

Танасійчук Орест Орестович –
здобувач кафедри адміністратив-
ної діяльності КНУВС

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ У ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

Досліджено правовий статус державного кордону України та діяльність правоохоронних органів України щодо забезпечення недоторканності кордонів України.

The article is devoted to the research of the legal status of the Ukrainian state border and law enforcement bodies' activity as for providing untouchable Ukrainian state border.

Боротьба з обмеженням нелегальної імміграції має починатися на кордонах держави. Україна сьогодні опинилася в центрі міжнародних міграційних потоків. Пересування через кордон України відбувається в пунктах перетинання кордону (на автошляхах, у пунктах повітряного перетинання та річкових пунктах), які обслуговують підрозділи контролю Державної прикордонної служби України.

У 2006 р. на цих пунктах було затримано за спробу незаконного перетинання кордону 11 тис. 745 осіб. Збільшилася кількість організованих груп, що намагалися порушити кордон поза пунктами перетину кордону. Відбувається зростання рівня організованої нелегальної міграції в Україну і через її територію до країн Західної Європи.

Водночас існують і позитивні аспекти міграції. Так, Україна підтримує і розвиває торгово-економічні, науково-технічні, культурні й інші зв'язки з багатьма країнами світу. Щорічно кілька мільйонів громадян України у приватних, комерційних або службових справах відвідують за кордон. Усе більше іноземців відвідують Україну.

Для успішного розвитку міждержавних відносин важливе значення має встановлення цивілізованого порядку пропуску осіб через державний кордон. Від цього певною мірою залежатимуть обсяги залучення іноземних інвестицій, умови для роботи іноземних підприємців, іноземних фахівців, журналістів та ін. Недостатня правова врегульованість або неясність процедури перетинання державного кордону може призвести до негативних наслідків, у тому числі для розвитку економіки України.

Таким чином, державний кордон України, по-перше, є своєрідним бар'єром в обмеженні потоку нелегальних мігрантів до України, і

по-друге, стимулює розвиток партнерських торгово-економічних відносин нашої держави з іноземними країнами.

Для правильного визначення ролі державного кордону в регулюванні міграційних потоків, насамперед, необхідно з'ясувати саму природу такого явища, як державний кордон України. У Законі України "Про державний кордон України" наведено поняття державного кордону, його ознаки, порядок позначення, порядок перетинання [1].

Згідно зі ст. 1 Закону, державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Державний кордон України визначається рішеннями Верховної Ради України та міжнародними договорами України. Кабінет Міністрів України, у межах своїх повноважень, вживає заходів щодо забезпечення охорони та захисту державного кордону й території України.

Державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється: 1) на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах; 2) на морі – по зовнішній межі територіального моря України; 3) на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки; на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік; 4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення; 5) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручай), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді. Державний кордон України на місцевості позначається ясно видимими прикордонними знаками, форми, розмір і порядок встановлення яких визначаються законодавством України й міжнародними договорами України.

Не менш важливим є питання і про визначення режиму державного кордону України. Нелегальна міграція за своєю суттю порушує встановлений режим і таким чином створює загрозу державному суверенітету й національній безпеці України. Саме тому на більш детальне й повне врегулювання порядку перетинання державного кордону України спрямовано прийняття низки нормативно-правових актів, які розглянемо далі.

У чинному законодавстві зазначено, що режим державного кордону України – це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах

України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України. Саме завдяки добре виваженому й повному нормативно-правовому регулюванню режиму державного кордону Україна може впливати на рівень міграційних процесів, а також не допускати незаконного проникнення нелегальних мігрантів на її територію.

Основним правовим документом, що регламентує порядок перетинання державного кордону України, є Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. Згідно зі ст. 12 цього Закону, пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України за дійсними документами на право в'їзду на територію України або виїзд з України. Під дійсними документами варто розуміти документи для перетинання державного кордону України, оформлені у встановленому порядку й видані відповідними органами, які мають на це право, що не викликають сумнівів у їх належності власникам.

Ст. 2 Закону України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" і п. 2 Правил перетинання державного кордону громадянами України встановлюють перелік документів, що дають право громадянам України виїжджати з України і в'їжджати в Україну, а також засвідчують особистість громадянина України під час перебування за її межами. Для іноземців, відповідно до ст. 25 і 26 Закону України "Про правовий статус іноземців" від 4 лютого 1994 р. [3] і пунктів 11–14 "Правил в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію", затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 р. № 1074 [4], документами, що дають право перетинати державний кордон України, є їх національні паспорти або документи, що їх замінюють. Водночас ці особи повинні, як правило, одержати в'їзду або виїзду візу.

