

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ СЛУЖБОЮ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ПОВНОВАЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПЕРЕБУВАННЯМ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

### PROBLEMS OF EXERCISING THE POWERS OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE RELATED TO THE STAY OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS ON THE TERRITORY OF UKRAINE

Зеленська І.М., старший викладач спеціальної кафедри № 1  
Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сучкова А.М., курсантка II курсу магістратури  
Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена вивченню питання реалізації повноважень Служби безпеки України щодо участі в розробці заходів, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил, та прийняття рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям або особам без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування цієї категорії на території України, а також про примусове повернення їх у країну походження або третю країну.

Виконання СБ України та іншими органами (Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України) цих повноважень створює передумови до можливого звернення до суду іноземців та осіб без громадянства для захисту своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від, на їх думку, порушень із боку СБ України та інших повноважних органів, їх посадових осіб під час здійснення владних управлінських функцій.

Опрацьовано нормативно-правові акти, зокрема ті, що регулюють питання перебування іноземців та осіб без громадянства, досліджено позиції представників судової гілки влади, наведено приклади судової практики з розгляду окремих видів справ. За результатами аналізу окреслено проблемні моменти здійснення повноважень СБУ щодо прийняття рішень стосовно іноземців та осіб без громадянства про заборону в'їзду в Україну, повернення їх у країну походження або в третю країну, а також ініціювання звернення в порядку адміністративного судочинства з позовом про видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України. Доведено, що судами різних інстанцій неоднаково застосовуються норми права під час розгляду справ щодо визнання незаконними рішень органів СБ України, ДМС України про заборону в'їзду, примусове повернення чи примусове видворення.

Запропоновано в разі виявлення фактів порушення іноземцями та особами без громадянства на території України правил перебування на території України, що можуть слугувати підставою для примусового повернення їх у країну походження або в третю країну, про заборону в'їзду в Україну або примусове видворення за межі України, співробітникам СБ України та інших повноважних органів чітко дотримуватися вимог нормативно-правових актів під час проведення фіксації таких порушень та підготовки відповідних процесуальних документів.

**Ключові слова:** національна безпека, суб'єкти владних повноважень, Служба безпеки України, правовий статус іноземців та осіб без громадянства, судова практика.

The article is devoted to the research of the exercise of the powers by the Security Service of Ukraine, which consists in participating in the development of measures related to entry into Ukraine and departure abroad, stay of foreigners and stateless persons, border regime and customs rules, and decision-making on entry ban to Ukraine for foreigners or stateless persons, to reduce the period of temporary stay of this category on the territory of Ukraine, as well as to forced return to their country of origin or third country.

Execution of these powers by the Security Service of Ukraine and other bodies (the State Migration Service of Ukraine, the State Border Guard Service of Ukraine) creates preconditions for possible appeal to the court by foreigners and stateless persons to protect their rights, freedoms and interests in public relations from, in their opinion, violations by the Security Service of Ukraine and other authorized bodies, their officials during the exercise of authoritative management functions.

During the research, number of legislative acts were examined, in particular, which regulate the stay of foreigners and stateless persons, as well as positions of representatives of the judiciary, applicable examples of case law on the consideration of certain types of cases are given.

Based on the results of the study, the problematic aspects of the exercise of powers by the Security Service of Ukraine to make decisions regarding foreigners and stateless persons to ban entry into Ukraine, return them to the country of origin or third country, as well as initiating administrative proceedings to expel foreigners and stateless persons outside Ukraine are outlined. It's proved, that courts of different instances apply different rules of law in considering cases of illegal decisions of the Security Service of Ukraine, the State Migration Service of Ukraine on entry ban, forced return or forced expulsion.

It is proposed, that facts of the rules violations of being on the territory of Ukraine by foreigners and stateless persons, which may serve as a basis for their forced return to the country of origin or third country, ban on entry into Ukraine or forced expulsion from Ukraine, The Security Service of Ukraine representatives and other authorized bodies must strictly adhere to the requirements of regulatory legal acts in case of recording such violations and preparing relevant procedural documents.

