



Л. Ю. Капітанчук\*

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ У ПРОТИДІ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ

Незаконна міграція в Україні на сьогоднішній день досягла такого рівня, що виступає однією із загроз її національній безпеці.

У зв'язку з тим, що незаконна міграція перетворилася у явище глобального порядку, її наукове дослідження потребує здійснення, принаймні, у міжнародному, європейському та національному аспектах.

Внаслідок об'єктивних чинників — географічне положення, розширення кордонів ЄС на Захід, транскордонність організованої злочинності, пов'язаної із незаконною міграцією, та суб'єктивних чинників — відсутність чіткої та узгодженої візової політики, прозорість кордонів, відсутність консолідованого державного органу по боротьбі з незаконною міграцією, Україна перетворилася у країну, через яку проходять одні з основних шляхів незаконної міграції у напрямку країн Західної та Центральної Європи.

Питання, які стосувалися міграційних процесів, у тому числі і незаконних, були предметом дослідження багатьох учених<sup>1</sup>.

Однак, вони не виробили єдину точку зору щодо визначеного такого поняття як “незаконна міграція”. Проте, аналізуючи їх думки щодо цього питання, ми підтримуємо позицію А. П. Мозоля, який визначає “незаконну міграцію” як перетинання кордонів України з цілями або в порядку, що не відповідають її законодавству<sup>2</sup>.

Незаконна міграція являє собою складне соціальне явище, причини якої обумовлені:

– соціально-економічними та іншими особливостями країни-походження громадян;

– соціально-економічними та іншими особливостями країн, до яких вони направляються або через які вони прямують транзитом.

Остання група причин суттєво впливає на місце України у світових міграційних процесах. До них можна віднести: специфічне географічне положення, економічну нестабільність, недосконалість механізму протидії незаконній міграції, доступність отримання освіти, відсутність мовної та культурної ізоляції<sup>3</sup>.

Не можна не погодитися із думкою В.Олефіра, який аналізуючи відношення різних держав до незаконної міграції та розбіжність інтересів держав у міграційному “ланцюзі” (країни походження — транзиту — прийняття), акцентує увагу на тому, що кожна ланка у даному “ланцюзі” є домінуючою.

© Капітанчук Л. Ю., 2007

\* ад'юнкт Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький)

<sup>1</sup> Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми незаконної міграції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.08. — К., 2002. — С. 24; Кузьменко О. В. Адміністративно-правова протидія незаконній міграції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07. — К., 2000. — 196 с.; Малиновська О. А. Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС. — К.: Бланк-прес, 2004. — 171 с.; Олефір В. І. Теоретико-концептуальні засади міжнародно-правового визначення незаконної міграції // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2005. — № 1. — С. 158-164.

<sup>2</sup> Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми незаконної міграції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.08. — К., 2002. — С. 24.

<sup>3</sup> Кузьменко О. В. Вказ. праця. — С. 29.



Так, країни Південної та Східної Європи беруть участь в усіх ланках даного "ланцюга". Тому можна стверджувати, що проблема транзитної та нелегальної міграції торкнулась майже всіх країн та стала підставою для необхідності спільної координації державної політики та міжнародного співробітництва із цього питання.

У країнах походження, а це, в основному, Східна та Південно-Східна Азія, які перетворились на імпортерів робочої сили — мігрантів, сприймають міграцію як позитивне явище, що, передусім, дає значний прибуток та сприяє вирішенню проблем, пов'язаних з безробіттям та бідністю. У галузі нелегальної міграції сферою загальних інтересів усіх країн є, захист основних прав людини та дотримання їх людської гідності при депортації. Деякі держави вважають, що нелегальна міграція є наслідком політики різкого скорочення законних можливостей міграції, яку здійснюють розвинуті країни, і може відповідати потребам міжнародного ринку праці та сприяти переміщенню робочої сили з країн, де вона існує в надлишку, до країн, у яких є її дефіцит. А тому міграція може принести значну користь економіці як країн походження, так і прибуття мігрантів. Такі думки викликають дискусію в наукових та політичних колах — чи дійсно слід тотально протидіяти нелегальній міграції без урахування економічних, політичних, соціальних та правових особливостей тієї чи іншої держави<sup>4</sup>.

Враховуючи те, що незаконна міграція як процес, полягає у прибутті в Україну іноземців чи осіб без громадянства будь-яким способом з метою подальшої міграції до країн Європи або незаконної легалізації та перебування на території України, то на сьогоднішній день існує дві основні форми незаконної міграції:

#### 1. Транзитна незаконна міграція.

Її вектор спрямований до країн Європи, при цьому незаконні мігранти розглядають територію України як один з найпривабливіших транзитних шляхів.

