

УДК 342.951:351.746.1(477)

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ В ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

А. Ф. Мота, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Нелегальна міграція є явищем, яке зумовлює спільну діяльність та реакцію багатьох державних органів. Особливо це є характерним для охорони кордону, яка в сучасних умовах передбачає взаємодію на основі послідовного контролю міграційних потоків. Так, у минулому році органами Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужба України) затримано 2 632 нелегальних мігранти, серед них: за незаконне перетинання кордону – 1 040 осіб; за порушення правил перебування на території України – 1 528 осіб; за інші правопорушення – 64 особи. Відмовлено в пропуску 3 349 іноземцям – потенційним нелегальним мігрантам. Лише протягом першого кварталу 2017 р. органами Державної міграційної служби України виявлено 1 935 нелегальних мігрантів, з яких 30 передано органам охорони державного кордону [1].

Складне та динамічне безпекове середовище навколо України вимагає створення концептуально нової моделі інтегрованого управління кордонами шляхом удосконалення співпраці визначених суб'єктів, більшість серед яких є правоохоронними органами. Центром взаємодії в процесі охорони державного кордону залишається Держприкордонслужба України, яка відповідно до положень ч. 3 ст. 2 та ст. 27¹ Закону України «Про державний кордон України»

здійснює координацію діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону, а також координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України [2].

Крім того, слід ураховувати транскордонний характер нелегальної міграції. Діяльність правоохоронних органів у сучасних умовах з протидії цьому негативному явищу не може бути ефективною без міжнародного співробітництва. Зважаючи на це, взаємодія під час охорони державного кордону України з відповідними органами іноземних держав у порядку, який устанавлюється міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, визначена як обов'язок Держприкордонслужби України (п. 26 ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Взаємодія органів охорони державного кордону протягом тривалого часу розглядалася як військова категорія. Пов'язано це було з її розумінням як принципу військового мистецтва, з дотриманням якого виконувалися завдання військ (сил) для досягнення мети бою (операції) [4; 5]. Після проголошення незалежності Україною діяльність з охорони державного кордону набула яскраво вираженого правоохоронного характеру, що в першу чергу було пов'язано з необхідністю протидії нелегальній міграції. Проте навіть за таких умов взаємодія Держприкордонслужби України з іншими суб'єктами розглядалася на основі розуміння військових закономірностей [6]. Лише протягом останнього часу з'явилися наукові дослідження, присвячені аналізу правоохоронної складової взаємодії Держприкордонслужби України з різними державними органами України та інших держав. До числа таких слід віднести дисертації В. Л. Зьолки, І. П. Кушнір, Б. М. Марченка, Р. М. Ляшука, В. В. Половнікова, Л. В. Серватюк, а також публікації в періодичних виданнях М. О. Короля, В. О. Назаренка, І. М. Пастернака, В. В. Чумака тощо. Крім того, теоретичною основою до-

сліджень взаємодії Держприкордонслужби України з іншими правоохоронними органами є праці таких вчених і практиків, як Д. Е. Аблязов, А. І. Білас, В. І. Василичук, В. Я. Горбачевський, С. К. Гречанюк, В. І. Дубина, О. Ф. Кобзар, М. М. Орлов, І. В. Чигирин, В. Х. Ярмакі та ін.

Окреслення невиділених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів є однією з основних функцій Держприкордонслужби України [3]. Однак її реалізація можлива лише у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Особливості такої діяльності потребують ґрунтовного наукового осмислення, що є важливим також з огляду на нові завдання, пов'язані з діяльністю органів охорони державного кордону на адміністративній межі з Автономною Республікою Крим та в районі проведення антитерористичної операції.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Стаття має на меті встановити особливості діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Правове регулювання в цьому напрямі зазнає суттєвих перетворень, зумовлених рядом чинників, переважно управлінського характеру, а також необхідністю юридичної реакції на нові виклики із забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія є полігалузевою категорією. З філософської точки зору, що забезпечує універсальне розуміння, взаємодія розглядається як «особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, у свою чергу, зумовлює зміну його стану» [7, с. 77].