Крім того, на законодавчому рівні закріплено перелік документів, необхідних для перетинання державного кордону біженцями, для транзитного проїзду через її територію, а також спрощений порядок перетинання кордону громадянами деяких держав, з якими Україна уклала відповідні договори.

Згідно зі ст. 9 Закону України "Про державний кордон України", перетинання державного кордону здійснюється в пунктах пропуску, що встановлюються Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України. Назва пункту пропуску, як правило, визначається за назвою населеного пункту, у межах або біля якого він розташований.

Усі пункти пропуску поділяються за такими критеріями: 1) за видами транспортного сполучення – залізничні, автомобільні, морські, річкові, поромні, повітряні, пішохідні; 2) за категоріями поїздок – міжнародні (пропуск через кордон громадян і транспортних засобів усіх

держав), міждержавні (пропуск через кордон громадян і транспортних засобів України і суміжної держави), місцеві (спрощений пропуск через кордон громадян України і суміжної держави, які проживають у прикордонних областях (районах), і належних їм транспортних засобів; 3) за характером транспортних перевезень – на пасажирські, вантажні, грузопасажирські; 4) за режимом функціонування – на постійні, тимчасові, цілодобові і ті, що працюють у визначений на підставі двосторонніх договорів час. У пункті пропуску визначаються місця для безпосереднього перетинання державного кордону, зони прикордонного, митного й іншого видів контролю.

Крім того, державний кордон відіграє важливу роль у регулюванні міграційних процесів. Ідеться про те, що нормативно-правовими актами України встановлено певні обмеження для в'їзду чи виїзду іноземців. Для іноземців в'їзд в Україну може бути заборонений за наявності обставин, зазначених у ст. 25 Закону України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", а саме: 1) в інтересах забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку; 2) якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України й інших осіб, що проживають в Україні; 3) якщо при подачі прохання на в'їзд в Україну іноземець повідомив про себе свідомо помилкові відомості або надав підроблені документи; 4) якщо його національний паспорт або документ, що його заміняє, віза підроблені, зіпсовані, не відповідають встановленим зразком або належать іншій особі; 5) якщо в пункті пропуску через державний кордон України він порушив правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми або правила чи не виконав законні вимоги посадових осіб Державної прикордонної служби України, митних й інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні; 6) якщо встановлені факти порушення ним законодавства України під час попереднього перебування в Україні.

Іноземцям також може бути заборонений виїзд з України. Згідно зі ст. 26 названого раніше Закону України, виїзд з України іноземцеві не дозволяється в таких випадках: 1) стосовно нього ведеться дізнання або попереднє слідство, або кримінальна справа розглядається судом – до закінчення провадження по справі; 2) він засуджений за злочин – до відбування покарання або звільнення від покарання; 3) його виїзд суперечить інтересам забезпечення безпеки України – до припинення обставин, що перешкоджають виїзду.

Перетинання державного кордону України відбувається у спеціально відведених та обладнаних для цього місцях. Але не всі особи, які перетинають державний кордон України, здійснюють це у спеціально відведених місцях. Навпаки, переважна більшість осіб, які незаконно проживають на території України, потрапили до неї саме через спеціально не визначені місця, тобто поза пунктами пропуску через державний кордон України. Такий перетин загрожує національній безпеці України, її державному суверенітету, екологічній ветеринарній

безпеці тощо. Саме тому в Україні мають бути розроблені та впроваджені заходи контролю щодо забезпечення надійного прикордонного режиму. Такий контроль за часів СРСР на радянських кордонах здійснювався настільки жорстко, що недарма виник епітет "залізна завіса".

У перші роки існування незалежної Української держави зазначений контроль здійснювався не на належному рівні; виникла реальна загроза "переповнення" України значною кількістю нелегальних мігрантів із країн Близького і Далекого Сходу, Африки й інших країн, перетворення надр України у цвинтар відходів радіоактивних речовин й інших небезпечних матеріалів, а її чорноземних просторів у зарослі бур'янів. Якби не своєчасні заходи щодо організації контролю на кордонах України, то наша країна не уникла б перспективи стати постійним ринком збуту продуктів й інших товарів низької якості, що не знаходять своїх споживачів у більш розвинутих країнах, позбавитися своїх історичних і культурних цінностей, перетворитися на базу на маршруті світового транзиту наркотиків. Створення відповідної законодавчої бази, проведення організаційних та інших заходів дозволили запобігти глобальній загрозі. Однак необхідність постійного дотримання всіма установами, організаціями, підприємствами, посадовими особами та громадянами вимог законодавства, що регламентує різні види контролю на державному кордоні України, не викликає сумніву, оскільки здійснюється цей контроль в інтересах усього суспільства.