Про це свідчить динаміка росту затримань органами охорони державного кордону. Так, за 11 місяців 2004 року було затримано 2583 чол., у 2005 році — 4362 чол., а за 2006 рік 3215 чол.<sup>5</sup>

Слід зазначити, що привабливість України як транзитної території на шляху незаконної міграції пов'язана з відносною прозорістю українсько-російського кордону та лояльністю міграційного законодавства окремих країн Східної Європи, наприклад, Словаччини. В цій країні, якщо незаконному мігранту вдалося перетнути кордон і віддалитись від нього, то існує значна ймовірність отримати статус біженця, що майже неможливо в Угорщині та Румунії, де вимоги законодавства щодо мігрантів більш жорсткі.

Для того щоб звернутися із заявою про набуття статусу біженця, більшості незаконним мігрантам достатньо перетнути кордон однієї із країн Європейського Союзу.

#### 2. Асимільована незаконна міграція.

Асимільована, або так звана "осідла" форма незаконної міграції має місце, коли незаконні мігранти, потрапивши в Україну та порушуючи законодавство України, намагаються затриматися на її території на певний час або взагалі залишитися в Україні для постійного проживання.

Так, протягом 2002-2006 рр. на територію України в'їхало понад 34 млн. іноземців. Проте проблема полягає у тому, що 132 938 вихідців з держав потенційного ризику із України не виїхали. Зокрема, у 2002 р. з України не виїхало 23495 чол., у 2003 р. — 28989 чол., 2004 р. — 24993 чол., у 2005 р. — 29407 чол., у 2006 р. — 26054 чол. При цьому органи охорони державного

<sup>4</sup> Олефір В. І. Вказ. праця. — С. 160-161.

<sup>5</sup> Статистичні дані інформаційно-аналітичного управління Адміністрації ДПСУ за 2004, 2005, 2006 рр. — К., 2007.



кордону України відмічають збільшення спроб проникнення в Україну нелегальних мігрантів в обхід офіційних пунктів пропуску, на яких за останні чотири роки виявлено майже 52 тис. осіб.<sup>6</sup>

На асимільовану незаконну міграцію суттєво впливає ускладнення процедури в'їзду до країн Центральної та Західної Європи. А тому, окремі мігранти лише на певний заздалегідь не визначений час відкладають реалізацію своїх намірів потрапити на Захід.

Ця форма незаконної міграції віддзеркалює в собі світові проблеми, які пов'язані із міжнародним тероризмом; посиленням ісламської присутності в Україні; розподілом сфер впливу, зокрема економічних, серед етнічних общин, який нерідко носить кримінальний характер.

Аналіз міграційних процесів в Україні свідчить про те, що на теперішній час є усі підстави вважати певні регіони сферами впливу тих чи інших етнічних общин, представники яких відносяться до громадян країн потенційних постачальників незаконних мігрантів, що обрали, в свою чергу, асимільовану форму незаконної міграції.

Так, громадяни В'єтнаму намагаються опанувати та витіснити з Харківського регіону значно слабшу общину вихідців із Китаю.

Афганська община осідає в Києві та Київській області, що, в свою чергу, призводить до розподілу сфер впливу між нею та китайською діаспорою.

В Одеському регіоні все більшого впливу набуває найбільша за чисельністю китайська діаспора, яка не допускає формування інших етнічних общин.

У Вінницькій області основні позиції посідає індійська община, до складу якої входять громадяни Індії, Непалу, Бутану та інших країн індуської національності.

Що стосується проблем, які пов'язані з асимільованою формою незаконної міграції, то слід відзначити *високий рівень ісламської експансії* в Україні.

За оцінками фахівців вона зростатиме з огляду на прогнозовану активізацію незаконної міграції з мусульманських країн на українському напрямку, в тому числі членів терористичних угруповань, зокрема із Афганістану. До факторів, які впливають на неї, відносяться реалізація США стратегічної лінії на боротьбу з ісламським тероризмом а також — періодичні загострення індійсько — пакистанських відносин<sup>7</sup>.

Як свідчить аналіз стану нелегальної міграції, на теперішній час понад 90 % нелегальних мігрантів переміщуються організовано, під “патронатом” транснаціональних злочинних формувань<sup>8</sup>.

Доходи, які вони отримують від організації та переправлення нелегальних мігрантів у більш розвинуті країни, за оцінками експертів співвідносні із доходами від незаконної торгівлі зброєю та наркотиками.