Особливого поширення взаємодія набула в процесі державного управління. «Змістом управлінських відносин є особливого роду діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії сторін відносин (суб'єктів і об'єктів управління)» [8, с. 38].

Поряд із цим простежується використання взаємодії як елементу управління правоохоронними органами. Сьогодні правовою

основою, яка визначає координаційний центр такого різновиду державного управління, є підзаконний нормативно-правовий акт – Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України №442 від 10 вересня 2014 р. Відповідно до п. 4 розд. III цього документа через Міністра внутрішніх справ спрямовується і координується діяльність: Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Національної поліції України [9].

У сучасних умовах управлінські аспекти взаємодії у сфері охорони державного кордону набули нової якості. У діяльність уповноважених органів уведено поняття «інтегроване управління кордонами». Такий підхід став відображенням європейської практики організації співпраці в реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Разом з тим інтегроване управління кордонами розглядають як комплексну відповідь на глобальні, регіональні, національні виклики безпеці в прикордонній сфері, до яких віднесено комплекс питань імміграції (нелегальної, трудової або економічної, соціальна адаптація) [10, с. 12].

Однак протидія нелегальній міграції, як і будь-який інший різновид правоохоронної діяльності, передбачає обов'язковий процесуальний аспект. Еволюційний розвиток Держприкордонслужби України засвідчує намагання сформуванню завершеного комплексу повноважень цього правоохоронного органу спеціального призначення з протидії нелегальній міграції. Зокрема, посадові особи органів та підрозділів охорони державного кордону уповноважені складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення за ч. 2 ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) – недодержання іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку реєстрації або порушення встановленого терміну перебування в Україні, виявлені в пунктах пропуску через державний кордон України. Крім того, вказані посадові особи складають протоколи про незаконне перетинання або спробу незаконного перетинання

державного кордону України (ст. 204¹ КУпАП), порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 204² КУпАП), а також про значну кількість інших правопорушень, пов'язаних з нелегальною міграцією [11]. Повний цикл процесуальних повноважень – від виявлення правопорушення до застосування стягнення – передбачено для органів Держприкордонслужби України за Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [12].

Проте Держприкордонслужба повинна взаємодіяти з іншими правоохоронними органами, які мають слідчий апарат або здійснюють нагляд за додержанням законів при застосуванні адміністративно-примусових заходів. На виконання завдань на державному кордоні та адміністративній межі з Автономною Республікою Крим органи і підрозділи охорони державного кордону України виявляють злочинні діяння, що можуть сприяти нелегальній міграції. У 2016 р. ними зафіксовано 1 981 кримінальне правопорушення (у 2015 р. – 1 974), зокрема: за ст. 358 Кримінального кодексу України (далі – КК України) (підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів) – 709 випадків, збільшення на 3% (2015 р. – 686); за ст. 332 КК України (незаконне переправлення осіб через державний кордон України) – 139 випадків, збільшення на 25% (2015 р. – 111); за ст. 149 КК України (торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини) – 19 випадків, збільшення на 46% (2015 р. – 13).

Оперативно-розшукові підрозділи Держприкордонслужби здатні не лише суттєво впливати на стан транскордонної злочинності, але й припиняти правопорушення, що не становлять суспільної небезпеки, та забезпечувати інших суб'єктів інтегрованого управління кордонами необхідною інформацією. Проте основне їхнє призначення – процесуальна взаємодія з органами безпеки та Національної поліції. Саме слідчі органів Національної поліції провадять досудове розслідування вказаних вище кримінальних правопорушень. Оперативні співробітники здійснюють слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії в кримінальному провадженні за письмовим дорученням слідчого, прокурора. Вони не мають права здійснювати

процесуальні дії в кримінальному провадженні за власною ініціативою [13].

