правопорушення за ст. 172-18 КУпАП № 299/2860/16-п. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62736790> (дата звернення: 26.09.2020).

80. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2017 года с распределением по регионам. [Електронний ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171/> (дата звернення: 26.09.2020).

81. Курилюк Ю.Б. 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.

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

83. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 року № 3671-VI (останні зміни: 03.03.2016) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. 146.

84. Процких О.Ю. З'ясування сутності інституту встановлення особи в адміністративній діяльності. *Вісник ХНУВС*. 2011. № 1 (52). С. 236–245.

85. 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.