**Key words:** national security, authority, Security Service of Ukraine, legal status of foreigners and stateless persons, case law.

**Постановка проблеми.** Курс України на європейську і євроатлантичну інтеграцію зумовлює проведення низки реформ, зокрема в секторі безпеки і оборони. При цьому здійснення радикальних змін у безпековому просторі України – це не тільки об'єктивна потреба, що визріла в надрах українського суспільства, це ще й вимога європейської спільноти щодо «створення таких доцільних і ефективних інститутів безпеки, які обслуговують інтереси безпеки громадян суспільства і держави, поважаючи права людини, діючи в межах закону та під дієвим демократичним контролем» [1, с. 22].

З метою підвищення інституційної спроможності Служби безпеки України відповідно до сучасних викликів і загроз державній безпеці України було розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України» (далі – проєкт Закону). Показово, що в цьому проєкті приділено окрему увагу принципам діяльності Служби безпеки України, зокрема: верховенству права та поваги до людської гідності, поваги, неухильного

дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства та держави, співмірності заходів реагування рівню небезпеки (загрози), балансу інтересів особи, суспільства та держави [2].

Задля ефективного виконання завдань СБ України відповідно до п. 13 ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» наділена повноваженнями брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил, приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України, про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну [3]. У процесі реформування за СБУ зберігається це повноваження. Так, за п. 29 ст. 11 проекту Закону СБ України може брати участь у розробці та проведенні заходів, що стосуються в'їзду осіб в Україну та виїзду за кордон у встановленому законом порядку, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, а також із питань забезпечення прикордонного режиму [2].

Окремі питання щодо здійснення органами державної влади повноважень, пов'язаних із перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, досліджували у своїх роботах М.М. Литвин, І.О. Кириченко, О.В. Кузьменко, О.В. Балусєва, Р.А. Март'янова, В.В. Зуї та інші.

Натомість конкретні проблемні моменти, які виникають під час реалізації цих повноважень Службою безпеки України, та аналіз відповідної судової практики не знайшли відображення у вітчизняній юридичній літературі. З огляду на це, а також на поширеність звернення до суду щодо оскарження дій та рішень Служби безпеки України в цій сфері комплексне висвітлення проблематики набуває виняткового значення.

**Метою статті** є розробка пропозицій для вирішення проблемних питань, пов'язаних зі здійсненням Службою безпеки України повноважень щодо прийняття рішень про заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, примусового їх повернення в країну походження або третю країну, на підставі аналізу судової практики з розгляду адміністративних справ про оскарження таких рішень та з урахуванням положень міжнародних нормативних актів про захист прав і свобод людини.

**Виклад основного матеріалу.** Чинним законодавством до завдань Служби безпеки України як провідного суб'єкта забезпечення державної безпеки зараховано насамперед попередження кримінальних правопорушень [3]. Саме до організаційно-попереджувальних заходів, на думку Р.А. Март'янової, варто зараховувати заборону в'їзду [4]. До профілактичних заходів за своєю суттю також належать примусове повернення та примусове видворення. Наділення СБУ цими повноваженнями обґрунтовується необхідністю не тільки протидії створенню каналів нелегальної міграції, а й недопущення перебування в державі осіб, які ще не вчинили злочин, проте своїми діями створюють умови для протиправної діяльності, загрожують національній безпеці.

У процесі розгляду питання щодо заборони іноземцям або особам без громадянства в'їзду на територію України, а також примусового повернення в країну походження або в третю країну або видворення за межі України необхідно враховувати положення відповідних міжнародних договорів. Так, п. 3 ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає, що здійснення права на вільне пересування в межах території держави може бути піддане обмеженням, «які запроваджуються згідно із законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, з метою підтримання громадського порядку...» [5].