У процесі процесуальної взаємодії з прокуратурою можуть бути реалізовані важливі повноваження Держприкордонслужби України адміністративно-правового характеру. Так, на строк до трьох діб з письмовим повідомленням прокурора протягом 24 годин з моменту затримання органами прикордонної служби може бути затримано нелегальних мігрантів, які незаконно перетнули або зробили спробу незаконно перетнути державний кордон України, порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України, та в разі вчинення такими особами деяких інших адміністративних правопорушень [11].

Така взаємодія нормативно регламентована у випадках прийняття органом охорони державного кордону рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України. Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» про підстави прийняття такого рішення протягом 24 годин повинен бути повідомлений прокурор [14].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Взаємодія Держприкордонслужби України з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції має управлінський та процесуальний характер. Вона заснована на підходах у спрямуванні та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, а також повинна враховувати чинники, що впливають на безпеку в прикордонній сфері. Крім того, органи охорони державного кордону, що взаємодіють, мають можливість реалізувати процесуальні повноваження як реакцію на дії нелегальних мігрантів та осіб, які організують або сприяють незаконному перетинанню кордону. Перспективно можуть бути досліджені міжнародні аспекти взаємодії органів прикордонної охорони, а також взаємодія з іншими державними, зокрема судовими, органами в процесі протидії порушенням у міграційній сфері.

Перелік літератури

1. Інформація щодо виявлених нелегальних мігрантів за 3 місяці 2017 року: стат. форма ММ_2. URL: http://dmsu.gov.ua/images/stat/stat_1kvart_2017.zip.
2. Про державний кордон України: Закон України від 4 листоп. 1991 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 1992. №2. Ст. 5 (з наступ. змін. та допов.).
3. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. *Уряд. кур'єр*. 2003. 7 трав. (з наступ. змін. та допов.).
4. Сорокин М. И. Взаимодействие – один из основных факторов достижения успеха в операции. *Воен. мысль*. 1979. №3. С. 23–31.
5. Колибаба В. Г. О содержании взаимодействия в операции и бою. *Воен. мысль*. 1993. №3. С. 39–46.
6. Потомський Ю. В. Методологічний апарат координації дій правоохоронних органів, військових формувань та органів виконавчої влади під час проведення спільних операцій протидії незаконній міграції та контрабандній діяльності на державному кордоні: дис. ... канд. військ. наук: 21.02.02. Хмельницький, 2007. 182 с.
7. Філософський енциклопедичний словник: довідк. вид. / редкол.: В. І. Шинкарук (голова редкол.) та ін. Київ: Абрис, 2002. 744 с.
8. 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.
9. Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України: затв. постановою Каб. Міністрів України №442 від 10 верес. 2014 р. *Офіц. вісн. України*. 2014. №74. Ст. 2105.
10. Шаму Иштван. Интегрированное управление границами. *Интегрированное управление кордонами. Теорія і практика*: міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 трав. 2013 р.). Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2013. С. 11–13.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відом. Верхов. Ради УРСР*. 1984. Дод. до №51. Ст. 1122 (з наступ. змін. та допов.).
12. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: назва Закону України в ред. від 2 груд. 2010 р. *Офіц. вісн. України*. 2010. №101. Ст. 3615.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України: від 13 квіт. 2012 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. №9–10, 11–12, 13. Ст. 88 (з наступ. змін. та допов.).
14. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 верес. 2011 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2012. № 19–20. Ст. 179 (з наступ. змін. та допов.).