Організація нелегальної міграції передбачає чіткий розподіл ролей. У складі організованих злочинних угруповань, що займаються нелегальною міграцією, можна виділити три основні групи, а саме:

- “інформатори”, які забезпечують групи нелегальних мігрантів необхідною інформацією, налагоджують відповідні зв'язки, в тому числі в органах влади та управління;

<sup>6</sup> Астахов С. Транснациональная миграционная стратегия // Неделя Украины 2000. — 2006. — № 38 (334). — С. 7.

<sup>7</sup> Аналіз та оцінка ризиків з метою протидії незаконній міграції та торгівлі людьми в пунктах пропуску через державний кордон: Метод. посібник. — К.: Адмін. ДПСУ, 2005. — С. 14.

<sup>8</sup> Скулиш Є. Д. Вплив транснаціональної організованої злочинності на нелегальну міграцію в сучасних умовах // Ерліхівський збірник. Юрид. фак-т Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича. — Чернівці: Рута, 2005. — Випуск 4-5. — С. 197.



- “силовики”, які надають силову підтримку;  
 - “переправники”, які супроводжують групу нелегальних мігрантів та надають їм допомогу під час слідування у країну призначення; у більшості випадків “переправниками” є громадяни країни перебування або натуралізовані іноземці, котрі мають пособників серед місцевого населення.

На сьогодні канали нелегальної міграції все більше стали використовуватися терористичними та екстремістськими угрупованнями, що значно впливає на криміногенну ситуацію у державі<sup>9</sup>.

Виходячи з зазначеного, ми можемо зробити висновок про те, що нелегальна міграція створює реальну загрозу національній безпеці України у цілому, а також у сфері безпеки державного кордону України зокрема.

Аналіз чинного законодавства та наукових джерел<sup>10</sup> свідчить про відсутність єдиного термінологічного підходу щодо одного із основних понять в системі заходів впливу на нелегальну міграцію. Це стосується, зокрема, таких понять як “протидія нелегальній міграції” та “боротьба з нелегальною міграцією”. А тому виникає потреба, на нашу думку, в їх чіткому розмежуванні.

За тлумачним словником термін “протидіяти” означає *спрямовувати дію проти кого - чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь*<sup>11</sup>, а термін “боротьба” — *діяльність, що має на меті подолати або знищити кого - , що-небудь*<sup>12</sup>.

Так, однією із функцій, якими наділена Державна прикордонна служба України (далі — ДПС України) згідно з якою ст. 2 Закону України “Про Державну прикордонну службу України”<sup>13</sup> є “протидія незаконній міграції на державному кордоні України”.

У той же час, у працях Г. Середи, В. Ф. Левковського та інших авторів вживається такий термін як “боротьба”<sup>14</sup>.

Ми поділяємо думку В. Олефіра, відповідно до якої, повинна надаватися перевага терміну “протидія”, який передбачає дії, що, передусім, є превентивними, запобіжними, профілактичними. Звичайно, протидія, яка заснована на превентивних засобах, не виключає застосування адміністративного примусу, притягнення нелегальних мігрантів до відповідальності. Однак, саме при протидії звертається увага на *принцип забезпечення захисту прав людини — нелегального мігранта*<sup>15</sup>.

Термін “боротьба” — тобто активні дії репресивного характеру застосовуються при розгляді проблеми транснаціональної організованої злочинності, що має прямий зв’язок з нелегальним переправленням мігрантів через кордон. Зокрема, А. П. Мозоль з кримінологічної точки зору розглядає “боротьбу” як форму протидії організованій злочинності<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> Малиновська О. А. Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС. — К.: Бланк-прес, 2004. — 171 с.; Скулиш Є. Д. Вказ. праця. — С. 196-198; Рисінський О. М. Проблеми здійснення правоохоронних функцій органами охорони державного кордону // Теорія та практика реалізації правоохоронних функцій Державною прикордонною службою України: Матеріали наук.-практ. конф. (30 листопада 2006 року). — Хмельницький: Вид-во Нац. акад. Держ. прик. служби України ім. Б. Хмельницького, 2007. — С. 61.

<sup>10</sup> Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.08. — К., 2002. — С. 24; Кузьменко О. В. Вказ. праця. — 196 с.; Середа Г. Боротьба з нелегальною міграцією // Прокуратура, людина, держава. — 2004. — № 8; Левковський В. Ф. Стан та шляхи боротьби з нелегальною міграцією в Україні // Боротьба з організованою злочинністю. — К., 2003. — 78 с.

