



**Мота А. Ф.,**

к. ю. н., доцент,

докторант Національної академії

Державної прикордонної служби України

імені Богдана Хмельницького

(м. Хмельницький, Україна)

УДК 342.951:351.746.1 (477)

## ПРОТИДІЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ НА ШЛЯХАХ МОРСЬКОГО СПОЛУЧЕННЯ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проаналізовано здійснення контролю за міграційними переміщеннями з використанням морського транспорту. Встановлено особливості міжнародно-правової та національної регламентації такої діяльності. Наведено статистичні дані діяльності Державної прикордонної служби України щодо протидії нелегальній міграції на шляхах морського сполучення. Визначено чинники, які свідчать про таку загрозу саме для України. Вказані перспективи удосконалення нормативно-правових основ протидії переправленням нелегальних мігрантів морем та співробітництва з європейськими партнерами.

**Ключові слова:** Морська охорона, морське сполучення, нелегальна міграція, прикордонна служба, протидія.

***Andriy Mota. The Counteraction to Illegal Migration on Sea Routes: Condition and Prospects for Improvement. – Article.***

The control of migratory movements using maritime transport is analyzed in the article. The peculiarities of international legal and national regulation of such activity are established. The statistics of activity of the State Border Guard Service of Ukraine concerning counteraction to illegal migration on the routes of maritime traffic are given. The factors that point to such a threat to Ukraine are identified. The peculiarities of international legal and national regulation of such activity are indicated.

**Keywords:** Maritime security, maritime connections, illegal migration, border service, counteraction.

*Мота А. Ф. Противодействие нелегальной миграции на путях морского сообщения: состояние и перспективы совершенствования. – Статья.*

В статье проанализировано осуществление контроля за миграционными перемещениями с использованием морского транспорта. Установлены особенности международно-правовой и национальной регламентации такой деятельности. Приведены статистические данные деятельности Государственной пограничной службы Украины по противодействию нелегальной миграции на путях морского сообщения. Определены факторы, свидетельствующие о такой угрозе именно для Украины. Указаны перспективы усовершенствования нормативно-правовых основ противодействия переправке нелегальных мигрантов морем и сотрудничества с европейскими партнерами.

**Ключевые слова:** Морская охрана, морское сообщение, нелегальная миграция, пограничная служба, противодействие.

Сучасна геополітична ситуація у світі зумовлює міграційні процеси з використанням можливостей морського сполучення. Україна продовжує залишатися країною із значним транзитним потенціалом як морська держава навіть після анексії Автономної Республіки Крим. Загальна протяжність її державного кордону складає 6992,982 км, у т. ч. на морі 1355 км, площа виключної (морської) економічної зони становить 72658 км<sup>2</sup> [1, с. 14]. Міграційні потоки територією нашої держави з використанням морського транспорту залишаються на сталому рівні. У 2016 році морську ділянку державного кордону України перетнуло близько 350 тис. осіб, що на 9% менше ніж за попередній рік [2]. Зважаючи на це, «Східний» маршрут проникнення нелегальних мігрантів з країн Північної Африки та Близького Сходу до Європейського Союзу з території Російської Федерації та Туреччини може пролягати через морські порти Миколаєва, Одеси та Чорноморська.

Проблема нелегальної міграції на морі набуває актуального значення для України також у контексті її євроінтеграційних прагнень. Загострення міграційної кризи в державах-членах Європейського Союзу відбувається на фоні активного використання морських шляхів, що характеризує ситуацію і в сусідніх з Україною країнах. У цьому році впродовж тижня Береговою охороною Румунії перехоплено два човни з мігрантами Іраку та Сирії на борту. Один із човнів, який перевозив 70 осіб, у т. ч. 23 дітей, був виявлений у Чорному морі біля Констанци. Це перші випадки з червня 2013 року, коли румунськими уповноваженими органами було затримано човен з 41 мігрант-

том [3]. За таких умов географічне становище України та її міжнародні зобов'язання на основі асоціативного співробітництва з ЄС спонукають до активних заходів міграційної політики, зокрема, протидії нелегальній міграції на шляхах міжнародного морського сполучення.