Найбільш загрозлива ситуація стосовно нелегального перетинання державного кордону, існує на ділянках з Росією, Білорусією та прикордонними західними країнами. За офіційними даними, провідники супроводжують мігрантів під час переправлення з країни до країни, при проїзді через країни транзиту і через Україну до країн призначення. Роль провідників полягає в тому, щоб спостерігати за районом і системою охорони кордону, пояснювати нелегальним мігрантам, коли і як слід перетнути кордон, хто є особою для контактів по той бік кордону, як поводитися у випадку арешту. Відповідно до цих інструкцій, як правило, незаконні мігранти у разі арешту прикордонними службами мають заявляти, що вони є громадянами держав, що не визнані так званими безпечними країнами, чи країн, з якими важко буде погодити питання про зворотний допуск осіб.

Після прибуття до України, ці, зазвичай багатонаціональні, групи прямують до місць, де очікують продовження переправлення. Тут їх знову інструктують. Деякі незаконні мігранти перетинають кордон пішки, деякі в контейнерах і вантажівках, деякі у схованках автомобілів чи мікроавтобусів, спеціально для цього обладнаних. Кожний п'ятий мігрант, затриманий прикордонниками, намагався перейти кордон у пункті перетину, маючи фальшиві документи.

Сьогодні нелегальну міграцію здійснюють добре організовані спеціалізовані злочинні групи. Вони мають міжнародні зв'язки, значні кошти, сучасні засоби зв'язку та обладнання нічного бачення, докла-

дні карти, швидкі машини й засоби безпеки, співпрацюють з людьми, які живуть поблизу кордону. Організатори незаконного переправлення людей вдосконалюють форми та методи роботи. Для підробки проїзних документів злочинні угруповання використовують найновіше технічне обладнання. Стає все важче виявити ці підробки під час звичайного прикордонного контролю.

Поряд з Державною прикордонною службою України, важливу роботу у протидії нелегальній міграції здійснює Міністерство внутрішніх справ України. З метою профілактики порушень міграційного правового статусу іноземців в Україні постійно, уже протягом декількох років, проводяться спеціальні операції "Мігрант", "Готель", "Гуртожиток", "Ринок", "Турист".

Протягом останніх років майже вдвічі збільшилася кількість осіб, які перебувають в Україні за візами на законних підставах, але після закінчення терміну їх дії різними способами ухиляються від повернення на свою батьківщину і наполегливо шукають шляхів нелегального виїзду на Захід.

Особливо напруженими є напрямки Київ-Львів-Ужгород, на яких упродовж досить короткого терміну затримано понад 2 тис. нелегальних мігрантів. Загальне число іноземців, які перебувають на обліку в органах внутрішніх справ у зв'язку з відсутністю у них підстав для перебування в Україні, становить понад 5 тис. Водночас для їх примусового виселення потрібні значні кошти.

Таким чином, щорічно кількість незаконних мігрантів, які проникають до України, стрімко збільшується. Водночас виявлені нелегальні проникнення – це лише вершина айсбергу, кількість же нелегалів, яким вдалося таки перетнути кордон України, значно більша. Державному кордону у протидії нелегальній міграції відводиться чільне місце, проте така протидія здійснюється не завжди ефективно.

До того ж нашою територією прямують аж ніяк не кращі представники сусідніх суверенних держав. Одні мігранти намагаються уникнути покарання, інші, не бажаючи працювати, шукають легкого заробітку. Усі разом вони створюють й певні труднощі для українських правоохоронних органів. Незважаючи на зусилля, які докладє Міністерство внутрішніх справ України, рівень нелегальної міграції зростає. І цьому явищу є об'єктивне пояснення, адже злочинний бізнес надання послуг нелегалам надто прибутковий і виходить далеко за межі однієї держави. Останнім часом змінився і механізм переправлення людей через кордон. Нині перевага надається не прямому порушенню кордону, а використанню підроблених документів. Правоохоронцями зафіксовано значну кількість підробок українських містичних віз та реєстраційних штампів МВС у національних паспортах іноземців. Усе це значно ускладнює боротьбу з нелегальним проникненням мігрантів на територію України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державний кордон України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2.
2. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України.
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лют. 1994 р.
4. Правила в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 груд. 1995 р. № 1074.