



# АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

М. І. Кабачинський\*, О. Я. Казимирчук\*\*

## РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, СПРЯМОВАНОЇ НА ПРОТИДІЮ НЕЗАКОННОМУ ПЕРЕПРАВЛЕННЮ ОСІБ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Умовний характер територіального розмежування республік в СРСР призвів до того, що після проголошення незалежності Україна зіткнулась з рядом проблем в питаннях будівництва та забезпечення охорони державного кордону. Зокрема вона виявилася фактично відкритою для безконтрольного переміщення через кордон товарів і вантажів, розповсюдження інших різновидів контрабанди. Чітко визначилася тенденція до зростання кількості спроб незаконного переправлення в Західну Європу через територію України громадян країн СНД, Азії, Близького та Середнього Сходу, Африки.

Аналіз оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України (далі — ДПСУ) дозволяє свідчити, що ці проблеми стають дедалі гострішими, а їх наслідки важчими для всього суспільства. Зважаючи на це, завдання розвитку нормативно-правової бази, спрямованої на протидію незаконному переправленню осіб через державний кордон України, стало одним з пріоритетних для правоохоронних органів, які відповідають за його недоторканність.

Окреслені проблеми залишаються актуальними, тому дослідження питання розвитку нормативно-правової бази, спрямованої на більш ефективну протидію порушникам державного кордону, для оперативно-службової діяльності персоналу прикордонної служби має наукове й практичне значення.

Законодавство в галузі протидії незаконному переправленню осіб через державний кордон України досліджувалось в різнопланових наукових публікаціях, серед яких важливо виділити статтю В. Банних з усебічним аналізом ситуації, яка склалась у першій половині 90-х років<sup>1</sup>, Ю. Бузницького, з дослідженням впливу міграційної політики на рівень державного суверенітету і національної безпеки<sup>2</sup>, Л. Васильця, з розглядом соціально-економічних проблем, які виникають внаслідок масового проникнення в Україну нелегалів<sup>3</sup>. В. Козієнко аналізував основні напрями міжнародного співробітництва Прикордонних військ України з питань протидії незаконній міграції<sup>4</sup>. Правові аспекти видворення іноземців розглядала І. Шмарова<sup>5</sup>, а питання вдосконалення законодавства

© Кабачинський М. І., Казимирчук О. Я., 2008

\* заступник начальника кафедри теорії та історії держави і права Національної академії державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького (м. Хмельницький), доктор історичних наук, доцент

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

<sup>1</sup> Банних В. Навала мігрантів триває // Політика і час. — 1994. — № 12. — С. 3-7.

<sup>2</sup> Бузницький Ю. Міграційна політика як складова суверенітету та національної безпеки // Голос України. — 1995. — 1 серпня. — С. 3-4.

<sup>3</sup> Василець Л. Нелегали в кримінальному контурі // Кримінальний огляд. — 1995. — Серпень — С. 5.

<sup>4</sup> Козієнко В. В. Україна в міжнародній системі захисту прав людини та протидії незаконній міграції на державному кордоні // Науковий вісник Прикордонних військ: Науково-практичний альманах. — 2003. — № 2. — С. 8-12.

<sup>5</sup> Шмарова І. В. Правові аспекти видворення іноземців // Науковий вісник Прикордонних військ: Науково-практичний альманах. — 2004. — № 3. — С. 38-40.



про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону — М. Михеєнко і В. Щегель<sup>6</sup>. Однак досі комплексного наукового дослідження процесу розвитку нормативно-правової бази, спрямованої на протидію незаконному переправленню осіб через державний кордон України, проведено не було.

*Мета статті* полягає в тому, щоб проаналізувати процес розвитку нормативно-правової бази, спрямованої на протидію незаконному переправленню осіб через державний кордон України.

Після 1991 р. таке негативне явище як незаконне переправлення осіб через державний кордон набуло в Україні виключно актуального характеру. Виникнення і розповсюдження цього виду злочину обумовлено низкою причин. Передусім, цьому сприяє:

- бажання значної групи осіб з нашої держави, а також країн, що мають низький рівень економічного розвитку і демократії, змінити країну проживання та пошукати більш спокійного й заможного життя;

- створення міжнародних злочинних угруповань, які допомагають, а інколи й підштовхують таких осіб до переселення в інші країни незаконним шляхом;

- залучення до злочинного бізнесу мешканців прикордонних районів та корумпованих осіб з різних державних інститутів які допомагають нелегалам здійснити злочинне діяння.

Але особливо варто зазначити, що загостренню й поглибленню ситуації сприяє відсутність досконалої нормативно-правової бази.