Вітчизняна наукова література містить значну кількість досліджень юридичних аспектів протидії нелегальній міграції. Однак специфічний спосіб її вчинення з використанням морського транспорту став предметом уваги вчених-правознавців нещодавно. Фрагментарні дослідження цієї проблеми проводили Ю. Б. Василик (щодо відповідальності перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень), В. Л. Зьолка (щодо європейського досвіду охорони морських кордонів), Л. І. Пашковська (щодо міжнародно-правової регламентації рятування незаконних мігрантів на морі), С. О. Філіппов (щодо кримінологічних особливостей протидії організації нелегальної транскордонної міграції на південних кордонах ЄС).

Правове регулювання протидії нелегальній міграції з урахуванням особливостей транспортування мігранта перебуває в зародковому стані. Поширена думка багатьох науковців та практиків про відсутність значної загрози цього негативного явища, зокрема, для забезпечення правопорядку на морській ділянці державного кордону призвела до нехтування юридичних інструментів впливу на можливий розвиток ситуації. Міжнародно-правовий досвід засвідчує необхідність реакції на перевезення нелегальних мігрантів морем зважаючи на суттєву небезпеку для їх життя та важливість співробітництва держав, що дає можливість використовувати сили та засоби одна одної в морському просторі. Для України ця проблема є тим більше актуальною зважаючи на відсутність контролю за ділянкою морських вод як частини тимчасово окупованої території та появою нових міграційних порушень, пов'язаних з її існуванням.

Забезпечення прикордонної безпеки в морських водах та, як наслідок, ефективна боротьба з незаконним в'їздом на територію України є важливим організаційно-правовим завданням. Особливості такої діяльності потребують свого наукового осмислення з урахуванням стану нормативно-правового регулювання, практики уповноважених на протидію нелегальній міграції органів, а також загальноєвропейських тенденцій.

Реалізація державного суверенітету в морському просторі передбачає, поряд з іншим, повноваження щодо міграційного контролю.

Згідно зі ст. 21 Конвенції ООН з морського права 1982 року, прибережна держава може приймати закони і правила, що відносяться до мирного проходу через територіальне море, в т. ч. з питань попередження імміграційних порушень. Здійснення відповідного контролю може відбуватися і в прилеглій зоні. Стаття 33 цієї Конвенції допускає контрольні заходи не лише для попередження порушень митних, фіскальних, імміграційних або санітарних законів і правил, але й для покарання за їх вчинення у межах території або територіального моря прибережної держави. З цих питань така держава має виключну юрисдикцію також над штучними островами, установками і спорудами у виключній економічній зоні [4].

Світова спільнота, зважаючи на актуалізацію проблеми нелегальної міграції, вдалася до регламентації міжнародного співробітництва, спрямованого на попередження незаконного ввозу мігрантів. У доповнення до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року прийнято окремий Протокол з огляду на ту обставину, що, незважаючи на роботу, проведenu до цього часу, не існувало «універсального документа, у якому зачіпалися б всі аспекти незаконного ввозу мігрантів та інші пов'язані з цим питання». Вказаний документ містить розділ II, спеціально присвячений незаконному ввозу мігрантів по морю. Зміст його положень відображає низку особливостей протидії нелегальній міграції з використанням морського транспорту. По-перше, це необхідність міжнародного співробітництва з метою попередження і припинення незаконного ввозу мігрантів по морю відповідно до міжнародного морського права. По-друге, така необхідність зумовлена специфікою середовища (морський простір), де відбувається відповідна протиправна діяльність і можливості держави можуть бути обмежені. По-третє, у зв'язку з попередньо вказаним, однією державою можуть вживатися заходи щодо судна, яке здійснює свободу судноплавства відповідно до міжнародного права і несе прапор іншої держави або має знаки його реєстрації в такій державі та бере участь у незаконному ввозі мігрантів по морю. По-четверте, кожна держава-учасник домовленостей зобов'язана забезпечувати безпеку осіб на борту судна та інтереси держави прапора або будь-якої іншої заінтересованої держави. І, нарешті, досягнуті домовленості можуть бути реалізовані через систему спеціально уповноважених органів держави (органи, які повинні одержувати запити про допомогу, про