Транслітерація переліку літератури

1. Informatsiya shchodo vvyavlenykh nelegal'nykh mihrantiv za 3 misyatsi 2017 roku: Statystychna forma MM_2 [Information on detected illegal migrants for 3 months 2017: Statistical form MM_2]. Available at: http://dmsu.gov.ua/images/stat/stat_1kvart_2017.zip.
2. The Law of Ukraine 'On State Border of Ukraine' on November 4, 1991. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, 1992, №2. st. 5 (z nastupnymy zminamy ta dopovnennyamy) (In Ukr.).
3. The Law of Ukraine 'On State Border Guard Service of Ukraine', on April 3, 2003. Uryadovyy kur»yer, 2003, 7 travnya (z nastupnymy zminamy ta dopovnennyamy) (In Ukr.).
4. Sorokin M. Y. Vzaymodeystvye – odin iz osnovnykh faktorov dostizhenya uspekha v operatsii [The interaction – one of the main factors for achieving success in the operation]. *Voennaya mysl'*, 1979, №3, pp. 23–31.
5. Kolibaba V. H. O soderzhanii vzaymodeystvia v operatsii i boyu [On the content of the interaction in the operation and combat]. *Voennaya mysl'*, 1993, №3, pp. 39–46.
6. Potoms'kyi Yu. V. Metodolohichnyy aparat koordynatsiyi diy pravookhoronnykh orhaniv, viys'kovykh formuvan' ta orhaniv vykonavchoyi vlady pid chas provedennya spil'nykh operatsiy protydyi nezakonnny mihratsiyi ta kontrabandniy diyal'nosti na derzhavnomu kordoni [The methodological unit of coordination of law enforcement, military formations and executive agencies during joint operations to combat illegal migration and smuggling activities at the state border], dys. ... kand. viys'kovykh nauk, 21.02.02; Natsional'na akademiya Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrayiny imeni B. Khmel'nyts'koho, Khmel'nyts'kyy, 2007, 182 p.
7. Filosofs'kyi entsyklopedychnyy slovnyk [Encyclopedic Dictionary of Philosophy]. dovidkove vydannya. Redkol.: V. I. Shynkaruk (holova redkol.) [ta in.]. K., Abrys, 2002. 744 p.
8. Derzhavne upravlinnja v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta organizacijni zasady [The public administration in Ukraine: scientific, legal, staff and organizational principles] / Bilous V. T., Dubenko S. D., Zadorozhna M. Ja. [ta in.]; za zag. red. N. R. Nyzhnyk, V. M. Olujka. L'viv, L'vivs'ka politehnika, 2002, 352 p.

9. The scheme direction and coordination of the central executive authorities by Cabinet of Ukraine through the relevant members of the Cabinet of Ministers of Ukraine approved. post. Cabinet of Ministers of Ukraine № 442 of September 10, 2014. *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*, 2014, № 74, st. 2105.

10. Shamu Yshtvan. *Yntehryrovannoe upravlenye hranytsamy* [Integrated Border Management]. *Intehrovane upravlinnya kordonamy. Teoriya i praktyka: Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya (21–22 travnya 2013 roku). Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrainy, Natsional'na akademiya Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrainy imeni Bohdana Khmel'nyts'koho. Khmel'nyts'kyu, V-vo NADPSU, 2013, pp. 11–13.*

11. Code on Administrative Offences of Ukraine of December 7, 1984. *Vidomosti Verhovnoi' Rady URSR, 1984, dodatok do № 51, st. 1122 (z nastupnymy zminamy ta dopovnennjamy) (In Ukr.)*.

12. The Law of Ukraine 'On Liability of Carriers During International Passenger Transportation' on December 2, 2010. *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy, 2010, № 101, st. 3615. (In Ukr.)*.

13. The Criminal Procedural Code of Ukraine on April 13, 2012. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy, 2013, № 9–10, № 11–12, № 13, st. 88 (z nastupnymy zminamy ta dopovnennjamy) (In Ukr.)*.

14. The Law of Ukraine 'On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons' on September 22, 2011. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy, 2012, № 19–20, st. 179 (z nastupnymy zminamy ta dopovnennjamy) (In Ukr.)*.

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

У статті розглянуто взаємодіючу діяльність Державної прикордонної служби України в протидії нелегальній міграції. Здійснено аналіз нормативних основ співпраці у сфері охорони державного кордону. Автор зосереджує увагу на дослідженні окремих аспектів взаємодії органів, призначених для охорони державного кордону, з іншими правоохоронними органами.

Актуальність обраного для дослідження напряму обґрунтовано статистичними даними оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України.