Основною групою осіб, котрі являються злісними порушниками державного кордону України є незаконні мігранти. В СРСР прояви перетинання кордону незаконними мігрантами були одиничним явищем. Про це свідчать дані Міністерства у справах національностей, міграції і культів, де вважають, що на території України у 1991 р. було 670 іноземних студентів, 1,6 тис. іноземних працівників та 3,9 тис. незаконних мігрантів<sup>7</sup>. Але вони не бажали повертатися на свою батьківщину, натомість створили у нас потенційну базу правопорушників — незаконних мігрантів та їх переправників.

Це підтвердили оперативно-розшукові органи ДПСУ (у 1991-2003 роках Прикордонні війська України (далі — ПВУ), які встановили типову структуру транснаціональних злочинних угруповань, що спеціалізуються на переправці людей<sup>8</sup>.

Кількість непроханих гостей в Україні зростала як лавина. Вже у другій половині 90-х років таких “осіб з невизначеним статусом” перебувало у нас більше 500 тис., а на початку нового століття ця цифра наблизилася до мільйона і на майбутнє прогнози були зовсім невтішні<sup>9</sup>.

Отже проблема виникла неабияка, але єдиним державним інститутом, який з самого початку професійно займався її вирішенням були ПВУ. Уже в прийнятому 4 листопада 1991 р. Законі України “Про Прикордонні війська України” на прикордонників покладалось зобов’язання “відвертати і не допускати незаконного перетинання державного кордону особами і транспортними засобами; виявляти і затримувати порушників кордону України”<sup>10</sup> і тому нелегали та їхні пособники, звичайно ж, автоматично попадали в категорію їх клієнтів.

Разом з тим у ПВУ нормативно-правовими актами було окреслено вживання цілого комплексу оперативно-військових заходів щодо виявлення, попередження та перекриття каналів незаконної міграції через кордон і територію України. Зокрема, це:

- припинення в’їзду до країни;
- виявлення та викриття злочинних груп, які займаються організацією нелегальних каналів, виготовленням і забезпеченням підробленими документами;
- припинення діяльності провідників, переправників і пособників, які діють окремо;
- організація контролю за виявленими маршрутами мігрантів, їх пересуванням та місцями тимчасового проживання;

<sup>6</sup> Михеєнко М. М; Щегель В. О. Питання вдосконалення законодавства про відповідальність за незаконне перетинання державного кордону // Науковий вісник Прикордонних військ: Науково-практичний альманах. — 2003. — № 5. — С. 10-12.

<sup>7</sup> Кучеров А. Скільки нелегалів не лови, а они все на запад бегут // Рабочая газета. — 1996. — 13 августа. — С. 5.

<sup>8</sup> Астахов С. Достали нелегалы из-за тридевять земель // Камуфляж. — 2003. — № 5. — С. 4.

<sup>9</sup> Лопатка В. Д., Палагнюк М. Г. Федеральная охрана Немеччини: Навчальний посібник. — Хмельницький: Вид-во Академії ПВУ, 1998. — С. 87.

<sup>10</sup> Про Прикордонні війська України: Закон України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 7.



- виявлення місць зосередження груп перед здійсненням переправи через кордон;
- розкриття та припинення на кордоні нелегальних переправ тощо<sup>11</sup>.

Управління процесом здійснював Державний комітет у справах охорони державного кордону України (далі — Держкомкордону), як центральний орган державного управління для реалізації державної політики з прикордонних питань<sup>12</sup>.

У Держкомкордону приймалися не тільки рішення, пов'язані з діяльністю підпорядкованих структур. Для більш ефективного протистояння нелегалам при ньому на початку 1998 р. було створено спеціальний відділ, який розпочав роботу з посольствами, іншими дипломатичними службами тих країн, звідки їхали мігранти<sup>13</sup>.

Але для більш ефективної роботи прикордонного відомства необхідною була підтримка законотворчих органів держави, реакція яких на ситуацію виглядала досить пригальмованою, адже в українському законодавстві питання протидії незаконному переправленню осіб через державний кордон довгий час не розглядалися взагалі.

Так, щодо самих нелегалів, то до них застосовувались санкції відповідно до ст. 75 Кримінального кодексу СРСР від 1961 р., а після прийняття в 1994 р. Кримінального кодексу України, його ст. 75. — “Незаконне перетинання державного кордону”<sup>14</sup>.

Зважаючи на те, що такий вид злочину мав незначну суспільну небезпеку, він був декриміналізований у 2004 р., так як в Кодексі України про адміністративні правопорушення було введено адміністративну відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України<sup>15</sup>.

У Кримінальному кодексі відповідна стаття з 2004 р. скасовувалась.