Тобто основною умовою використання права на свободу пересування є законність перебування особи на території держави відповідно до національного законодавства. Схожі обмеження передбачені і Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Зокрема, у ст. 12 вказано, що «кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить у межах цієї території право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання». Згадане право не може бути об'єктом жодних обмежень, «крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в цьому Пакті» [6].

Таким чином, з аналізу положень міжнародних договорів випливає, що право на свободу пересування не є абсолютним. Воно підлягає певним законодавчо встановленим обмеженням, які необхідні для охорони державної безпеки, громадського порядку тощо, що повною мірою корелюється з національним законодавством.

Правові підстави для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України визначаються Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [7].

Питому вагу справ щодо оскарження рішень Служби безпеки України становлять справи щодо оскарження рішень про заборону в'їзду на територію України. Так, ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачені підстави прийняття рішення про заборону в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну. Рішення про заборону в'їзду в Україну строком на 3 роки приймається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, Службою безпеки України або органом охорони державного кордону, або уповноваженим підрозділом Національної поліції України. У разі невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцем та особам без громадянства забороняється подальший в'їзд в Україну на 10 років, що додається до частини строку, який не сплив до моменту прийняття повторного рішення про заборону в'їзду в Україну.

Порядок прийняття рішення про заборону в'їзду в Службі безпеки України визначений Інструкцією про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства [8]. Відповідно до цього нормативного акта рішення про заборону в'їзду приймається СБУ в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку або боротьби з організованою злочинністю за інформацією, отриманою від органу безпеки іноземної держави, з урахуванням відповідних міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, за поданням Міністерства закордонних справ України відповідно до резолюцій Ради Безпеки ООН, в яких передбачено застосування персональних санкцій. У разі наявності підстав для прийняття рішення про заборону в'їзду функціональним підрозділом Центрального управління, регіональним органом Служби безпеки України готується довідка, в якій зазначаються відомості, передбачені вищезазначеною Інструкцією.

Щоразу в процесі прийняття рішення щодо заборони в'їзду на територію України СБУ має дотримуватись принципу співмірності заходів реагування рівню загрози, а також забезпечення балансу інтересів особи, суспільства та держави. Оскільки Україна як демократична і правова держава гарантує можливість звернення до суду за захистом прав, постанови про заборону в'їзду нерідко стають предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства.

У судовій практиці значна увага приділяється саме доведенню Службою безпеки України існування загроз інтересам забезпечення безпеки України, зокрема щодо захисту державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян, забезпечення охорони державної таємниці тощо. Водночас, як правило, оскаржується і відсутність у довідці конкретних фактів вчинення позивачем небезпечного діяння, відсутність посилання на відповідну статтю Кримінального кодексу України.

Показовою є Постанова Верховного Суду від 29.07.2021 р. у справі № 320/8499/20 [9]. Громадянин Ізраїлю оскаржував дії Служби безпеки України щодо складання довідки і прийняття постанови про заборону йому в'їзду в Україну. У постанові СБУ зазначено, що позивач перебуває в Україні з метою керівництва злочинною організацією, яка вчинятиме тяжкі чи особливо тяжкі злочини, сприятиме зустрічам представників злочинних організацій або організованих груп із метою розроблення планів і умов спільного вчинення злочинів, матеріального забезпечення злочинної діяльності чи координації дій об'єднаних злочинних організацій або організованих груп. Відмовляючи в задоволенні позову, суди першої і апеляційної інстанції вказали, що право на обмеження доступу до території держави для осіб, які не є громадянами цієї держави, є суверенним правом Держави Україна, і, обґрунтовуючи застосування такого права певними припущеннями та посиланнями на інтереси держави, відповідач (Служба безпеки України) діяв у межах наданих повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Позиція Верховного Суду ґрунтується на тій обставині, що рішення, прийняте Службою безпеки України в рамках здійснення покладених на неї завдань, має превентивний характер, отже, йому не обов'язково має передувати здійснення особою порушення законодавства та наявність кримінальних проваджень. Окрім того, п. 3 Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства (чинний на день виникнення спірних правовідносин) не називає обов'язковою умовою зазначення в довідці всіх перелічених у цьому пункті позицій.