Насамперед взаємодія охарактеризована як категорія, що має значення для управління правоохоронною системою. З'ясовано, що координація діяльності правоохоронних органів заснована на нормативній регламентації діяльності центральних органів виконавчої влади. Поряд із цим на взаємодію в протидії нелегальній міграції впливає інтегроване управління кордонами.

Окремо проаналізовано здійснення повноважень різними правоохоронними органами з притягнення до відповідальності нелегальних мігрантів. Незважаючи на

завершений комплекс повноважень з протидії окремим правопорушенням, пов'язаним з нелегальною міграцією, Державна прикордонна служба України повинна взаємодіяти з іншими органами, які мають слідчий апарат або здійснюють нагляд за додержанням законів при застосуванні адміністративно-примусових заходів.

Зроблено висновок про те, що взаємодія органів охорони державного кордону з іншими правоохоронними органами щодо протидії нелегальній міграції має управлінський та процесуальний характер.

Ключові слова: взаємодія, прикордонна служба, нелегальна міграція, правоохоронний орган.

Мота А. Ф. Взаимодействие Государственной пограничной службы Украины с другими правоохранительными органами в противодействии нелегальной миграции

В статье рассмотрена взаимодействующая деятельность Государственной пограничной службы Украины в противодействии нелегальной миграции. Осуществлен анализ нормативных основ сотрудничества в сфере охраны государственной границы. Автор сосредоточивает внимание на исследовании отдельных аспектов взаимодействия органов, предназначенных для охраны государственной границы, с другими правоохранительными органами.

Актуальность выбранного для исследования направления обоснована статистическими данными оперативно-служебной деятельности Государственной пограничной службы Украины.

Прежде всего взаимодействие характеризуется как категория, имеющая значение для управления правоохранительной системой. Установлено, что координация деятельности правоохранительных органов основана на нормативной регламентации деятельности центральных органов исполнительной власти. Наряду с этим на взаимодействие в противодействии нелегальной миграции влияет интегрированное управление границами.

Отдельно проанализировано осуществление полномочий различными правоохранительными органами по привлечению к ответственности нелегальных мигрантов. Несмотря на завершённый комплекс полномочий по противодействию отдельным правонарушениям, связанным с нелегальной миграцией, Государственная пограничная служба Украины должна взаимодействовать с другими органами, имеющими следственный аппарат или осуществляющими надзор за соблюдением законов при применении административно-принудительных мер.

Сделан вывод о том, что взаимодействие органов охраны государственной границы с другими правоохранительными органами по противодействию нелегальной миграции имеет управленческий и процессуальный характер.

Ключевые слова: взаимодействие, пограничная служба, нелегальная миграция, правоохранительный орган.

Mota A. F. Interaction of the State Border Guard Service Ukraine and other law enforcement agencies in counteraction illegal migration

Interacting activities of the State Border Guard Service of Ukraine in counteraction illegal migration are considered in the article. Normative bases of cooperation in the

sphere of state border protection are analyzed. The author focuses attention on the research of certain aspects of interaction designed to protect the state border with other law enforcement agencies.

Actuality of the chosen research direction proved statistics of operational activity of the State Border Guard Service of Ukraine.

First of all, the interaction is described as a category that is important for the management the law enforcement system. Coordination of activity of law enforcement agencies is based on normative regulation of the central executive authorities. In addition, the integrated border management commits an impact on cooperation in combating illegal migration.

Exercise of the different powers of law enforcement agencies from prosecution illegal immigrants is analyzed separately. The State Border Guard Service of Ukraine has to cooperate with other bodies which are investigating unit or exercising supervision the observance of laws at application of administrative and enforcement measures, despite the completed set of powers to counteract certain offences connected with illegal migration. The conclusion has been done about the interaction of border protection agencies with other law enforcement agencies as for counteraction illegal migration has management and procedural nature.

Key words: *interaction, Border Service, illegal migration, law enforcement agency.*

Рекомендовано до опублікування на засіданні кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (протокол № 14 від 28.04.2017 р.).