підтвердження реєстрації або права судна нести її прапор, а також про дозвіл вжити належних заходів та відповідати на такі запити), та визначені сили і засоби (військовими кораблями або військовими літальними апаратами, або іншими кораблями чи літальними апаратами, які мають чіткі зовнішні знаки, що дозволяють упізнати їх як такі, що перебувають на державній службі) [5].

Така нормотворча практика засвідчує стурбованість міжнародного співтовариства саме через спосіб незаконного переміщення мігрантів. Як зазначає з цього приводу С. О. Філіппов, на сухопутній ділянці кордону також можуть застосовуватися небезпечні способи переправлення, такі як «перевезення особи в порожнинах вантажу (меблів), або транспортного засобу із загрозою екстремальних температурних впливів, баровпливів, впливу продуктів згоряння двигуна, навіть введення в організм малолітньої дитини, що переправляється снодійної речовини» [6, с. 148]. Проте, саме використання морського шляху для нелегального в'їзду на територію іншої держави тривалий час залишається для мігрантів небезпечним і призводить до численних жертв. «Згідно з даними ООН, з початку 2017 року понад 50 тисяч мігрантів прибули до берегів Італії, а понад 1,4 тисячі осіб потонули або зникли безвісти. Міграційний маршрут з Лівії до Італії Середземним морем вважається найнебезпечнішим у світі. Минулого року зі 181 тисячі мігрантів, які потрапили на територію Італії, близько 90% прибули з Лівії морським шляхом» [7].

В Україні організаційно-правові інструменти щодо реалізації положень Протоколу від 15 листопада 2000 року проти незаконного ввозу мігрантів по морю загалом зосереджені в підрозділах, що здійснюють прикордонний контроль у пунктах пропуску через державний кордон для морського сполучення. Відповідно ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прикордонний контроль», не пізніше як за чотири години до часу прибуття судна у порт капітан судна з використанням засобів електронного зв'язку надсилає або морський агент подає два примірники списку осіб суднового екіпажу (суднової ролі) та списку пасажирів, які перебувають на судні, відповідному підрозділу охорони державного кордону. У разі якщо внаслідок виникнення обставин непереборної сили зазначені документи не можуть бути надіслані (подані) своєчасно, вони надсилаються будь-якому підрозділу охорони державного кордону або капітанові морського (річкового) порту, який невідкладно передає суднову роль та списки пасажирів відповідному підрозділу

охорони державного кордону». Частина п'ята вказаної статті зобов'язує капітана судна або морського агента невідкладно повідомляти «підрозділ охорони державного кордону до входу судна в порт (за відсутності такої можливості – відразу після приходу) про присутність на борту судна осіб без паспортних документів. Такі пасажери залишаються на борту судна до вирішення питання про їх сходження на берег або про відправлення за межі території України» [8].

У 2016 році відзначалася тенденція наближення кількості недопущених в Україну потенційних нелегальних мігрантів до кількості затриманих підрозділами охорони державного кордону таких мігрантів на морській ділянці. Протягом вказаного періоду було затримано 80 осіб (у 2015 році – 107 осіб), зменшення на 25 % і не допущено в Україну 77 осіб (у 2015 році – 22 особи), збільшення у 3,5 рази. Найбільше потенційних нелегальних мігрантів, яких не допущено в Україну мали громадянство Грузії (35 осіб), Індії (11 осіб) та Сирії (8 осіб). Натомість серед шести затриманих п'ять були громадянами Російської Федерації.