Крім того, Верховний Суд дійшов висновку, що СБ України наділена компетенцією надавати оцінку наявності в діях відповідних суб'єктів загроз (реальних та/або потенційних) національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України тощо.

Що стосується змісту довідки, що є підставою для складання постанови про заборону в'їзду, то в її тексті відсутні посилання на порушення позивачем статей Кримінального кодексу України. Верховний суд зазначив, що метою контррозвідальної діяльності є, перш за все, попередження вчинення злочину, тоді як завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння (вже вчинені чи вчинення яких триває), відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України. Наявність даних в Єдиному реєстрі досудових розслідувань є наслідком саме оперативно-розшукової діяльності, контррозвідальні ж заходи здійснюються Службою безпеки України до вчинення протиправних дій із метою їх недопущення.

Аналогічну позицію висловлював Пленум Вишого адміністративного суду України у Постанові від 25 червня 2009 р. № 1 [10]. Вищий адміністративний суд України зазначив, що в процесі вирішення судами спорів про оскарження рішень про заборону в'їзду в Україну треба ураховувати, що застосування такої заборони визначене ст. 13 та ч. 2 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». При цьому необхідність заборони в'їзду в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку визначається

компетентними державними органами та має превентивний характер, який не потребує обов'язкової наявності порушень законодавства особами, яким заборонено в'їзд.

У постанові апеляційного суду від 05.11.2020 р. у справі № 500/2886/19 з аналогічними позовними вимогами суд також дійшов висновку, що оскаржувана постанова прийнята в порядку, визначеному Інструкцією про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства [11]. У цій справі на обґрунтування заборони в'їзду в довідці зазначено, що позивач підозрюється у проведенні протиправної діяльності на шкоду безпеці та національним інтересам України. Зокрема, поширює інформацію антиукраїнського спрямування, підтримує агресивні дії представників РФ стосовно України, своїми вчинками дискредитує Україну, здійснює заходи з підтримки суспільно-політичної стабільності в державі. Крім того, за результатами експертного дослідження публікацій позивача в соціальній мережі «Facebook» сформовано висновок, який свідчить про дискредитацію України як держави, нівелює порушення з боку Росії щодо України, містить заклики до зміни державного кордону України.

Водночас суди звертають увагу на те, що в кожному конкретному випадку необхідно здійснити ретельний аналіз усіх наданих сторонами доказів та підстав прийняття відповідного рішення для встановлення обґрунтованості і законності винесеної постанови про заборону в'їзду.

У рішеннях, винесених не на користь органів СБ України суди нерідко роблять висновки, що постанови про заборону в'їзду ґрунтуються виключно на відомостях, отриманих з Інтернет-джерел, за відсутності будь-якої правової кваліфікації дій, які начебто вчинені іноземцем. Так, у постанові апеляційного суду від 15.05.2019 р. у справі № 826/134/18 судом визнано протиправною постанову про заборону в'їзду через порушення норм про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства, а саме: незазначення обставин та фактів, які стали підставою для висновку про вчинення особою небезпечного діяння, відсутність посилання на відповідну статтю Кримінального кодексу України; незазначення, в чому саме полягають інтереси забезпечення безпеки України [12]. Крім того, в довідці не зазначено відомостей, що обґрунтовують обрання строку заборони в'їзду в Україну особі, зокрема, не зазначено, які саме обставини і характер вчинення суспільно небезпечного діяння взяті до уваги під час визначення такого строку; не зазначено результати перевірки вказаної особи за інформаційними системами й оперативними обліками; не вказано про наявність родинних зв'язків, майнових зобов'язань в Україні. Судом також акцентується на тому, що не кожна особа, якій заборонено в'їзд в Україну, автоматично вважається такою, що становить загрозу національній безпеці держави.