А от щодо незаконного переправлення осіб через державний кордон, то лише в 2001 р. у Кримінальний кодекс України була введена ст. 332 — “Незаконне переправлення осіб через державний кордон України”, в якій визначались санкції за цей вид злочину.

Отже, через недосконалість наших законів наплив нелегалів в Україну постійно збільшувався, наприклад, тільки на кордоні їх у 1999 р. було затримано 14646 чол. Цю лавину вже потрібно було зупиняти, діючи радикальними методами, і такі починають застосовуватись.

Указом Президента України “Питання імміграційного контролю” наголошувалось, зокрема, на докорінному поліпшенні роботи, пов'язаній з видворенням іноземців та осіб без громадянства, які безпідставно перебувають на території держави<sup>16</sup>.

У лютому 1999 р. затверджено “Програму боротьби з нелегальною міграцією на 1999-2000 роки”<sup>17</sup>. 16 листопада 2000 р. “Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року”<sup>18</sup>.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів із боротьби з нелегальною міграцією” передбачались, зокрема, послідовні дієві заходи правового впливу не лише на самих “гостей зі Сходу”, але й на осіб — організаторів цієї надзвичайно небезпечної і ганебної торгівлі людьми<sup>19</sup>.

Указом Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 “Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією” затверджена нова “Програма боротьби з незаконною міграцією на 2001-2004 роки”<sup>20</sup>.

<sup>11</sup> Корчев В. Б. Аналіз проблем, які існують у протидії нелегальній міграції на державному кордоні, і рекомендації щодо їх ефективного вирішення // Збірник наукових праць № 18. Частина II. — Хмельницький: Вид-во Академії ПВУ, 2001. — С. 16-21.

<sup>12</sup> Питання Державного комітету у справах охорони державного кордону України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.01.1992 р. // ЗП Уряду України. — 1992. — 2. — Ст. 31.

<sup>13</sup> Шмарова І. В. Вказ. робота. — С. 39.

<sup>14</sup> Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 21. — Ст. 920.

<sup>15</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // ВВР УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

<sup>16</sup> Питання імміграційного контролю: Указ Президента України від 09.01.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 2. — Ст. 54.

<sup>17</sup> Про затвердження Програми боротьби з нелегальною міграцією на 1999-2000 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 27.02.1999 р. // ВВР. — 2001. — № 13. — Ст. 66.

<sup>18</sup> Про Програму дій, спрямованих на підтримання режиму державного кордону України і прикордонного режиму, розвиток Прикордонних військ України та митних органів України, на період до 2005 року: Указ Президента України від 16.11.2000 р. // ВВР. — 2001. — № 13. — Ст. 67.

<sup>19</sup> За даними Держкомкордону України, за сприяння близько 500 фірм більш як 80 % нелегальних мігрантів потрапляють в Україну з Росії // Дайджест інформаційних новин. — 1995. — № 11. — С. 6.

<sup>20</sup> Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18.01.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 3. — Ст. 59.



З 2001 р. значно удосконалили правові підстави роботи з іноземцями нові Закони України: “Про імміграцію”<sup>21</sup> і “Про біженців”<sup>22</sup>.

А серед завдань, які були поставлені перед створеним 13 вересня 2001 р. Державним комітетом України у справах національностей та міграції, було підвищення ефективності державної політики у сфері міграції<sup>23</sup>.

Ці та інші нормативно-правові акти дозволили активізувати роботу правоохоронних органів по протидії незаконному переправленню осіб через державний кордон України, адже після 1999 р. на кордоні ніколи більше не затримувалось більше 5,5 тис. незаконних мігрантів<sup>24</sup>.

Отже, з 1991 р. в Україні набув широкого розвитку такий вид злочинної діяльності, як порушення державного кордону, а також супутній їй — незаконне переправлення осіб через державний кордон. Однією з основних причин, що сприяли розвитку цих злочинів, була відсутність досконалої нормативно-правової бази. Так продовжувалось аж до кінця 90-х років, і лише тоді, коли кількість незаконних мігрантів набула таких масштабів, що почала становити загрозу національній безпеці, законодавчі органи прийняли ряд нормативно-правових актів, завдяки яким було збито вал незаконної міграції та завдано відчутного удару по організованих злочинних угрупованнях, що спеціалізувалися на переправленні людей через державний кордон України.

Подальші розвідки стосуватимуться питань удосконалення кримінальної відповідальності за незаконне переправлення осіб через державний кордон України.



<sup>21</sup> Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 27. — Ст. 1198.

<sup>22</sup> Про біженців: Закон України від 21.06.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 29. — Ст. 1292.

<sup>23</sup> Мариненко В. Мігранти — сироти землі // Урядовий кур'єр. — 2002. — 14 листопада. — С. 3.

<sup>24</sup> Кордон. — 2003. — № 5. — С. 28.