Перевищення кількості затриманих нелегальних мігрантів над кількістю недопущених характерно тільки для результатів прикордонного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для морського сполучення. Загалом результати діяльності Державної прикордонної служби України (надалі – Держприкордонслужба України) щодо протидії нелегальній міграції свідчить про інше. У 2016 році органами та підрозділами охорони державного кордону не допущено в Україну 3349 потенційних та затримано 2632 нелегальних мігрантів. Наприклад, у повітряних пунктах пропуску за цей період таке співвідношення становить 1603 і 129 осіб.

Кількість відмов у пропуску іноземним громадянам на шляхах міжнародного морського сполучення зменшилася і становила 2 898 випадків (у 2015 році – 4077 випадків), зменшення на 29 %. Основною причиною відмов у пропуску через державний кордон на його морській ділянці стало використання подорожуючими недійсних документів – 1780 випадків (у 2015 році – 1745 випадків). Найчастіше до таких протиправних дій вдавалися громадяни М'янми (Бірма) (896 випадків), Таїланду (346 випадків) та Бангладеш (232 випадки). Громадяни Індії найбільше використовували підроблені документи (16 випадків).

До складу Держприкордонслужби України також входить Морська охорона, основні сили і засоби якої вдалося зберегти під

час анексії Криму, та окремі авіаційні ескадрильї. Такі елементи системно-структурної побудови як корабельно-катерний склад та авіація роблять унікальним цей правоохоронний орган спеціального призначення, який завдяки цьому здатен забезпечувати виконання завдань не лише на території держави (внутрішні води та територіальне море), але й за її межами.

Забезпечення прикордонної безпеки на морському просторі спеціально призначеним для цього утворенням з військовою (мілітаризованою) компонентою загалом відповідає світовій практиці. Так, у жовтні 2015 року Рада Безпеки ООН санкціонувала проведення військової операції ЄС у Середземному морі (*EU Navfor Med/SOPHIA*). Її метою стала необхідність «знешкодження діяльності із незаконного перевезення людей у південній та південно-центральної частині Середземномор'я. Військовослужбовці військово-морських сил країн ЄС, задіяних в операції отримали повноваження перехоплювати у відкритому морі судна, які підозрюються у використанні для незаконного переміщення осіб, проводити їх огляд та обшуки». «Під егідою агенції *FRONTEX* проводяться ще дві операції з прикордонного контролю – *POSEIDON* (в Егейському морі біля берегів Греції) та *TRITON* (південне Середземномор'я біля італійського узбережжя)» [9, с. 14–15]. Саме у межах спільних операцій переважно доводиться протидіяти нелегальній міграції Морській охороні Держприкордонслужби України.

І. Кресіна та О. Стойко вказують, що на шляху імплементації положень Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності виникає проблема «браку законодавчого забезпечення протидії незаконному ввезенню мігрантів по морю» [10, с. 178–179]. Дійсно, внутрішнє національне законодавство України, допускаючи такі заходи як зупинка та огляд суден та плавзасобів, відвідування, огляд та перебування на штучних островах, в установках і спорудах, що знаходяться у виключній (морській) економічній зоні, територіальному морі та внутрішніх водах України, а також перевірка документів, не пов'язує їх з протидією нелегальній міграції.

Хоча існують чинники, які свідчать про таку загрозу саме для України. Так, керівник українського відділення Фонду Конрада Аденауера Ніко Ланге зазначав, що «найпізніше з 2007 року Чорноморський регіон набуває все більшої ваги в його сприйнятті з боку Європейського Союзу», зокрема, через те, що це утворення само стало причорноморським з приєднанням Румунії та Болгарії.

Відповідно «цей регіон є також зоною потенційних ризиків у плані безпеки. Сюди належать і збройні конфлікти, і т. зв. «м'які» ризики, як, наприклад, контрабанда озброєнь і наркотиків, торгівля людьми та міграція» [11].