<sup>11</sup> Новий тлумачний словник української мови. У 3-х т. / Укл.: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. 2-ге вид. — К.: Аконтіт, 2001. — Т. 3. — С. 127.

<sup>12</sup> Там само. — Т. 1. — С. 58.

<sup>13</sup> Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. // ОВУ. — 2003. — № 27. — Ст. 208.

<sup>14</sup> Середа Г. Боротьба з нелегальною міграцією // Прокуратура, людина, держава. — 2004. — № 8; Левковський В. Ф. Вказ. праця. — 78 с.

<sup>15</sup> Малиновська О. А. Вказ. праця. — С. 160.

<sup>16</sup> Мозоль А. П. Вказ. праця. — С. 102.



Протидія нелегальній міграції потребує комплексної, динамічної, скоординованої, нормативно та фінансово забезпеченої системи заходів.

Значне місце в цій системі посідає реалізація ДПС України державної політики з питань міграції та національної безпеки, спрямованої на активізацію протидії незаконній міграції, яка тривалий час залишається основою для організації служби на державному кордоні України.

А тому існує потреба як в розробці, так і в реалізації ефективних заходів щодо протидії нелегальній міграції ДПС України.

Так, вжитими за останні роки заходами вдалося взяти під контроль ситуацію щодо розвитку тенденцій незаконної міграції в Україну через пункти пропуску та змусити незаконних мігрантів частково відмовитися від використання нелегальної міграції із використанням каналів *легального в'їзду*, наприклад, з метою туризму або навчання.

Як свідчать дослідження із питань незаконної міграції, відмічається тенденція щодо зростання її масштабів та інтенсивності, вдосконалення форм діяльності організованих злочинних угруповань по переправленню незаконних мігрантів.

Дослідники проблем нелегальної міграції в Україні відзначають в якості основних заходів щодо її протидії — попередження та профілактику (загальну та спеціально-превентивну)<sup>17</sup>.

Протягом 2001-2004 років в Україні була реалізована Програма боротьби з нелегальною міграцією, яка передбачала:

- виявлення та перекриття найбільш небезпечних каналів нелегальної міграції в Україну;
- викриття на території України злочинних угруповань, які займаються організацією переправлення нелегальних мігрантів;
- створення дієвого механізму видворення нелегальних мігрантів.

Завдання, які передбачались цією Програмою, залишаються актуальними і на сьогодні.

Як вважають Г. В. Толочко, В. Ф. Левковський та А. Федосеев<sup>18</sup>, система заходів щодо протидії нелегальній міграції повинна включати:

- створення єдиної централізованої міжвідомчої системи обліку осіб, які перетинають кордони України, депортованих осіб, стосовно яких було прийняте рішення щодо заборони в'їзду в Україну;
- залучення коштів організацій, які мають прибуток від приймання іноземців в Україні, для створення місць тимчасового утримання нелегальних мігрантів;
- встановлення порядку, який передбачав би в'їзд на територію України громадян із країн ризику лише за наявності гарантованої суми застави, внесеної на спеціальний депозитний рахунок МВС України або ДПС України на час перебування іноземців на території нашої держави з розрахунку на кожний день перебування;
- законодавче врегулювання правового статусу осіб, стосовно яких не отримано із посольств та консульських установ підтвердження їх ідентифікаційних даних;
- притягнення до адміністративної відповідальності осіб за надання громадянам інших держав, які незаконно перебувають на території України, житла, транспортних засобів або інших послуг<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Там само.

<sup>18</sup> Астахов С. Указ. работа. — С. 7; Левковський В. Ф. Вказ. праця. — 78 с.; Толочко Г. В. Протидія нелегальній міграції в Україні: правовий аспект // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2004. — № 6. — С. 48-55.

<sup>19</sup> Толочко Г. В. Протидія нелегальній міграції в Україні: правовий аспект // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — 2004. — № 6. — С. 55.



З 1 вересня 2001 р. набув чинності новий Кримінальний кодекс України (далі — КК України)<sup>20</sup>, відповідно до якого у ст. 332 передбачено відповідальність за незаконне переправлення осіб через державний кордон України<sup>21</sup>.

Відповідно до чинного законодавства<sup>22</sup> органи охорони державного кордону наділені компетенцією щодо розслідування у формі дізнання злочинів, передбачених ст. 332 КК України. Аналіз динаміки кримінальних справ, які розслідувались органами охорони державного кордону, свідчить про їх зростання.

Так, у 2004 р. органами охорони державного кордону було порушено 56 справ відносно 58 осіб, у 2005 р. було порушено 85 справ відносно 102 осіб, у 2006 р. — 99 відносно 59 осіб<sup>23</sup>.