Таким чином, недотримання Службою безпеки України в окремих випадках положень законодавства та неоднозначність судової практики щодо підстав визнання протиправними постанов про заборону в'їзду сприяють невизначеності та порушенню прав людини.

Запровадження інституту примусового повернення має на меті суттєве спрощення процедури залишення України особою, яка створює загрози національній безпеці. Примусове повернення передбачає добровільний виїзд іноземця з України за рішенням органів СБУ у визначений у рішенні строк та передбачене ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Рішення про примусове повернення іноземця чи особи без громадянства приймається органом СБ України в порядку, визначеному Інструкцією про примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства [13]. Однією з підстав для прийняття рішення про примусове повернення іноземців до країни походження або третьої країни

є дії, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку, або боротьби з організованою злочинністю. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець має виїхати з України. Зазначений строк не має перевищувати 30 днів із дня прийняття рішення. У рішенні зазначаються підстави його прийняття, порядок оскарження та наслідки невиконання. Доведення до іноземця зобов'язання про його добровільний виїзд з України у визначений у рішенні строк здійснюється в присутності перекладача та/або законного представника.

Окремі порушення вимог законодавства щодо порядку прийняття рішення про примусове повернення неодноразово були предметом розгляду адміністративних судів. Наприклад, постановою апеляційного суду від 21.07.2021 р. у справі № 761/14913/21 визнано протиправним і скасовано рішення про примусове повернення громадянина Білорусі [14]. Так, суд дійшов висновку, що відповідно до норм законодавства підставами для прийняття рішення про примусове повернення є саме конкретні дії, що суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку. Натомість позивач не затримувався правоохоронними органами, а підставами прийняття рішення про примусове повернення є його деструктивні дії та участь у протестних акціях. Суд зазначає, що прихильність особи до певної ідеології не може свідчити про наявність достатніх підстав для загрози національній безпеці України, анархістська ідеологія не заборонена чинним законодавством України. Крім того, Служба безпеки України посиляється не на дані з офіційних реєстрів України, а на допис у телеграм-каналі. У висновку судово-лінгвістичного експертного дослідження підтверджується наявність ознак низки складів злочинів, проте висновок експерта не може визнаватися належним доказом на підтвердження факту вчинення позивачем кримінальних правопорушень, оскільки особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Також зауважено, що працівниками Служби безпеки України не було з'ясовано, чи має останній намір оскаржити зазначене рішення, та не було роз'яснено наслідки оскарження рішення.

В умовах пандемії COVID-19 та запровадження карантинних заходів як в Україні, так і за кордоном, дедалі частіше предметом оскарження в судовому порядку є саме дотримання строків примусового повернення, зазначеного в прийнятому рішенні. Так, у справі № 761/2759/21 іноземець оскаржив рішення СБ України від 22.01.2020 р. про його примусове повернення, що прийняте в процесі здійснення заходів у сфері забезпечення національної безпеки України через отримання достатньої інформації щодо неодноразових порушень громадянином Латвійської Республіки, а саме: вимагання грошових коштів, у т.ч. шляхом організації підпалів, погромів, залякування громадян із використанням вогнепальної зброї та засобів ураження. Термін дії посвідки на тимчасове проживання в Україні закінчився 21.02.2020 р. Разом із тим судами першої і апеляційної інстанцій встановлено, що в процесі постановлення рішення про примусове повернення не враховано, що позивач прибув на територію України на законних підставах та отримав посвідку на тимчасове проживання, однак не зміг вчасно покинути територію України у зв'язку з перебуванням на стаціонарному лікуванні [15]. Також це зумовлено карантинними заходами, запровадженими на території України через розповсюдження хвороби «Covid-19», у зв'язку з чим було припинено дію транспорту повітряного та наземного сполучення. Станом на день прийняття оскаржуваного рішення позивач жодного разу не порушував законодавство України, не притягувався до адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2020 р. № 259 «Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період установлення на всій території України карантину» [16] було визначено, що іноземці та особи без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або в установленому порядку звернутися до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби із заявою про продовження строку перебування на території України та/або про оформлення, обмін посвідки на постійне або тимчасове проживання у зв'язку з установленням карантину, якщо строк звернення для оформлення таких документів настає у період установлення на всій території України карантину, у строк до 30 днів із дня відміни карантину звертаються в установленому порядку до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби для продовження строку перебування на території України чи оформлення, обміну посвідки на постійне або тимчасове проживання. Таким чином, суди дійшли висновку, що неотримання строків позивачем в умовах карантину не було порушенням і не могло слугувати підставою для примусового повернення.