Нелегальний в'їзд морським транспортом іноземців, які намагаються уникнути небезпеки та здобути притулок може негативно вплинути на авторитет України. Європейський суд з прав людини в справі «Кебе та інші проти України» зазначив, що «...працівники прикордонної служби не забезпечили заявнику можливості звернутися із заявою про визнання біженцем, поки він перебував на борту судна». Незважаючи на те, що 18 січня 2012 року заявник таємно потрапив на вантажне судно, яке того ж місяця прибуло до Миколаївського морського торговельного порту, судом вказано, що «рішення про відмову у перетині державного кордону набирало чинності негайно, що зробило можливим вислання або примусове повернення заявника за межі території України у будь-який час, без належного розгляду органами влади заяви про потенційну загрозу зазнати нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження» [12].

Поряд з цим, наша держава опинилася перед зовсім іншими міграційними загрозами, пов'язаними з анексією внутрішніх морських вод і територіального моря України навколо Кримського півострова. Новим для діяльності органів Держприкордонслужби України стало правопорушення, передбачене ст. 204-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення («Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»). За даними Управління в справах іноземців та адміністративного провадження Департаменту охорони державного кордону Адміністрації Держприкордонслужби України упродовж трьох років (з моменту запровадження відповідальності) динаміка виявлення правопорушень за цією статтею була доволі сталою – щорічно складається у середньому 1,9–2 тис. протоколів. Аналіз постанов судів у справах про такі адміністративні правопорушення свідчить про те, що в переважній більшості його вчинення пов'язано з потраплянням на материкову територію України з Криму поза встановленими пунктами в'їзду/виїзду. Перелік таких пунктів визначено Кабінетом Міністрів України і вони призначені тільки для автомобільного та залізничного сполучення [13]. Тому в окремих випадках також постає питання про адміністративну відповідальність осіб, які керують морськими суднами, що виходять з портів



Автономної Республіки Крим і заходять у порти на материковій території України. Так, 17 грудня 2014 року був притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 204-2 КУпАП капітан риболовного сейнера РС-102, який напередодні на цьому судні разом з екіпажем прибув до морського торговельного порту м. Білгород-Дністровський з тимчасово окупованої території, а саме з порту м. Керч [14]. Згодом ще одним проявом цього правопорушення став в'їзд на територію АР Крим через морські переправи. Наприклад, 30 квітня 2015 року, під час здійснення прикордонного контролю прикордонним нарядом Відділу прикордонної служби «Червоний Чабан» Херсонського прикордонного загону Азово-Чорноморського регіонального управління Держприкордонслужби України було встановлено, що громадянин Російської Федерації 30 квітня 2015 року перетнув кордон через тимчасово закритий пункт пропуску «Крим» м. Керч на тимчасово окуповану територію АР Крим [15].

Очевидно, що повернення екіпажів суден, що перебували в портах та пунктах базування АР Крим на територію України, що перебуває під контролем українських органів влади, лише формально охоплюється складом ст. 204-2 КУпАП. Їх дії є вимушеними за тих умов, які склалися з використанням морського простору для переміщення плавзасобів, що опинилися на анексованій території. Оцінка таких діянь повинна бути відповідною до положень ч. 3 ст. 204-1 КУпАП, яка не поширює її чинність на випадки повернення в Україну без встановлених документів громадян України, які стали жертвами злочинів, пов'язаних з торгівлею людьми.

Зважаючи на характер загроз, пов'язаних з використанням морських шляхів нелегальними мігрантами є доцільним для України організувати співпрацю з європейськими партнерами з використанням їх можливостей. Універсальним інструментом для цього може стати система Євросур (*Eurosur; European Border Surveillance System*), призначена для виявлення, запобігання та боротьби з незаконною імміграцією та транскордонною злочинністю, сприяння забезпеченню захисту та збереження життя мігрантів, зокрема, шляхом покращення оперативних та технічних засобів виявлення малих суден. Регламент Європейської Ради і Парламенту, що регламентує використання цієї системи допускає співробітництво, в тому числі, постійний обмін інформацією, з сусідніми третіми країнами із врахуванням принципу неповернення [16].