На підставі вивчення кримінальних справ по злочинах, пов'язаних із незаконним переправленням осіб через державний кордон України, на нашу думку можна виділити в якості актуальних наступні проблемні питання:

– не на достатньому професійному рівні здійснюється закріплення факту правопорушення, так як прикордонний наряд, який його виявив, у більшості випадків вживає заходів лише для затримання порушників;

– дотримання вимог кримінально-процесуального законодавства під час розслідування ускладнюється відсутністю кваліфікованих перекладачів мов південного та східно-азіатського регіонів;

– обмежені строки адміністративного затримання громадян із інших країн, на показах яких в переважній більшості випадків ґрунтується доказова база у кримінальних справах, унеможливають їх залучення до досудового слідства в якості свідків, оскільки вони зобов'язані покинути межі території України в рамках адміністративного видворення за порушення законодавства з прикордонних питань;

– відсутність достатньої кількості сучасної криміналістичної техніки та криміналістичного забезпечення, що не дозволяє своєчасно виявляти факти злочинної діяльності, а також закріпити доказову базу під час порушення кримінальної справи та її розслідування;

– недостатнє розроблення та використання сучасних автоматизованих інформаційно-реєстраційних та пошукових систем, які б охоплювали інформаційні дані, що знаходяться в розпорядженні ДПС України, ДМС України, СБ України, МВС України та судових органах.

Отож, виходячи з вищевикладеного, з метою підвищення ефективності заходів щодо протидії нелегальній міграції органами ДПС України вважаємо за доцільне:

– розробити та запровадити в практику органів досудового розслідування методику розслідування організації незаконного переправлення осіб через державний кордон України, яка б враховувала тенденції нелегальної міграції, потреби та проблеми органів дізнання ДЕС. України у протидії даному явищу;

– створити регіональні (міжрегіональні) інформаційні банки даних перекладачів, які володіють рідкісними мовами, відпрацювати дієвий механізм залучення перекладачів східних мов, в тому числі із числа іноземних громадян, які навчаються та працюють в Україні, а також спростити порядок оплати послуг перекладача через фінансовий підрозділ органу охорони державного кордону (на теперішній час для оплати послуг перекладача необхідно надати його ідентифікаційний код, якого не має більшість іноземних громадян);

<sup>20</sup> Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 21. — Ст. 920

<sup>21</sup> Серета Г. Боротьба з нелегальною міграцією // Прокуратура, людина, держава. — 2004. — № 8.

<sup>22</sup> Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р. // ВВР УРСР. — 1961. — № 2. — Ст. 15.

<sup>23</sup> Статистичні дані інформаційно-аналітичного управління Адміністрації ДПСУ за 2004, 2005, 2006 рр. — К., 2007.



- забезпечити можливість перебування та тимчасового проживання свідків із числа іноземних громадян за місцем провадження справи та на період досудового слідства без застосування заходів адміністративного впливу;
- створити спільно з іншими правоохоронними органами України єдину інформаційну базу щодо протиправної діяльності на державному кордоні та забезпечити своєчасний обмін інформацією між правоохоронними органами України та суміжних держав;
- для успішного виявлення, припинення та розслідування злочинів пов'язаних з порушенням державного кордону, створювати спільні з органами МВС України оперативно-слідчі групи, до яких включати співробітників із знанням іноземних мов;
- ввести в практику проведення спільних навчань оперативно-слідчих груп з питань вдосконалення документування злочинів, пов'язаних з незаконним переправленням осіб через державний кордон, залучивши досвідчених співробітників СБ України, ОВС України та ДПС України;
- створити постійно діючі спільно з МВС України, СБ України та ДМС України оперативно-пошукові групи з метою отримання інформації по виявленню злочинних угруповань, які здійснюють незаконне переправлення осіб через державний кордон;
- з метою своєчасного отримання відповідей на запити щодо іноземних держав, а також іншої інформації та документів, які можуть слугувати доказами, вдосконалити нормативно-правову базу щодо використання можливостей Національного Центрального Бюро Інтерполу в Україні та ДПС України, які мають двосторонні угоди по обміну інформацією стосовно осіб, які перетинають державний кордон України.

Таким чином, окремі питання, які розглянуті в статті, свідчать про нагальну потребу у вирішенні цілого ряду проблем щодо реалізації ДПС України завдань щодо протидії нелегальній міграції як однієї із загроз національної безпеки.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою кримінального процесу та криміналістики Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 22 від 3 липня 2007 року)*