Відповідно до чинного законодавства, в разі невиконання особою рішення про примусове повернення в установлені строк без поважних причин або наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець ухилятиметься від виконання рішення про примусове повернення, крім випадків затримання іноземця за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та його передачі прикордонним органам суміжної держави, застосовується процедура примусового видворення. Примусове видворення з України іноземців здійснюється на підставі постанови адміністративного суду, винесеної за позовом органів Служби безпеки України, Державної міграційної служби України, органу охорони державного кордону України. Рішення про видворення особи з країни має виноситися з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Найчастіше відповідачем у справах щодо оскарження рішення про примусове видворення є Державна міграційна служба. Водночас підставою для примусового видворення слугують матеріали проведених профілактичних заходів, спільних перевірок із регіональними органами Служби безпеки України, листи Служби безпеки України з фіксацією порушень правил перебування іноземців в Україні щодо конкретної особи. Статистичні дані свідчать про поширеність звернень до суду органів державної влади з позовом про примусове видворення. Так, наприклад, відповідно до показників Державної міграційної служби за 9 місяців 2021 року з 5340 рішень про примусове повернення особами виконано лише 3445, стосовно інших органом було подано позови про примусове видворення [17]. У справі № 705/3524/21 суд задовольнив позов органу ДМС про примусове видворення громадянина Російської Федерації, який перебував на території України з порушенням встановленого терміну перебування та постійно порушував законодавство [18]. Відповідно до листа УСБУ в Черкаській області, за наявною інформацією, іноземець не планував повертатися до Російської Федерації після звільнення з місць позбавлення волі, неодноразово висловлювався про особисту неприязнь до громадян України. У місцях позбавлення волі іноземця характеризували негативно, притягали до дисциплінарної відповідальності за порушення режиму утримання. Усі ці чинники, а також відсутність законних джерел доходів в іноземця, достатнього фінансового забезпечення для виїзду за межі України та порушення ним міграційного законодавства щодо терміну тимчасового перебування на території України вплинули на винесення рішення суду про задоволення позову про примусове його видворення, що набрало законної сили.

У справі № 490/977/20 суд вкотре акцентував на необхідності дотримання процедури примусового видворення іноземців, зокрема обов'язкової наявності рішення суду

про примусове видворення іноземця в країну походження або третю країну, якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку тощо [19]. Так, згідно з поданням Управління СБ України в Миколаївській області виявлено перебування уродженця Грузії, який до 2017 року перебував в міжнародному розшуку та прибув в Україну з метою впливу на кримінальне середовище України, керування кримінальним світом. Також було встановлено, що відповідач після закінчення дозволеного строку перебування в Україні своєчасно з неї не виїхав та ухиляється від виїзду. Документи на отримання посвідки на тимчасове проживання в Україні або дозволу на імміграцію в Україну він не оформляв, для продовження строку перебування в Україні в органи міграційної служби не звертався. Проте суд відмовив у задоволенні позову щодо примусового видворення, оскільки позивачем не надано доказів про прийняття рішення щодо примусового повернення відповідача, а також того, що дії відповідача суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України та охорони громадського порядку, і на час подачі адміністративного позову відсутні кримінальні провадження, в яких відповідачу повідомлено про підозру.