Тому важливо визначити цільове призначення для Морської охорони Держприкордонслужби України в застосуванні повноважень зупиняти, оглядати судна та перевіряти документи з метою міграційного контролю. Інші державні органи виконання такого завдання на морі здійснити нездатні через відсутність технічних можливостей та підготовленого персоналу. Нормативно це доцільно відобразити в Законі України «Про Державну прикордонну службу України», а також в окремому відомчому нормативно-правовому акті, наприклад, Інструкції з організації оперативно-службової діяльності Морської охорони.

Таким чином, незважаючи на нечисельні випадки в'їзду на територію України нелегальних мігрантів морем залишається необхідним удосконалення нормативно-правових основ протидії цьому негативному явищу. Основою цього може стати комплексне використання заходів прикордонного контролю в пунктах пропуску морських портів та удосконалення нормативно-правових основ діяльності Морської охорони Держприкордонслужби України. Перспективно важливо забезпечити не лише виконання українськими кораблями спільних завдань для забезпечення міграційної безпеки ЄС, але й використовувати можливості європейських органів прикордонної та берегової охорони.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Державна прикордонна служба України. Біла книга 2016: Стратегічний бюлетень прикордонної безпеки України. – Розд. 1: Реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону. 36 с. URL: [http://dpsu.gov.ua/upload/file/rozd\\_1\\_1\\_1.pdf](http://dpsu.gov.ua/upload/file/rozd_1_1_1.pdf)
2. Державна прикордонна служба України. Інфографіка (Результати оперативно-службової діяльності: пропуск осіб у 2016 році). 15.06.2017. URL: <http://dpsu.gov.ua/ua/photo/infografika-rezultati-operativno-sluzhbovoi-diyalnosti>
3. Boat Seizures Stir Romanian Fears of Refugee Influx // [Balkaninsight.com](http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-cautious-of-possible-black-sea-migrantion-route-08-22-2017): 23 aug 2017. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-cautious-of-possible-black-sea-migrantion-route-08-22-2017>
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй по морському праву, 1982. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_057](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_057)
5. Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року // Офіційний вісник України. 2006. № 14. Ст. 1058.

6. Філіппов С. О. Особливості протидії організації нелегальної транскордонної міграції на південних кордонах Європейського Союзу як кримінологічна проблема // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2015. № 50. С. 146–151.
7. Біля берегів Лівії потонули понад 30 мігрантів // Українська правда. 2017. 26 листопада. URL: <http://www.prawda.com.ua/news/2017/11/26/7163337>
8. Про прикордонний контроль: Закон України від 5.11.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 6. Ст. 46.
9. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / Резнікова О. О., Місюра А. О., Дрьомов С. В., Войтовський К. Є.; за заг. ред. О. О. Резнікової. – К.: НІСД, 2017. 60 с.
10. Кресіна І., Стойко О. Нелегальна міграція: проблеми протидії та правового регулювання // Політичний менеджмент. 2009. № 3. С. 174 – 180.
11. Ланге Н. Передмова // Політики Європейського Союзу у Чорноморському регіоні: зусилля по протидії нелегальній міграції / Ю. Климко-Оверченко – К.: Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні, Kas Policy Paper 13, 2009. 32 с.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кебе та інші проти України» (Заява № 12552/12): Стислий виклад рішення від 12 січня 2017 року // Урядовий кур'єр. 2017. 15 червня.
13. Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 367 від 4.06.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 46. Ст. 1485.
14. Постанова Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області про накладення адміністративного стягнення від 17 грудня 2014 року у справі № 495/9411/14-п. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42033977>
15. Постанова Каланчацького районного суду Херсонської області про накладення адміністративного стягнення від 5 травня 2015 року у справі № 657/671/15-п. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/50180269>
16. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013, establishing the European Border Surveillance System (Eurosur) // Official Journal of the European Union. 2013. № L 295/11.