Постановою Верховного Суду від 28.01.2021 р. у справі № 826/4687/18 також акцентовано на питанні розмежування процедури примусового видворення та контролю за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове повернення. Зазначено, що законодавчо визначеною підставою для видворення іноземця з території України є відповідне судове рішення, натомість у цій справі уповноважені органи не зверталися до адміністративного суду з відповідним позовом, а лише здійснювали всі необхідні для виконання рішення про примусове повернення дії [20].

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції пріоритетного значення набуває дотримання прав людини. Процеси реформування державних органів, в тому числі і СБУ, зумовлюють необхідність підвищення ефективності діяльності органу з одночасним дотриманням балансу між приватними інтересами та інтересами національної безпеки. Поширеність звернень як до національних судів, так і до Європейського суду з прав людини щодо оскарження рішень, що стосуються в'їзду осіб в Україну та виїзду за кордон у встановленому законом порядку, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, свідчать про наявність суттєвих проблем із дотриманням законності і верховенства права під час здійснення відповідними органами своїх повноважень. Зокрема, з аналізу судової практики випливає неоднакове застосування норм права судами, а отже, відповідно, і відсутність узгодженої позиції щодо визнання незаконними рішень органів СБ України, ДМС України про заборону в'їзду, примусове повернення чи примусове видворення. Положеннями адміністративного судочинства саме на суб'єкт владних повноважень покладено обов'язок доведення правомірності прийнятих ним рішень і надання суду документальних матеріалів на підтвердження своєї позиції.

Основними проблемними моментами здійснення повноважень СБУ щодо в'їзду осіб в Україну та виїзду за кордон у встановленому законом порядку, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства є недотримання положень відомчих нормативно-правових актів, зокрема щодо підготовки документів про заборону в'їзду іноземців і осіб без громадянства в Україну. Значна кількість рішень судів, винесених не на користь СБ України, пов'язана зі

слабкою аналітичною складовою частиною щодо визначення реальних чи потенційних загроз національній безпеці від діяльності окремих іноземців та осіб без громадянства або взагалі ненадання суду матеріалів, що підтверджують наявність таких загроз. Водночас є певна неузгодженість позицій судів. Одні суди вимагають підтвердження вчинення іноземцем або особою без громадянства протиправного діяння, що може загрожувати (становити небезпеку) національній безпеці України або громадському порядку, тільки за умови зареєстрованого кримінального провадження, в якому цій особі повідомлено про підозру. Інші ж суди зазначають, що рішення, прийняте Службою безпеки України в рамках здійснення покладених на неї завдань, має превентивний характер, отже, йому не обов'язково мають передувати здійснення особою порушення законодавства та наявність кримінальних проваджень.

Нові виклики постають також у зв'язку із запровадженням карантинних заходів, а отже, неможливістю іноземцями виконати рішення про примусове повернення вчасно, що призводить до порушення ними міграційного законодавства. Надані до суду суб'єктом владних повноважень, зокрема і СБ України, докази щодо порушення іноземцями або особами без громадянства законодавства виявляються недостатніми, на думку суду, а зазначені в них відомості – викладеними без належного обґрунтування, а в окремих частинах навіть взаємно суперечливими. Все це тягне за собою визнання прийнятих рішень органами СБУ стосовно перелічених осіб незаконними та констатацію порушення прав людини, внаслідок чого ті скасовуються.

Отже, в разі виявлення фактів порушення іноземцями та особами без громадянства на території України правил перебування на території України, що можуть слугувати підставою для примусового повернення їх у країну походження або в третю країну, про заборону в'їзду в Україну або примусове видворення за межі України, співробітникам СБ України слід чітко дотримуватися вимог нормативно-правових актів під час проведення фіксації таких порушень та підготовки відповідних процесуальних документів, зокрема:

1) мати перевірену інформацію щодо вчинення позивачем протиправного діяння позивача на момент прийняття рішення про заборону в'їзду в Україну (повернення в країну походження), що може загрожувати (становити небезпеку) національній безпеці України або громадському порядку;

2) встановити факт невиконання іноземцем або особою без громадянства в установленний строк рішення про примусове повернення або мати обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення (документи ДПС України, що спростовують факт перетинання кордону іноземцем або особою без громадянства);

3) з'ясувати наявність поважних причин невиконання рішень СБ України.

Такі обставини зумовлюють подальші наукові дослідження з питання дотримання балансу СБ України та іншими повноважними органами під час прийняття відповідних рішень у частині забезпечення неухильного дотримання прав і свобод іноземців та осіб без громадянства на території України, з одного боку, та виконання завдань щодо здійснення контролю за виконанням цими особами вимог законодавства, протидії створенню каналів нелегальної міграції, недопущення перебування в державі осіб, які ще не вчинили злочин і своїми діями створюють умови для протиправної діяльності, загрожують національній безпеці, з іншого боку.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Розбудова безпеки і оборони. Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / За ред. Ф.Х. Флурі, В.Ф.В. Ілікелен; пер. з англ. О. Михалочко за участю К. Гломозди. Женева-Київ, 2006. 383 с. URL: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Defence\\_Institution\\_Building\\_Ukr.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Defence_Institution_Building_Ukr.pdf) (дата звернення: 10.12.2021).

2. Про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України : Проект Закону № 3196-д. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70243](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243) (дата звернення: 10.12.2021).
3. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#top> (дата звернення: 10.12.2021).
4. Мартянова Р.А. Удосконалення організаційно-правового механізму протидії нелегальній міграції органами Державної міграційної служби України. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/137/4012/8379-1> (дата звернення: 10.12.2021)
5. Протокол № 4 від 16.09.1963 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_059#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059#Text) (дата звернення: 10.12.2021).
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 10.12.2021).
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text> (дата звернення: 10.12.2021).
8. Інструкція про порядок прийняття Службою безпеки України рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям та особам без громадянства : затв. Наказом Центрального управління Служби безпеки України від 29.01.2021 р. № 31, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 25.03.2021 р. за № 399/36021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0399-21#Text> (дата звернення: 10.12.2021).
9. Постанова Верховного Суду від 29 липня 2021 р., судова справа № 320/8499/20 / Верховний Суд. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98646118> (дата звернення: 10.12.2021).
10. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1 / Вищий адміністративний суд України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v\\_001760-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09#Text) (дата звернення: 10.12.2021).
11. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 5 листопада 2020 р., судова справа № 500/2886/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92929762> (дата звернення: 10.12.2021).
12. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 15 травня 2019 р., судова справа № 826/134/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81759973> (дата звернення: 10.12.2021).
13. Інструкція про примусове повернення і примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затв. спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України від 23.04.2012 р. № 353/271/150, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 21.05.2012 р. за № 806/21119. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12#Text> (дата звернення: 10.12.2021).
14. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 21 липня 2021 р., судова справа № 761/14913/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98490560#> (дата звернення: 10.12.2021).
15. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 3 серпня 2021 р., судова справа № 761/2759/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98798092> (дата звернення: 10.12.2021).
16. Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції на період установлення на всій території України карантину : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2020 р. № 259 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.12.2021).
17. Показники діяльності ДМС за 9 місяців 2021 року : таблиця ДОЗ ДМС. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021\\_9.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_9.pdf) (дата звернення: 10.12.2021).
18. Рішення Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 19 серпня 2021 р., судова справа № 705/3524/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99230415#> (дата звернення: 10.12.2021).
19. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду від 18 березня 2020 р., судова справа № 490/977/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88273932> (дата звернення: 10.12.2021).
20. Постанова Верховного суду від 28.01.2021 р., судова справа № 826/4687/18 / Верховний суд. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94458668#> (дата звернення: 10.12.2021).